

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

Yopal, veintiocho (28) de mayo de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad

Procesos acumulados:

ACTO: Decreto 054 del 23 de marzo de 2020

RADICACIÓN: 85001-2333-000-2020-00161-00

ACTO: Decreto 060 del 13 de abril de 2020

RADICACIÓN: 85001-2333-000-2020-00174-00

---

**MAGISTRADA PONENTE: AURA PATRICIA LARA OJEDA**

**ANÁLISIS DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EXPEDIDOS EN DESARROLLO DECRETO 417 DEL 17 DE MARZO DE 2020.**

**I ANTECEDENTES**

El Municipio de Villanueva remitió vía correo electrónico el Decreto 054 del 23 de marzo de 2020, suscrita por el alcalde municipal de dicho ente territorial, según acta de reparto del 16 de abril del presente año.

Posteriormente, el Municipio de Villanueva remitió vía correo electrónico el Decreto 060 del 13 de abril de 2020, suscrita por el alcalde municipal de dicho ente territorial, según acta de reparto del 17 de abril del presente año.

**TRAMITE PROCESAL 85001-2333-000-2020-00161-00**

El 17 de abril de 2020 se admitió el control inmediato de legalidad, auto que fue notificado por estado No 72 del 20 de abril de 2020 y personalmente al ente territorial de conformidad con la certificación emitida por la Secretaría de la Corporación de la misma fecha, igualmente se publicó el aviso No 85

en la página web del Tribunal informando la existencia del proceso a la comunidad.

### **TRAMITE PROCESAL 85001-2333-000-2020-0174-00**

El 20 de abril de 2020 se admitió el control inmediato de legalidad, mediante auto que fue notificado por estado No 73 del 21 de abril de 2020 y personalmente al ente territorial de conformidad con la certificación emitida por la Secretaría de la Corporación de la misma fecha, igualmente se publicó el aviso No 94 en la página web del Tribunal, informando la existencia del proceso a la comunidad.

### **Acumulación**

Posteriormente, luego de verificar los dos expedientes referidos, por afinidad de materia, se profirió auto del 21 de abril de 2020, ordenando la acumulación en un solo trámite mediante auto que fue notificado por estado No 75 del 23 de abril de 2020, En cumplimiento de este auto, el día 07 de mayo de 2020 se corrió traslado al Ministerio Público remitiendo copia del expediente de la referencia en medio digital, para rendir el respectivo concepto.

### **ACERVO PROBATORIO RECAUDADO 2020-00161 y 2020-00174:**

En cumplimiento de lo ordenado en el auto aludido, la entidad mencionada aportó al expediente copia de los siguientes documentos:

- ✓ Acta de reunión ordinaria del Comité Municipal de Gestión del Riesgo del municipio de Villanueva de fecha 16 de marzo de 2020, en cuya parte pertinente y de acuerdo a la deliberación de las diferentes autoridades que conforman dicho organismo, se socializó el decreto expedido por el Alcalde en concordancia con la normatividad emitida a nivel nacional, se determinó que los contratistas de la Alcaldía deben trabajar desde sus casas, además se implementó la atención al público con restricciones de acceso en las instalaciones de la entidad, evitando el contacto, se acordó realizar campañas de prevención por parte de salud pública en el municipio, además de capacitaciones para el manejo de la pandemia.

- ✓ Acta de reunión ordinaria del Comité Municipal de Gestión del Riesgo del municipio de Villanueva de fecha 17 de marzo de 2020, en que se socializó la problemática que surge por la contingencia del Coronavirus, cada sector expuso sus necesidades, se concluyó por los intervinientes, la necesidad de declarar la calamidad pública en el municipio con el fin de destinar algunos recursos para contrarrestar los eventuales efectos de la pandemia en Villanueva, de igual forma se dispuso acatar las decisiones del orden nacional y departamental en contra del COVID-19.
- ✓ Acta de reunión virtual de fecha 9 de abril de 2020, del Comité Municipal de Gestión del Riesgo del municipio de Villanueva, en que se socializó el Plan de acción de presupuesto para el COVID-19, se consignó que es necesario realizar controles en algunos puntos determinados de ingreso al municipio desde los departamentos del Meta y Boyacá. Finalmente se aprobó el plan de acción por la mayoría de los integrantes del Consejo.
- ✓ Decreto No. 059 del 06 de abril de 2020 por medio del cual se crea la sala de crisis en el municipio de Villanueva Casanare en cumplimiento del decreto municipal 057 de fecha 03 de abril de 2020 con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria por covid-19, se especifica que organismos la conforman de manera permanente, se determinan sus funciones, la coordinación entre entidades, las dependencias responsables según el tipo de alerta que se genere: verde, naranja o roja, bajo la coordinación del Consejo municipal de Gestión del riesgo, entre otras disposiciones.

