



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE  
PALACIO DE JUSTICIA – CARRERA 14 N° 13-60  
BARRIO COROCORA-YOPAL**

Yopal Casanare, once (11) de junio de dos mil veinte (2020)

Referencia:	85001-2333-000-2020-00143-00
Medio de Control:	Legalidad
Acto controlado:	Decreto 009 del 06/04/2020 emitido por el municipio de Sácama

Magistrado Ponente: **JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**

### **I.- OBJETO**

Procede el Tribunal a emitir sentencia dentro del asunto referenciado.

### **II.- SÍNTESIS ACTUACIÓN PROCESAL**

1.- El proceso referenciado fue repartido al Despacho 2 del Tribunal Administrativo de Casanare, el cual lo admitió y le dio el curso establecido en el artículo 185 del CPACA, hasta llevarlo a sentencia.

2.- Culminado el trámite mencionado, dicho despacho presentó proyecto de fallo, disponiendo en la parte pertinente de la parte resolutive lo siguiente:

*“DECLARAR IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad del Decreto 009 del 06/04/2020, expedido por la alcaldía de Sácama; consecuentemente, PRESCINDIR de pronunciamiento de fondo acerca de su contenido.”*

3.- Sometido el proyecto a rotación a través de medios virtuales, primero, y luego analizado en Sala virtual de decisión llevada a cabo el 22 de mayo de 2020, fue derrotado básicamente por las siguientes razones:

3.1.- El principal deber de los jueces es decidir de fondo los asuntos sometidos a su conocimiento.

3.2.- De conformidad con el artículo 278 del C. G. del P., son sentencias las que deciden sobre las pretensiones de la demanda, las excepciones de mérito, cualquiera que fuere la instancia en que se pronuncien, las que deciden el incidente de liquidación de perjuicios, y las que resuelven los recursos de casación y revisión. Son autos todas las demás providencias.

3.3.- Acorde con los artículos 125, 136 y 151 numeral 14 del CPACA, el CIL respecto de los actos emitidos por las entidades territoriales es de única instancia.

3.4.- Si el acto enviado para CIL es improcedente, tal situación debe resolverse por el ponente a través de auto interlocutorio, al tenor de lo establecido en el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011, y no por la Sala porque la declaratoria de improcedencia no decide nada respecto del fondo del asunto.

3.5.- El CIL de competencia de los tribunales administrativos está sujeto a las siguientes condiciones:

- a) que se trate de un acto emitido por las entidades territoriales

- b) que se trate de un acto de carácter general
- c) *que sea proferido en ejercicio de la función administrativa, durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos u ordinarios y con la finalidad de contrarrestarla.*

3.6.- En el caso específico se cumplen la totalidad de requisitos indicados en el numeral precedente.

4.- Consecuencialmente, la Sala dispuso que el proceso pasara al magistrado que le sigue en turno en orden alfabético de apellidos, acorde con lo dispuesto en el Acuerdo 209 de 1997 emanado del Consejo Superior de la Judicatura, esto es, al Despacho 1 del Tribunal Administrativo de Casanare para que elaborara nueva ponencia, pero de mérito.

5.- El Despacho 2 remitió el proceso al Despacho 1 con auto del 22 de mayo de 2020. Por ende, se procede a emitir el fallo respectivo en los términos que se indican a continuación.

### **III.- EL ACTO CONTROLADO**

A continuación, se sintetiza el Decreto 009 de 6 de abril de 2020 emitido por el municipio de Sácama – Casanare, en los siguientes términos:

#### **A.- Consideraciones jurídicas:**

Invocó los artículos 2, 49, 209 y 315 de la Constitución Política de Colombia; artículo 1°, 3, 12, 14 de la Ley 1523 de 2012, artículo 91 de la Ley 136 de 1994, artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016.

Que la OMS el 11 de marzo de 2020 categorizó el Covid-19 como una pandemia y la calificó como una emergencia de salud pública de interés internacional, por lo que el gobierno nacional, mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 decretó la cuarentena preventiva, señalando las restricciones que se deberían tomar en el territorio nacional y anunciando taxativamente las excepciones de movilidad durante su vigencia de la medida.

#### **B. Consideraciones fácticas.**

El Comité de expertos de la Organización Mundial de la salud OMS, emitió el 30 de enero de 2020 la declaratoria de emergencia de salud pública de interés Internacional —ESPII1 con ocasión del Coronavirus (COVID-19), con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda.