### **CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

Dentro del término de traslado, el procurador 53 Judicial II Administrativo de Casanare, conceptuó en el proceso judicial especial de control inmediato de legalidad, manifestando que el problema jurídico a resolver consiste en determinar si el acto administrativo en discusión se ajusta a la legalidad vigente y en especial a la normatividad excepcional establecida en los Decretos del orden nacional expedidos por el Gobierno de Colombia en ejercicio del artículo 215 de la Carta Política, así como establecer si el funcionario que expidió el Decreto objeto de control es competente para hacerlo.

Posteriormente el Ministerio Público hace un recuento de las normas que regulan el control automático de legalidad: ley 137 de 1994 y ley 1437 de 2011; igualmente reseña las que emitió el gobierno nacional a raíz de la aparición del COVID-19, particularmente la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, que declara la emergencia sanitaria hasta el 30 de mayo del presente año por causa del coronavirus y adopta medidas sanitarias de aislamiento y cuarentena para hacer frente al mismo, por otra parte el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 por el cual se decretó el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

Trae a colación el régimen municipal, específicamente la ley 136 de 1994 en sus artículos 84, 91 y 92 y la ley 1551 de 2012 que establece las facultades del alcalde en materia de orden público dentro de su municipio, igualmente cita la ley 715 de 2001 *“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”*, la cual en su artículo 91 determina las competencias de los municipios en estos asuntos, por otra parte refiere la Ley 769 de 2002 que desarrolla el Código Nacional de Tránsito Terrestre y la ley 1801 de 2016 actual Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, la cual en sus artículos 14 y 202 regula la competencia extraordinaria de policía de los gobernadores y los alcaldes ante situaciones de emergencia y calamidad, en el mismo sentido consigna apartes de la Ley 1523 de 2012 *“Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”*, frente a lo cual concluye que el alcalde del municipio de Villanueva es la primera autoridad y el funcionario competente para expedir los actos objeto de control en ese ente territorial, sustentando que existe conexidad entre esas decisiones con los lineamientos de orden nacional emitidos dentro del estado de excepción, adicionalmente indica que las medidas adoptadas son proporcionales para conjurar la crisis, por lo cual solicita se declaren conforme a derecho los actos administrativos de la referencia.

## II CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 1. COMPETENCIA PARA EJERCER EL PRESENTE CONTROL

El numeral 14 del artículo 151 del C.P.A.C.A. dispone que, los tribunales administrativos conocerán en única instancia, del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por las autoridades territoriales departamentales y municipales.

Como los Decretos 054 del 23 de marzo de 2020 y 060 del 13 de abril de 2020, objeto de estudio fueron expedidos por el alcalde municipal de Villanueva, este Tribunal es competente para conocer del presente asunto.

### 2. LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA POR EL GOBIERNO NACIONAL

El presidente de la República, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, profirió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días. Asimismo, indicó que de acuerdo con el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, es procedente la declaración del Estado de Emergencia por lo que en la parte resolutive dispuso:

*"ARTÍCULO 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.*

*ARTÍCULO 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.*

*ARTÍCULO 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.*

*ARTÍCULO 4. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación".*

### DECRETO EJECUTIVO 457 DEL 22 DE MARZO DE 2020

El señor presidente de la República, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y

el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, expidió el referido decreto, que lo pertinente de su parte resolutive decreta:

*Artículo 1. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

*Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto.*

*Artículo 2. Ejecución de la medida de aislamiento. Ordenar a los gobernadores y alcaldes para que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, ordenada en el artículo anterior. (...)"*

Como el Decreto 054 fue expedido el 23 de marzo de 2020, se debe analizar en vigencia del Decreto 457 del 22 de marzo de 2020.

**DECRETO 460 DEL 22 DE MARZO DE 2020**, *"Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación el servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica."*

El presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, profirió el citado decreto legislativo entre otras medidas la siguiente:

*"Artículo 1. Prestación ininterrumpida del servicio en las comisarías de familia. A partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica los alcaldes distritales y municipales deberán garantizar la atención a las y los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las comisarías de familia, frente a la protección en casos de violencias en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes, adoptando medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID-19."*

**DECRETO 440 DEL 20 DE MARZO DE 2020** *"Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19".*

**DECRETO 461 DEL 22 DE MARZO DE 2020** *"Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020"*.

**DECRETO 537 DEL 12 DE ABRIL DE 2020** *"Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"*

**DECRETO LEGISLATIVO 538 DEL 12 DE ABRIL DE 2020** *"por el cual se adoptan medidas en el sector salud, para contener y mitigar la pandemia de covid-19 y garantizar la prestación de los servicios de salud, en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica"*

### **3. NATURALEZA DEL MEDIO DE CONTROL Y SU ALCANCE RESPECTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

La Constitución Política establece en los artículos 212 a 215 lo referente a los estados excepción y determina de manera clara la procedencia y la forma para declararlos.

Por utilidad conceptual la Sala acoge lo expuesto por el Consejo de Estado en consulta del 30 de mayo de 2017<sup>1</sup>, en cuanto precisa lo siguiente:

- El artículo 215 permite activar un estado de emergencia por hechos sobrevinientes que perturben gravemente el orden económico, social o ecológico o que constituyan grave calamidad pública. Esto es, *"cuando el desorden amenaza de manera objetiva con superar niveles críticos poniendo en peligro factores esenciales de la convivencia, hasta el punto en que resulta incontrolable con base en los poderes ordinarios, deberá recurrirse a los poderes excepcionales."*

-La declaración de esta emergencia habilita al presidente de la República para dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Radicación: 11001-03-06-000-2017-00092-00(2342), Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR, C.P. ÁLVARO NAMÉN VARGAS

En cuanto a la declaratoria, advierte la Sala de Consulta que se deben observar como requisitos de forma los siguientes:

*“(i) estar suscrita por el Presidente de la República y todos los ministros (artículo 215 C.P. y 46 de la Ley 137 de 1994); (ii) ser motivada (la Corte Constitucional exige que la motivación sea adecuada y suficiente y en algunos casos la ha considerado un requisito sustancial<sup>2</sup>); (iii) establecer claramente su duración y sujetarse al límite temporal previsto en la Constitución (periodos de hasta treinta días que sumados no excedan de noventa días en el año); (iv) determinar claramente el ámbito territorial de aplicación; (v) si no se hallare reunido, convocar al Congreso de la República; (vi) remitir la declaratoria de emergencia a la Corte Constitucional al día siguiente de su adopción para la revisión automática de constitucionalidad; y (vii) por mandato del artículo 16 de la Ley 137 de 1994, comunicar la decisión tanto al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas como al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos”<sup>3</sup>.*

Y en cuanto a los requisitos materiales o de fondo, explicó que según la jurisprudencia<sup>4</sup>, el decreto que declara el estado de emergencia económica, social y ecológica o por grave calamidad pública debe cumplir un presupuesto fáctico y uno valorativo, cada uno sometido a juicios diferenciados. En el presupuesto valorativo, se debe verificar la gravedad de la afectación al orden económico social y ecológico y la imposibilidad de afrontar la crisis con los mecanismos normativos ordinarios que establece la Constitución. A diferencia del presupuesto fáctico, el presupuesto valorativo no está sometido a un examen objetivo sino de razonabilidad y proporcionalidad<sup>5</sup>.

Los anteriores elementos de fondo y de forma, resultan necesarios para ilustrar el examen de legalidad respecto de los actos administrativos que, dentro de la declaratoria del Estado de Emergencia expidan las entidades del Estado.

En este punto, conviene precisar que la Ley Estatutaria 137 de 1994, que reguló los Estados de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el artículo 20 establece:

---

<sup>2</sup> Sentencia C-254 de 2009. En esta sentencia se consideró además que la falta de motivación es insubsanable y que “no puede ser suplida en el curso del juicio de constitucionalidad mediante el decreto y práctica de pruebas, ni con su referencia a esa declaratoria precedente en el Decreto ahora en revisión, toda vez que en la nueva declaratoria de estado de excepción, se imponía la enunciación siquiera concisa de los hechos y las razones de las ‘diversas manifestaciones sociales’ que habían sobrevenido adicionalmente, con ocasión de la continuada o acrecentada captación ilegal de recursos del público”.

<sup>3</sup> Sentencias C-216 de 2011 y C-670 de 2015.

<sup>4</sup> Ver por todas, Sentencia C-670 de 2015.

<sup>5</sup> Entre otras, Sentencias C-802 de 2002, C-216 de 2011 y C-670 de 2015.

*"Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales".*

Frente al control de legalidad, la Sala Plena del Consejo de Estado en providencia del 31 de mayo de 2011<sup>6</sup>, advirtió:

*"(...) La Sala Plena ha tenido oportunidad de referirse a los alcances del control automático de juridicidad practicado por el Consejo de Estado respecto de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos legislativos que se dictan durante los estados de excepción. Ha señalado la jurisprudencia, como rasgos característicos del control inmediato de legalidad, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y "su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos". (...)*

*Asimismo, los rasgos en virtud de los cuales la jurisprudencia de esta Sala ha caracterizado el mencionado control inmediato son:*

*(i) Su carácter jurisdiccional, habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia y los efectos propios de este tipo de providencias serán los que se produzcan en virtud de la decisión que adopte la Jurisdicción acerca de la legalidad del acto controlado;*

*(ii) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados "deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico"<sup>7</sup> y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye*

*"... la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de "conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos"<sup>8</sup>;*

*(iii) Su autonomía, consistente en que resulta "posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan"<sup>9</sup>; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que*

<sup>6</sup> Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). Actor: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL. Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 3 de mayo de 1999; Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque; Radicación número: CA-011.