Luego, el 11 de marzo de 2020 la OMS declaró que el brote nuevo Coronavirus - COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

#### **C.- Consideraciones valorativas.**

Que el gobierno nacional adoptó las medidas de aislamiento preventivo obligatorio en todo el país en consideración a la situación epidemiológica causada por el Coronavirus, porque, según la OMS a la fecha no existe vacuna o tratamiento farmacológico para tratar el Covid-19, por lo que las medidas más eficaces para su

propagación son el aislamiento, la higiene, la asepsia, la restricción de conglomeraciones y movilización en espacios y vías públicas.

Que el municipio de Sácama al encontrarse ubicado sobre una vía nacional por la que se movilizan vehículos desde diferentes regiones del país, por lo que se puede incrementar el riesgo de contagio y en consecuencia era necesario restringir la movilidad durante ciertas horas del día para permitir el control sanitario de los automotores que se movilizan por el corredor vial.

Que como quiera que los campesinos acostumbran a visitar el casco urbano el día domingo, causando aglomeraciones que puedan favorecer el contagio del virus por la alta afluencia de personal, por lo que es necesario garantizar condiciones de seguridad, porque en su mayoría son personas de alto riesgo por pertenecer a personas de la tercera edad, por lo que era necesario implementar el PICO Y VEREDA para que los habitantes del área rural pueden acudir al perímetro urbano a abastecerse de alimentos y medicamentos de manera más segura.

Que se requería la adopción de medidas adicionales a las ya decretadas para la contener, evitar, mitigar y prevenir la propagación excesiva del Covid-19, como es la implementación de Pico Y Cédula y Pico y Vereda en las vías, instalaciones y espacios públicos, extendiendo la medida a supermercados, droguerías, tiendas, corresponsales bancarios, establecimientos dedicados al recaudo del pago de servicios públicos, manteniendo vigente las excepciones del Decreto municipal 008 de marzo de 2020.

Y con base en lo anterior decretó lo siguiente:

“[...]

**ARTÍCULO PRIMERO: ORDENAR EL CUMPLIMIENTO Y LA APLICACIÓN DEL PICO Y CEDULA**, en las vías, instalaciones y espacios públicos del municipio de Sácama, como medida de contención, prevención, y mitigación del virus COVID-19, por lo que solo un miembro de la familia podrá salir dos veces a la semana entre las 06:00 am y las 2:00 pm, para comprar productos alimentación, medicamentos, productos de aseo y cuidado personal, productos de limpieza del hogar, en los diferentes supermercados, droguerías y tiendas de barrio, al mismo para realizar servicios bancarios en los corresponsales del municipio, pago de servicios públicos, y demás diligencias debidamente justificadas. Esta restricción se implementará acorde al siguiente cuadro de acuerdo al último dígito de su documento de identidad, así:

LUNES	MARTES	MIÉRCOLES	JUEVES	VIERNES	SÁBADO	DOMINGO
0-1-2	3-4-5-	6-7-8	9-0-1	2-3-4	5-6-7	8-9

**ARTÍCULO SEGUNDO: DECIDIR LA AMPLIACIÓN y CUMPLIMIENTO DEL PICO y VEREDA** para los habitantes del área rural del municipio de Sácama en los sitios y establecimientos relacionados en el artículo anterior para el abastecimiento de alimentos, medicamentos y productos de primera necesidad, así como para la comercialización de los productos alimenticios producidos por ellos, de acuerdo al cuadro que se detalla a continuación, así:

LUNES	MARTES	MIÉRCOLES	JUEVES	VIERNES	SÁBADO	DOMINGO
MACUEQUE	SANANALARGA	EL SINAI	LA COLORADA	LA CASIRVA	MONTE OLIVO Y QUEBRADA NEGRA	GUIVARIN

Para el caso de las excepciones comunicarse con la Inspectora de Policía a la línea 3124057675.

**ARTÍCULO TERCERO:** Establézcase la obligatoriedad de portar el documento de identidad para toda persona que deba movilizarse a adelantar las actividades descritas en los artículos precedentes.

**ARTICULO CUARTO:** Todo viajero que arribe al municipio deberá permanecer en aislamiento preventivo durante cinco (5) días en el centro recreacional "las cabañas".

**ARTICULO QUINTO:** Manténgase la restricción de la circulación por las vías del municipio de Sácama durante el término del aislamiento obligatorio decretado por el Gobierno Nacional, en el horario comprendido entre la 8:00 pm y las 05:00 a.m.