<sup>8</sup> *Idem.*

<sup>9</sup> *Ibidem.*

*adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelante el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo<sup>10</sup>.*

*(iv) Su inmediatez o automaticidad, reflejada en el deber legal impuesto a las autoridades que expidan el correspondiente acto administrativo para efecto de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo "dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición" - artículo 20 de la Ley 137 de 1994 (...)"*

Teniendo en cuenta los parámetros citados, el Tribunal se aplica al estudio de legalidad del decreto objeto de estudio.

#### **4.- EXAMEN MATERIAL DEL DECRETO**

##### **4.1 CAUSAS:**

##### **Expediente 85001-2333-000-2020-00161-00**

El alcalde municipal de Villanueva, en el Decreto 054 del 23 de marzo de 2020, señaló que con el propósito de mitigar los efectos del Covid 19 se necesita decretar medidas de contención y prevención tales como la regulación del asilamiento para evitar la propagación del virus.

Consideró que se hace necesario tomar algunas medidas en materia de contratación estatal con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia, acudiendo a la realización de audiencias públicas electrónicas o virtuales, fortaleciendo el uso de las herramientas electrónicas, de manera que evite el contacto entre los participantes en los procesos de contratación, pero sin afectar la publicidad y transparencia. Que en atención a las denuncias presentadas en la oblación los pequeños comerciantes y distribuidores de productos de la canasta familiar, farmacéuticos, de aseo e higiene alimentos y medicina para mascotas, de manera abusiva están aprovechando para realizar alza de precios injustificada y así mismo, el consumidor está acaparando determinados

---

<sup>10</sup> Precepto que, en lo aquí pertinente, dispone lo siguiente: "Artículo 66. Pérdida de fuerza ejecutoria. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos: (...) 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho".

productos, entorpeciendo el normal flujo de compra y venta de productos de primera necesidad.

#### **Expediente 85001-2333-000-2020-00174-00**

En el Decreto 060 del 13 de abril de 2020, el alcalde de Villanueva consideró que mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas los habitantes, entre el 25 de marzo de 2020 y el 13 de abril del mismo año; señaló que en Colombia la fase de contención se inició el 6 de marzo de 2020 y que el 20 de marzo comenzó una nueva cuarentena con el fin de controlar la pandemia. Contempló además la prohibición del consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio hasta el 12 de abril de 2020. Refiere que los artículos 49 y 95 de la C.P. obligan a toda persona a procurar el cuidado integral de su salud y el de su comunidad, obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida y salud.

Aduce que el Fondo Monetario Internacional expresó en una declaración conjunta la situación sin precedentes en la que una pandemia mundial se ha convertido en una crisis económica y financiera dada la interrupción repentina de la actividad económica, la contracción del producto mundial durante el año 2020, exaltando dar prioridad al apoyo fiscal con destino a los hogares y las empresas vulnerables a fin de acelerar su recuperación, cita el Decreto 537 del 12 de abril de 2020. Hace referencia al Decreto 538 del 12 de abril de 2020 y expresa la necesidad de ampliar los servicios de salud en el país, es imperativo establecer mecanismos ágiles para que, las secretarías de salud autoricen de manera transitoria un prestador de servicios de salud inscrito y expandir sus servicios para la atención de la población afectada.

#### **4.2. PERTINENCIA:**

##### **Expediente 85001-2333-000-2020-00161-00**

En el Decreto 054 del 23 de marzo de 2020, se ordena el aislamiento preventivo obligatorio con el objeto de tomar medidas de contención para evitar propagación del Covid 19, de todos los habitantes del municipio de Villanueva, desde el 24 de marzo de 2020, a partir de las 00:00 hasta las 00:00

del día 13 de abril del año en curso. Como consecuencia limita la libre circulación de habitantes y vehículos con las correspondientes excepciones previstas en dicho decreto. Ordena la suspensión de términos de todas las actuaciones que se adelantan en las inspecciones de policía rural y urbana para la protección integral de niños, niñas y adolescentes tramitadas por la Comisaría de Familia, por lo cual dicha entidad debe cumplir los lineamientos establecidos en el Decreto 460 de 2020, exceptuando las medidas de protección provisionales tomadas en los casos de violencia intrafamiliar y adopción de medidas de urgencia para los referidos menores, tramitados por la Comisaría de Familia de Villanueva.

También ordena garantizar la distribución de paquetería por parte de los servicios postales, a través del servicio público de transporte terrestre, con el cumplimiento de las medidas de cuidado e higiene necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Covid 19. Dispone el cierre del aeropuerto a partir de las 00:00 horas del 25 de marzo de 2020 hasta las 00:00 horas del 13 de abril de 2020, permitiendo solo el transporte de emergencia humanitaria, carga y mercancía y eventos de caso fortuito y fuerza mayor. Prohíbe el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio a partir de la vigencia del mencionado decreto y hasta el 30 de mayo de 2020.

Dispone adoptar en lo que haya lugar, dentro del orden municipal, las disposiciones señaladas en el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, por el cual se establecen medidas de urgencia en materia de contratos estatales, con ocasión del estado de Emergencia, económica, social y Ecológica.

Dispone adoptar en lo que haya lugar, dentro del orden municipal, las disposiciones señaladas en el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, por medio del cual se autoriza temporalmente a gobernadores y alcaldes, para la reorientación de rentas y reducción de tarifas de impuestos territoriales.

Ordena judicializar, de conformidad con las normas aplicables en la materia, a los ciudadanos que acaparen y a los comerciantes que especulen en los precios sobre cualquier producto, artículo o género de que tratan los artículos 297 y 298 del Código Penal. Así mismo se tendrán en

cuenta otros eventos contemplados en el título contra el orden económico y social de la norma en cita.

### **Expediente 85001-2333-000-2020-00174-00**

El Decreto 060 del 13 de abril de 2020, ordena el aislamiento preventivo obligatorio a todos los habitantes de Villanueva, a partir de las 00:00 horas del 13 de abril de 2020, hasta las 00:00 del 27 de abril de 2020, como consecuencia limita la libre circulación de personas y vehículos, con las 35 excepciones allí previstas. Limita la circulación a una sola persona por núcleo familiar para la adquisición de bienes de primera necesidad y desplazamiento a servicios bancarios o financieros, determinó que las personas menores de edad, las mayores de 70 años, discapacitados o con tratamiento especial, pueden salir acompañados de una persona que les sirva de apoyo, y una sola persona por núcleo familiar para sacar las mascotas; ordena la suspensión a partir de las 00:00 horas del 13 de abril hasta las 00:00 horas del 27 de abril del transporte por vía aérea, salvo emergencia humanitaria o transporte de carga o en caso fortuito o fuerza mayor; prohíbe el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y en establecimientos de comercio desde las 00:00 horas del 13 de abril hasta las 00:00 horas del 27 de abril de 2020. Prohíbe impedir, obstruir o restringir el pleno ejercicio de derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud, prohíbe ejercer actos de discriminación en su contra.

Ordena adoptar en lo que haya lugar, dentro del orden municipal, las disposiciones señaladas en el Decreto 537 del 12 de abril de 2020 emitido por el Ministerio de Salud y Protección Social *“por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.

Ordena adoptar en lo que haya lugar, dentro del orden municipal, las disposiciones señaladas en el Decreto 538 del 12 de abril de 2020, emitido por el Ministerio de Salud y Protección Social *“por el cual se adoptan medidas en el sector salud, para contener y mitigar la pandemia de Covid-19 y garantizar la prestación de los servicios de salud, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.

Ordena el cierre temporal de las intersecciones viales del municipio de Villanueva, según cuadro incorporado al Decreto observado, que regirá durante el periodo previsto para el aislamiento preventivo; ordena el toque de queda desde las 8:00 pm hasta las 5:00 am, hasta el 17 de abril de 2020, con excepción de los cuerpos de socorro, autoridades oficiales, vehículos de emergencia, comités establecidos para la atención de emergencias; prohíbe el servicio domiciliario durante el horario del toque de queda.

**Aspectos comunes en los Expedientes 85001-2333-000-2020-00161-00 y 85001-2333-000-2020-00174-00.**

Los expedientes en referencia fueron acumulados pues en ambos se tocan dos temas en común, así: - el aislamiento obligatorio preventivo, en el Decreto 054 del 23 de marzo de 2020, por un periodo comprendido entre el 24 de marzo al 13 de abril de 2020 y en el Decreto 060 del 13 de abril al 27 de los mismos mes y año; - la sanción a quien incumpla, desacate o desconozca tanto el Decreto 054 del 23 de marzo de 2020, como el Decreto 060 del 13 de abril de 2020.