**ARTICULO SEXTO:** LA OMISIÓN de las determinaciones adoptadas en el presente Decreto, darán lugar a las sanciones establecidas en el Código Nacional de Policía y Convivencia ciudadana (ley 1801 de 2016), y el artículo 388 del Código Penal Colombiano.

**ARTICULO SÉPTIMO: REMÍTASE** copia del presente Decreto a las autoridades administrativas, el comandante de la Estación de Policía, y demás autoridades encargadas de realizar el control de legalidad, y dar cumplimiento al principio de Publicidad.

**ARTICULO OCTAVO: VIGENCIA,** el presente Decreto rige a partir del día tres (03) del mes de Abril de 2020, manteniendo vigentes los Decretos municipales 007 y 008 de 2020, salvo las disposiciones que le sean contrarias.  
[...]" (Sic para todo el texto en cursivas, negrilla del mismo).

#### **IV.- INTERVENCIONES CIUDADANAS**

En el auto admisorio y acorde con lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 se dio oportunidad a los ciudadanos para que intervinieran e hicieran conocer al Tribunal su posición sobre el tema, a fin de considerarlo en el fallo.

Ningún ciudadano intervino durante el término fijado para el efecto.

#### **V.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El procurador delegado ante el Tribunal Administrativo de Casanare, dentro del término de traslado, y después de señalar los antecedentes, supuestos fácticos y probatorios señaló que el problema jurídico que se vislumbra, *“se contrae a determinar si el acto administrativo contenido en el Decreto No. 009 del 6 de abril de 2020 “Por medio del cual se establece el pico y cédula en las vías y espacios públicos del municipio de Sácama Casanare con el fin de mitigar y contener la pandemia causada por el virus COVID-19 y se dictan otras disposiciones”, como medida para conjurar la propagación del contagio del Coronavirus Covid-19 en cumplimiento a lo dispuesto por el Decreto Legislativo 417 de esta misma anualidad, se encuentran ajustados a la legalidad vigente y en especial a la normatividad excepcional establecida en los Decretos Legislativos proferidos por el Gobierno Nacional al amparo del artículo 215 de la Carta Política.*

*Igualmente, deberá discernirse si el funcionario público que expidió los actos objeto de control es el competente para hacerlo, bien por disposición legal o por delegación expresamente conferida por el titular de tal atribución.”* (Sic para lo cursivo).

Posteriormente, sobre el medio de control impetrado señaló que se debía remitir a lo preceptuado en la norma que regula la materia, esto es el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, el cual transcribió.

Señaló que el caso en estudio se trata de puro derecho, por lo que sería realizar el análisis de los actos administrativos enjuiciados, de los cuales transcribió la parte

resolutiva, frente a la normatividad superior que le sirvió de fundamento, así como lo relacionado a la competencia de quien expidió, para así concluir su avenimiento al ordenamiento jurídico y por ende su legalidad.

Manifestó que con ocasión de la aparición del virus denominado COVID-19, mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria y adoptó medidas sanitarias para hacer frente al mismo, que la materia que trata los actos administrativos tiene que ver con **“situación de riesgo que puede afrontar eventualmente la entidad territorial en cuanto a la situación de propagación y contagio”**, en tal aspecto, señaló las disposiciones de nuestro ordenamiento jurídico en relación con el régimen municipal, específicamente la Ley 136 de 1994, dijo que el acto administrativo contenido en el Decreto núm. 009 del 6 de abril de 2020 expedido por el alcalde municipal de Sácama, no es más que el acatamiento a las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional en los Decretos Legislativos Nos. 457 y 531 de 2020.

Además que como nos enfrentamos unas circunstancias extrañas por la pandemia del Covid-19, se creó los denominados “estados de excepción” y entre estos el de Emergencia Económica, Social y Ecológica que permiten al Ejecutivo proferir decretos legislativos que transitoriamente **suspenden** la legislación ordinaria y lo facultan para atribuir dichas funciones p prerrogativas a otras autoridades, como lo hizo con la expedición del Decreto núm. 461 del 22 de marzo de 2020 en el que se facultó a los alcaldes, mientras subsista el estado de excepción declarado, ejercer algunas atribuciones sin necesidad de autorización alguna por parte de los concejos municipales.

Dijo que, sin embargo, en tratándose de la **situación de riesgo que pueda afrontar eventualmente la entidad territorial en cuanto a la situación de propagación y contagio** (respecto de adopción de medidas e instrumentos legales urgentes para conjurar la crisis acaecida por el COVID-19), no se ha dictado Decreto alguno que haya transferido el ejercicio de esas funciones a autoridad distinta a la que legalmente le corresponden; es decir, el alcalde conserva dichas atribuciones.