Respecto al tópicos del aislamiento preventivo obligatorio, tratado en los decretos examinados, en efecto el Decreto ejecutivo 457 del 22 de marzo de 2020, que les sirve de soporte, faculta al alcalde para mantener el orden público, de tal manera que las disposiciones locales que expida deben estar en consonancia con las órdenes dictadas por el Gobierno Nacional y más aún en el estado de emergencia decretado. Así las cosas, el alcalde cuenta con la atribución de restringir la circulación de vehículos y personas, el consumo de bebidas embriagantes, en tal sentido se dictaron dichas limitaciones para hacerle frente al Covid 19. En este presupuesto, se debe analizar la pertinencia del acto administrativo por sus consecuencias jurídicas concretas y su afectación real a la sociedad.

Las medidas tomadas en el Decreto observado, afectan los derechos de los ciudadanos, luego desde una perspectiva integral, debe ser asumido por la jurisdicción contencioso administrativa en control automático de legalidad, en atención a los derechos que restringe y al contenido material de los mismos. La pertinencia se cumple, por cuanto las decisiones adoptadas atienden en forma directa las consecuencias adversas de la pandemia.

Los aspectos de pertinencia se examinarán de la siguiente manera:

**Expediente 85001-2333-000-2020-00161-00:**

En lo que atañe a la suspensión de términos en las actuaciones adelantadas en las inspecciones de Policía rural y urbana, para la protección integral de menores, tramitadas en la Comisaría de Familia de Villanueva, medida decretada en el Decreto 054 del 23 de marzo de 2020, en el que cita el Decreto nacional 460 del 22 de marzo de 2020 y exceptúa de la suspensión, las medidas de protección provisionales tomadas en caso de violencia intrafamiliar y adopción de medidas de urgencia para los referidos menores, es del caso traer a colación el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, que en su parte considerativa expone:

*“Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 Y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario **y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.**”* (negrilla fuera de texto)

Es esencial para el ejercicio de las acciones adelantadas por la administración, que haya una atención al usuario o al ciudadano que le permita el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la administración, con lo cual la interrupción de la prestación del servicio público conlleva una carga al ciudadano que en principio resultaría ilegítima, lo mismo una infracción al derecho fundamental de petición y vulneración directa al debido proceso conforme al artículo 29 de la C.P. No obstante, la prestación continua del servicio tiene excepciones dentro de una situación de emergencia especialmente crítica, como la declarada en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 ,en la que se busca salvaguardar derechos fundamentales tales como la salud y la vida de la población colombiana, de tal manera que existe conexidad de la medida decretada con la causa que origina el Decreto municipal bajo estudio, en ese orden de ideas, dentro del marco de la declaratoria del estado de excepción la disposiciones adoptadas en el Decreto 054 del 23 de marzo de 2020, resulta pertinente.

Merece especial atención, la particular condición de las comisarías de familia, que se fortalece si se tienen en cuenta los derechos fundamentales

y superiores de la niñez y la infancia, para que en caso de alguna infracción se les restablezcan los derechos de manera inmediata, por mandato del artículo 44 de la C.P. y del Decreto 460 del 22 de marzo de 2020, aspecto incluido en el decreto bajo estudio.

El Tribunal, considera necesario exhortar a la administración municipal de Villanueva, para que de manera concomitante con la prestación del servicio en la Comisaría de Familia, en las actividades exceptuadas de suspensión, respecto a los servidores públicos que allí laboren, tenga en cuenta los protocolos de turnos para un mínimo funcionamiento del servicio, medidas de seguridad y sanidad dadas las circunstancias de vulneración en que se encuentran actualmente y que son de público conocimiento.

En cuanto a la orden de adoptar las disposiciones señaladas en el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del estado de emergencia declarada en el decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Decreto 054 del 23 de marzo de 2020, no dispone medida concreta alguna, es decir se trata de disposición en blanco que necesitan concreción en la medida en que los casos concretos se vayan presentando. Se le debe advertir a los interesados contratados o proponentes de los medios electrónicos, horarios y en general proporcionar toda la información posible para que estos accedan a las plataformas y con ello garantizar los principios de igualdad, oportunidad, derecho de defensa, entre otros, al hacer uso de los medios electrónicos. Deben dictarse los actos administrativos de contenido particular, si así lo requiere la administración, de suspender los procedimientos de selección de contratistas y revocar los actos de apertura y comunicarlos en forma oportuna por cada caso en concreto, todo ello dentro del marco del Decreto 440 de 2020, que adopta en la modalidad de disposición en blanco. En esos términos resulta pertinente.

En lo que se refiere a lo preceptuado en el artículo décimo del Decreto sub examine, de adoptar dentro del orden municipal, el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020, por medio del cual se autoriza temporalmente a gobernadores y alcaldes para reorientación de rentas y reducción de tarifas de impuestos territoriales dentro del marco de la emergencia declarada por el Decreto 417 del 17 de marzo del año en curso, comprende el Tribunal que

es igualmente un tipo en blanco, que requiere concreciones en los casos específicos en que se vaya aplicando el Decreto 461 de 2020; la reorientación de las rentas de destinación específica, tiene un marco jurídico dispuesto en la citada disposición nacional, en especial que sean gastos necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria de emergencia. En el mismo sentido, si se presenta la reducción de tarifas de los impuestos territoriales, debe describirse el hecho generador, los sujetos pasivos, la acusación y con especial atención la tarifa y la base gravable, por cada impuesto o tasa en particular. Con estos parámetros la norma se considera pertinente.

En cuanto al artículo décimo segundo del Decreto 054 del 23 de marzo de 2020, en el que ordena judicializar a los ciudadanos que acaparen y a los comerciantes que especulen en los precios, resalta la sala que es un deber constitucional de todo ciudadano obrar con solidaridad y colaborar con el buen funcionamiento de la administración de justicia, constituye una obligación legal denunciar delitos de cuya comisión se tenga conocimiento, y debe investigarse de oficio por parte de las autoridades competentes, más aún si se trata de servidores públicos en el ejercicio de sus funciones, quienes pueden verse a su vez investigados por omitir denuncias en el marco de sus funciones. De tal manera que la disposición resulta pertinente, en este sentido obra el artículo 68 de la Ley 906 de 2004 y el artículo 28 de la Ley 600 de 2000.

#### **Expediente 85001-2333-000-2020-00174-00**

En el Decreto 060 del 13 de abril de 2020, además de la medida de aislamiento ya estudiada, se prohíben actos discriminatorios contra el personal de la salud. Esta norma enaltece el artículo 1 de la C.P. que exige un respeto máximo a la dignidad humana y la solidaridad entre las personas; el artículo 2 ídem, en lo que hace referencia a la convivencia pacífica; en general hay valores constitucionales implícitos cuyo respeto y cumplimiento deben exigirse, en tal contexto hay que superar los instintos y volver a la racionalidad, que ofrece valores como la fraternidad, la hermandad, la igualdad, la comprensión entre seres humanos, la práctica de la compasión, la equidad, el respeto a las personas que dedican su vida al cuidado de los otros. Nuestros actos deben encumbrar a quienes hacen

parte del sistema de salud y llevan sobre sus hombros la carga de la pandemia. Así las cosas, la disposición resulta pertinente.

En cuanto a la orden de adoptar, en lo que haya lugar, dentro del orden municipal, las disposiciones del Decreto 537 del 12 de abril de 2020, emitido por el Ministerio de Salud y protección Social, por medio del cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, resulta nuevamente ser un tipo en blanco, que debe desarrollarse con los parámetros ya descritos respeto del Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, pues guarda igual naturaleza, ampliado en lo que se refiere a contratación de urgencia, acuerdos marco de precios, adquisición en grandes superficies, adición y modificación de contratos, pago a contratistas. De tal manera, que aplicando los parámetros dispuestos en el Decreto nacional la resulta pertinente y el ente territorial debe igualmente en cada caso concreto motivar, cumplir con los fines y conexidad con la declaración de emergencia.

En el Decreto 060 del 13 de abril de 2020, igualmente se ordena como tipo en blanco, adoptar, en lo que haya lugar, las disposiciones del Decreto 538 del 12 de abril de 2020, expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social, por el cual se toman medidas en el sector salud para contener y mitigar la pandemia. En cada caso concreto, debe elaborarse un plan de gestión que implique en forma previa a la contratación, una explicación razonal del gasto o la inversión de tal manera que se priorice la protección al personal médico, asistencial y auxiliares relacionados con el sistema de salud, con implementos de protección tales como máscaras, trajes, guantes, escudos faciales, instalaciones físicas, condiciones sanitarias, transporte a sus lugares de residencia, pagos oportunos por su labor y hacer el mayor esfuerzo para practicar las pruebas dispuestas por el Gobierno Nacional para diagnosticar a las personas en riesgo e invertir en estudios de dichas muestras y así determinar la política de salud municipal. Será en cada caso concreto y según las necesidades del municipio, la planeación, contratación y ejecución contractual, en los términos de la aplicación ordenada del Decreto 538 de 2020.

### **4.3 PROPORCIONALIDAD – NECESIDAD – FINALIDAD.**

Los Decretos en los aspectos que cumplen el presupuesto de pertinencia, también corresponden en cuanto a su finalidad y medida con el propósito establecido en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, y en especial con el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, en que se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio y le indica a las autoridades territoriales que emitan los actos y órdenes necesarios con tal propósito.