Señaló que los actos administrativos enjuiciados y que fue dictado por el alcalde del municipio de Sácama se fundamenta en las atribuciones establecidas por la Ley 1551 de 20112 y la Ley 1523 de 2012, así como las Leyes 1801 de 2016 y 715 de 2001, de las cuales transcribió algunos artículos relacionado con el tema,

Dijo que los actos administrativos proferido por el alcalde del municipio no es más que el acatamiento de las medidas adoptadas por el gobierno nacional a través de las cuales se establecen las condiciones para el cumplimiento de aislamiento preventivo y obligatorio como parte de las acciones que ayudarán a enfrentar y mitigar el rápido avance del Coronavirus COVID-19 en el territorio Nacional.

Concluyó que el alcalde de Sácama sí es competente para proferir los actos administrativos, de acuerdo con las facultades establecidas en el art. 91 de la Ley 136 de 1994, así como la Ley 1551 de 2012 y artículos 3º y 12 de la Ley 1523 de 2012, artículo 44 de la Ley 701 de 2001, los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 y hasta el momento ningún Decreto Legislativo lo ha despojado transitoriamente de tal potestad, igualmente, que la derogatoria tácita que efectuada respecto de todas aquellas disposiciones que sean contrarias al Decreto 009 del 6 de abril de 2020, es una prerrogativa propia de quien dicta esta clase de actos administrativos.

Y que al efectuar la confrontación entre el Decreto 009 de 6 de abril de 2020 expedido por el alcalde municipal de Sácama y el Decreto Legislativo 417 de 2020 proferido por el Gobierno Nacional y las Leyes 136 de 1994, 715 de 2001, 1551 y 1523 de 2012 y 1801 de 2016, se constata *indubitablemente* que no existe infracción alguna de

aquellos, respecto de estos, y que son justamente las normas en los que debió fundarse.

Y con base en esos argumentos solicitó que se declare ajustado a la ley el Decreto 009 de 6 de abril de 2020 expedidos por el Alcalde Municipal de Sácama.

## **VI.- PRUEBAS**

Durante el trámite del medio de control que nos ocupa, se incorporaron las pruebas que se indican a continuación:

1.- Copia del Decreto núm. 009 de 6 de abril de 2020 emitido por el municipio de Sácama – Casanare *“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE EL PICO Y CÉDULA EN LAS VÍAS Y ESPACIOS PÚBLICOS DEL MUNICIPIO DE SÁCAMA CASANARE CON EL FIN DE MITIGAR Y CONTENER LA PANDEMIA CAUSADA POR EL VIRUS COVID-19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*. El cual se sintetizó en precedencia.

2.- El alcalde del municipio de Sácama, Duván Yair González Coca, dio respuesta al requerimiento emitido por el Tribunal Administrativo, en el auto admisorio de fecha 3 de abril de 2020, además, allega copia de la certificación emitida por la persona municipal de Sácama en la que señala que el Acuerdo núm. 009 de fecha 6 de abril de 2020 se publicó en la cartelera municipal y la página web por un término de 10 días.

3.- Copia del acta núm. 004 del Consejo Extraordinario de Seguridad celebrada el día 2 de abril de 2020.

## **VII.- CONSIDERACIONES**

### **1.- PRONUNCIAMIENTO SOBRE NULIDADES y PRESUPUESTOS PROCESALES**

Revisada la actuación surtida hasta el momento, en cumplimiento del control de legalidad establecido en el artículo 132 del C.G.P, no se observan irregularidades procedimentales que conlleven a declarar la nulidad total o parcial de lo actuado. Por el contrario, se encuentra cumplido el procedimiento previsto en el artículo 185 del C.P.A.C.A. y demás normas concordantes, es decir, se agotó el debido proceso establecido en el artículo 29 de nuestra Constitución Política.

Están cumplidos los presupuestos procesales. En efecto, este Tribunal es competente para conocer del presente medio de control en única instancia, de conformidad con lo establecido en los artículos 136, 151-14 y 185 de la Ley 1437 de 2011; acorde con las normas mencionadas, el control de legalidad procede a solicitud de parte e incluso de oficio; el ente territorial que expidió el acto está legitimado para intervenir como demandado y cualquier persona natural o jurídica puede hacerlo como coadyuvante o impugnante del acto controlado; y el Ministerio Público debe emitir concepto.