Tanto el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 como del Decreto 531 del 8 de abril de 2020, tienen como finalidad proteger el interés público, el orden público, la salud y permiten instaurar restricciones a los derechos y libertades de las personas en cuanto resulten proporcionales y atiendan a los referidos propósitos – atendiendo cada uno a su espacio temporal-. La esencia de la restricción ordenada para vehículos, personas y las actividades descritas en los decretos locales que se analizan, resultan concordantes y proporcionales, en cuanto se hace estrictamente necesario el aislamiento tanto de las personas como de la localidad con el fin de evitar el contagio y corresponder a la etapa de la contención según el análisis dispuesto por las autoridades de salud.

Por su parte, la suspensión de términos en todas las actuaciones que adelanten las inspecciones de Policía, corresponde en cuanto a su finalidad y medida con el propósito establecido en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, de aislar la población con el fin de contener el contagio y la transmisión del virus Covid 19 y así lo dispuso el Gobierno Nacional cuando ordenó el aislamiento preventivo obligatorio.

En cuanto a las órdenes de adoptar, en lo que haya lugar, los decretos nacionales atrás referenciados y, que fueron incorporados en los actos administrativos locales objeto de control inmediato de legalidad, como tipos en blanco, en principio están demostradas las causas, pues se manifiesta en la parte motiva los hechos que originaron la adopción de estas medidas, pues demás son hechos notorios y fueron reconocidos por los Decretos Nacionales dictados en el marco de la emergencia declarada y las resoluciones del Ministerio de Salud y Protección Social. En lo que hace referencia a la proporcionalidad, necesidad y finalidad, en esta misma

providencia se dejaron sentadas las bases para que en cada caso concreto y como actos previos de planeación, se dejen consignados los elementos que así lo acrediten.

### **Vigencia y oponibilidad del decreto local.**

En lo que atañe al artículo décimo cuarto y décimo segundo de los decretos 054 y 060, respectivamente, *“El presente decreto, rige a partir de expedición”*, la Sala trae a colación la teoría del acto administrativo según la cual existe acto desde la fecha de su expedición, esto es nace a la vida jurídica, es decir que para la administración que lo expidió tiene efectos inmediatos, y a partir de ese momento lo acompaña la presunción de legalidad.

En cuanto a la publicación del acto administrativo, la teoría expresa que es oponible y por tanto surte efectos frente a terceros a partir del momento de su publicación y sólo así se predica su eficacia. Por lo anterior, en los términos expuestos por el artículo 65 del C.P.A.C.A, si bien la falta de publicación no es causal de nulidad del acto, en la parte resolutive de esta sentencia se precisará que sólo será oponible a terceros desde el momento de su publicación.

### **5. FACULTADES Y LÍMITES DEL ALCALDE DE VILLANUEVA**

El artículo 315 numeral 1 de la C.P. establece dentro de las obligaciones del alcalde cumplir y hacer cumplir, entre otros, los decretos del Gobierno. El artículo 91 de la Ley 136 de 1994 literal d) en relación con la administración municipal le impone al alcalde la función de dirigir la acción administrativa del municipio.

### **6. EXAMEN FORMAL DE LOS DECRETOS 054 DEL 23 DE MARZO DE 2020 Y 060 DEL 13 DE ABRIL DE 2020:**

Los decretos examinados, se emitieron dentro de los términos previstos en la declaratoria de emergencia conforme al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, pues fue expedido el 23 de marzo y el 13 de abril del presente año, respectivamente, es decir en vigencia de la declaratoria de emergencia y se trata en efecto de actos generales toda vez que se dirigen a una pluralidad indeterminada de personas, esto es a la población de Villanueva

y las normas en las cuales se funda están citadas de una manera impersonal y abstracta.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### FALLA

**PRIMERO: DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO, el Decreto 054 del 13 de marzo de 2020** proferido por el alcalde Municipal de Villanueva, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia y, solo será oponible a terceros desde su publicación en los términos del artículo 65 del C.P.A.C.A.

**SEGUNDO: DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO el Decreto 060 del 14 de abril de 2020** proferido por el alcalde Municipal de Villanueva, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia y, solo será oponible a terceros desde su publicación en los términos del artículo 65 del C.P.A.C.A.

**TERCERO: Notificar esta sentencia** al representante legal del municipio de Villanueva y al Ministerio Público, a través del buzón electrónico, utilizando los medios tecnológicos disponibles por la Secretaría de la Corporación.

**CUARTO:** Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea comunicada en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en el link control automático de legalidad habilitado por el CSJ en la página web de la rama.

**QUINTO:** En firme la presente decisión, archívese el expediente.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
**AURA PATRICIA LARA OJEDA**  
Magistrada

  
ajustado en casa  
DL 491/2020 a 13

**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**  
Magistrado

  
**JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**  
Magistrado

Con aclaración y salvamento parcial de voto