### **2.- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL SOBRE EL CONTROL AUTOMÁTICO DE LEGALIDAD DE ACTOS DE CARÁCTER GENERAL EMITIDOS POR ENTIDADES TERRITORIALES COMO DESARROLLO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS DURANTE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN**

2.1.- La Constitución de 1991 en sus artículos 212 y s.s. regula los estados de excepción. Los cánones 214 y 215 son del siguiente tenor:

*“ARTICULO 214. Los Estados de Excepción a que se refieren los artículos anteriores se someterán a las siguientes disposiciones:*

1. Los decretos legislativos llevarán la firma del Presidente de la República y todos sus ministros y solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del Estado de Excepción.

2. No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. Una ley estatutaria regulará las facultades del Gobierno durante los estados de excepción y establecerá los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos, de conformidad con los tratados internacionales. Las medidas que se adopten deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos.

3. No se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado.

4. Tan pronto como hayan cesado la guerra exterior o las causas que dieron lugar al Estado de Conmoción Interior, el Gobierno declarará restablecido el orden público y levantará el Estado de Excepción.

5. El Presidente y los ministros serán responsables cuando declaren los estados de excepción sin haber ocurrido los casos de guerra exterior o de conmoción interior, y lo serán también, al igual que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos anteriores.

6. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refieren los artículos anteriores, para que aquella decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

**ARTICULO 215.** Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

*El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.*

*El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.*

*El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.*

**PARÁGRAFO.** *El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento”.*

2.2.- El congreso, a través de la Ley Estatutaria 137 de 1994 reguló los estados de excepción, impuso límites y controles jurídicos y políticos a los mismos, y estableció responsabilidades derivadas de infracción de la Constitución y de la ley por acción u omisión y por abuso y extralimitación de funciones durante ellos.

El estado de emergencia económica, social y ecológica, que es la que ocupa la atención del Tribunal, lo reguló en sus capítulos IV (arts. 46 a 50) y V (arts. 51 a 58).

2.3.- La Corte, en sentencia C-179 de 1994, ejerció el control automático de constitucionalidad sobre el proyecto de ley que le fue enviado por el congreso para esos efectos y que posteriormente se convirtió en la Ley 137 de 1994, declarando la inexecutable de algunas de sus normas y la constitucionalidad de las demás.

2.4.- El mismo Órgano, al examinar uno de los estados de excepción, esto es, al estado de conmoción interior declarado por el Decreto Legislativo 1837 de 2002 expedido por el gobierno nacional, se refirió también a los demás en sentencia C-802 de 2002. De ella y por considerar aplicables al control de legalidad del asunto referenciado, extractamos los siguientes criterios:

a.- La declaratoria del estado de excepción no sólo determina la legitimidad o ilegitimidad constitucional del decreto legislativo declaratorio, sino que también constituye el ámbito de sujeción de los decretos legislativos de desarrollo dictados con base en él. De este modo, si el acto declaratorio no satisface ese condicionamiento, contraría la Carta y deberá ser retirado del ordenamiento.

b.- Si los decretos de desarrollo dictados con base en él no están directa y específicamente relacionados con los motivos de la declaración, contrarían también el Texto Superior y deberán ser retirados del ordenamiento. De allí que ese presupuesto constituya un límite material de ese particular estado de excepción.

c.- En virtud del ius cogens, por el sólo hecho de haberse declarado un estado de excepción no es posible restringir por sí los derechos no consagrados como intangibles en los artículos 4º del Pacto y 27 de la Convención. Ello es así por cuanto dicha restricción se justifica únicamente cuando se han cumplido los requisitos que los instrumentos internacionales exigen para la declaratoria del estado de excepción. El principio de intangibilidad de derechos también se extiende a otros derechos distintos a los señalados en los artículos 27 de la Convención y 4º del Pacto. Esta extensión se origina por tres vías: - La primera, cuando el contenido de los derechos expresamente excluidos de restricción



excepcional involucra no uno sino un conjunto de prerrogativas que guardan relación entre sí, todas éstas quedan cobijadas por la salvaguarda. - La segunda, dada la prohibición que tienen los Estados de proferir medidas de excepción incompatibles con otras normas internacionales, se amplía también el número de derechos excluidos, a menos que en los instrumentos suscritos existan previsiones sobre su suspensión en los mismos términos de los artículos 27 de la Convención y 4º del Pacto - Y la tercera, dada la vigencia de las garantías judiciales en los estados de excepción, ellas, en especial los recursos de amparo y de hábeas corpus, también están excluidas de la restricción de su ejercicio. Es igualmente importante anotar cómo aquellas normas que tienen el carácter de imperativas en el derecho internacional, pese a no figurar entre los derechos y las garantías intangibles, tampoco pueden ser inobservadas en uso de las facultades derivadas del estado de excepción. Así ocurre con el respeto de la dignidad humana; la prohibición de la tortura, los tratos crueles y degradantes, el secuestro y la toma de rehenes y el respeto de las normas del derecho internacional humanitario.

La posibilidad de suspensión de derechos y garantías prevista en la Convención y el Pacto no tiene un sentido absoluto pues solamente se restringe a la limitación de su pleno ejercicio.

d. El derecho constitucional de excepción no habilita la suspensión del régimen constitucional en su conjunto sino únicamente de aquellos derechos no intangibles y sólo en la medida estrictamente necesaria para conjurar la crisis. Es decir, se trata de defender la institucionalidad del Estado desde la institucionalidad misma y no desde las puras vías de hecho. De allí que el constituyente impida que durante los estados de excepción se interrumpa el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado, pues tales ramas y órganos materializan el actual estado de la evolución del poder político en búsqueda de un punto de equilibrio entre su ejercicio y el respeto de las libertades públicas. El restablecimiento del orden público, gravemente alterado, pasa por la permanencia de los mecanismos institucionales destinados a la protección de los derechos y garantías inalienables consagrados en la Carta y ella sólo es posible si se mantiene incólume la estructura de las ramas del poder público y los demás órganos del Estado.

e. El control político y el control jurídico durante los estados de excepción no son excluyentes, son limitaciones institucionalizadas para ejercicio de facultades excepcionales, pues los actos emitidos con base en el derecho constitucional de excepción, como todos los actos del poder público, son actos jurídicos sólo que se proyectan políticamente. Como actos jurídicos, están sometidos a controles jurídicos. No obstante, en virtud de su proyección, pueden estar también sometidos a controles políticos.

La anormalidad que conduce a la declaratoria de un estado de excepción radica facultades excepcionales en el presidente, pero el ejercicio de esas facultades no se sustrae a la legitimación que precisa todo acto de poder público pues, si bien el estado de anormalidad justifica las excepcionales facultades presidenciales, ella sola resulta insuficiente para afirmar su legitimidad. Esa situación viene a ser compensada por el sistema de controles diseñado por el constituyente y en ese contexto, el control político contribuye a rodear de legitimidad esos actos de poder.

f. El control jurídico que se realiza es objetivo y tiene como parámetro la Carta Política, pues esta constituye un referente obligatorio, preexistente al órgano controlado y al órgano de control y ajeno a su voluntad. De allí que se trata de una labor de cotejo entre el acto emitido y el parámetro normativo de control,

desde los puntos de vista formal y material según línea jurisprudencial. Se trata de un control automático, compatible con la exigencia de celeridad propia del carácter temporal de los estados de excepción y sujeto en todo caso a términos reducidos y estrictos, aún en el caso de los decretos que reglamentan las facultades excepcionales y que corresponden al Consejo de Estado.

La Corte es el juez constitucional de los estados de excepción. La Carta Política confía a la Corte Constitucional la competencia para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad tanto de la declaratoria de la conmoción interior como de las medidas que el Gobierno expida a su amparo. Otra es la situación referente a 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, cuyo control se confía a la Jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Ya que los estados de anormalidad institucional se desarrollan dentro de la Constitución y no fuera de ella, es evidente que el acto de declaratoria de uno de tales estados es un acto que debe someterse a los presupuestos formales y materiales impuestos por el constituyente y el legislador estatutario. En tal virtud, se trata de un acto jurídico y, como tal, está sometido a controles de la misma naturaleza. Con todo, esto no implica desconocer que, dado que la declaratoria de un estado de excepción, una vez satisfechos los presupuestos constitucionales, es una decisión facultativa del presidente de la República, ella está también sometida al control político del Congreso de la República. Ello es así porque el control jurídico y el control político no son excluyentes pues involucran juicios de responsabilidad de naturaleza completamente diferente. Así, como se lo expuso en precedencia, el control jurídico recae sobre los actos del poder público, es de naturaleza objetiva, se sujeta a un parámetro normativo de control que es la Carta Política, involucra razonamientos jurídicos y su carácter es necesario en relación con su iniciación, su trámite y sus efectos. En cambio, el control político recae sobre los órganos de poder y sus actos, es de naturaleza subjetiva, no está sujeto a parámetro normativo alguno de control, implica razonamientos de oportunidad y conveniencia y su carácter es voluntario.

g. A pesar de la multiplicidad de enfoques de que puede ser susceptible el concepto de orden público, lo cierto es que él remite a unas condiciones necesarias para el desenvolvimiento armónico y pacífico de las relaciones sociales y, en consecuencia, para la realización de los derechos y el cumplimiento de los deberes correlativos. El orden público es un supuesto de la pacífica convivencia, es el escenario de desenvolvimiento normal de las relaciones entre el poder y la libertad. De allí que el concepto de orden público se ligue siempre a las condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad requeridas para el despliegue de la vida en comunidad y para la afirmación de sus miembros como seres libres y responsables.

Como espacio de reconocimiento de derechos y deberes, el orden público implica una referencia al sistema político y jurídico establecido, pues este es el resultado de la decisión de un pueblo de darse una organización determinada y constituye el desarrollo específico de aquella forma de organización por la que ha optado. De acuerdo con ello, el orden público, como conjunto de condiciones requeridas para la pacífica convivencia, implica el reconocimiento del sistema jurídico como ámbito legítimo de regulación de la vida en comunidad. De allí que el orden público constituya el espacio de reconocimiento y afirmación de las libertades bajo la cobertura racionalizadora del derecho establecido.

## VIII.- ESTUDIO DEL CASO

Tal como se expresó, el objeto del presente fallo es verificar y decidir si las medidas adoptadas por el alcalde de Sácama – Casanare en el acto administrativo indicado en la referencia, se ajustan o no a los parámetros establecidos en el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, a través del cual se declaró la emergencia económica, social y ecológica por el gobierno nacional, y si además tales medidas encajan dentro de los parámetros fijados por el gobierno nacional en los decretos legislativos y ordinarios expedidos para conjurar dicha emergencia.

Debe resaltarse que se incluyen también los decretos ordinarios que hayan desarrollado la emergencia, como parámetros de control de legalidad de los actos de los gobernadores y alcaldes, por las siguientes razones:

- a) La emergencia económica, social y ecológica se declara por el gobierno nacional en pleno (lo deben firmar el presidente y todos los ministros), a través de un decreto legislativo.
- b) Dicho decreto legislativo se desarrolla normalmente por decretos legislativos. Pero esta no es la única manera de hacerlo, ya que durante la emergencia también está en plena vigencia la facultad reglamentaria del gobierno prevista en el artículo 189 de la Constitución.
- c) Esa interpretación también se deriva del artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, pues según él, lo importante o decisivo es que sean medidas de carácter general, emitidas en ejercicio de la función administrativa, y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

Sentadas las anteriores premisas constitucionales, legales y jurisprudencias, la Sala, en primer lugar, se ocupará de la competencia para realizar el control automático de los actos emitidos por las autoridades territoriales para conjurar la emergencia. Y luego, teniendo en cuenta los parámetros indicados en precedencia, se realizará el control formal y material del decreto en cita.

### 1.- Competencia

De conformidad con el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, 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.

La misma situación está prevista en el artículo 136 del CPACA. Además, el artículo 151 numeral 14 Ibídem fija la competencia territorial en este Tribunal en única instancia, teniendo en cuenta que quien emitió el acto objeto de control es el municipio de Sácama, a través de su alcalde, esto es, una entidad del orden territorial.

Así las cosas, la Corporación tiene la competencia para realizar el control de legalidad automático del decreto referido.

### 2.- Control formal

2.1.- El Gobierno nacional en pleno, a través del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, con base en las consideraciones fácticas, jurídicas y valorativas allí expuestas, declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por 30 días calendario, contados a partir del 17/3/2020.

2.2.- Analizado el acto objeto de control emitido por el alcalde de Sácama Casanare, específicamente su parte considerativa, se deduce claramente que lo expidió durante el estado de excepción, en desarrollo de este y con el fin de emitir medidas para prevenir y controlar propagación del coronavirus COVID-19 en ese territorio y mitigar sus efectos.

2.3.- El procurador delegado ante este Tribunal señaló, en síntesis, que el alcalde al ser competente para para proferir dicho acto administrativo, de acuerdo con las facultades otorgadas por la Constitución y la ley, respetó las formalidades propias de esta clase de actuaciones, evidenciando que sí existe proporcionalidad de las medidas adoptadas en materia de contratación para conjurar la crisis desatada, por lo que se acogen sus planteamientos, pues se ajustan a las normas que se acaban de indicar.

En consecuencia, dicho acto cumple las formalidades necesarias para ser objeto de control de legalidad. En efecto, de lo expuesto resulta que:

- Fue expedido por una autoridad del orden territorial, esto es, por el alcalde de Sácama, Casanare.
- Se emitió con la finalidad de mitigar el riesgo que conlleva el virus COVID 19 e impedir su propagación, que es precisamente la razón esgrimida por el presidente de la república y sus ministros para declarar el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, mediante Decreto 417 de 2020.
- Y cuando se examinan las medidas adoptadas a través del **Decreto 009 del 6 de abril de 2020** emitido por el alcalde de Sácama se observa que son generales, impersonales, objetivas, abstractas y que no se agotan con el primer uso; es decir, se trata de un acto de carácter general, que es uno de los requisitos señalados por las leyes 137 de 1994 (artículo 20) y 1437 de 2011 (artículos 136 y 151 numeral 14), además, como lo señaló el agente del ministerio público, el decreto no es más que el acatamiento a las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional en los Decretos Legislativos núm. 457 y 531 de 2020, a través de las cuales se establecen las condiciones para el cumplimiento de aislamiento preventivo y obligatorio como parte de las acciones que ayudarán a enfrentar y mitigar el rápido avance del Coronavirus COVID-19 en el territorio Nacional.

### **3.- Control material**

**Respecto de este tema, la Corporación considera lo siguiente:**

3.1.- El control de legalidad de las medidas adoptadas debe hacerse no solamente con relación al Decreto que declaró la emergencia económica, social y ecológica y los decretos legislativos y ordinarios que la han desarrollado, sino igualmente teniendo en cuenta la Constitución, la Ley Estatutaria 137 de 1994.

3.2.- La Carta y la ley mencionada establecen los derechos, principios y garantías fundamentales que deben respetarse durante los estados de excepción, a saber:

Los Estados de Excepción solo se regirán por las disposiciones constitucionales, los tratados o convenios internacionales sobre derechos humanos incorporados al ordenamiento jurídico nacional, y las leyes estatutarias correspondientes.

Los Tratados y Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por el Congreso de Colombia prevalecen en el orden interno. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario, como lo establece el numeral 2° del artículo 214 de la Constitución. La enunciación de los derechos y garantías contenidos

en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.

Serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

Las limitaciones a los derechos no podrán ser tan gravosas que impliquen la negación de la dignidad humana, de la intimidad, de la libertad de asociación, del derecho al trabajo, del derecho a la educación de la libertad de expresión y de los demás derechos humanos y libertades fundamentales que no pueden ser suspendidos en ningún Estado de Excepción.

Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. De todas formas, se garantizarán los derechos consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política.

En ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración.

Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades.

Los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por los cuales se hacen necesarias.

Las facultades a que se refiere la regulación de los estados de excepción no pueden ser utilizadas siempre que se haya declarado el estado de excepción sino, únicamente, cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, y se den las condiciones y requisitos a los cuales se refiere la ley.

Cada una de las medidas adoptadas deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.

Las medidas que se adopten deben estar motivadas; no ser discriminatorias; obedecer a la necesidad de alcanzar los fines propuestos en la declaratoria del estado de excepción correspondiente; guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar; la limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad.

En los estados de excepción, además de las prohibiciones señaladas en la ley, no se podrá suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales; Interrumpir el

normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; ni suprimir ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y Juzgamiento.

Resta observar que las facultades derivadas del estado de excepción sólo podrán ser utilizadas cuando circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado.

**3.3.- En cuanto al control material específico del decreto en comento, debe señalarse lo siguiente:**

3.3.1.- Está probado, tal como se indica en las consideraciones fácticas del acto examinado, que desde finales del año pasado se identificó el brote epidemiológico de coronavirus - COVID 19 en China, el cual paulatinamente se ha extendido a otros sitios geográficos del mundo, incluida Colombia.

Tal situación es de suma gravedad y constituye un hecho extraordinario que no puede atenderse a través de las medidas ordinarias previstas en la Constitución y en la ley. En efecto, por esas circunstancias, el Comité de expertos de la Organización mundial de la Salud "OMS", el 30 de enero de 2020 emitió primero la declaratoria de emergencia de Salud Pública de interés internacional, y luego, el 11 de marzo siguiente declaró pandemia con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda, pues es un hecho notorio que sus efectos se extienden a la vida misma, a la salud, y en general, a la vida en comunidad en todos los órdenes: económicos, sociales, deportivos, culturales, trabajo, etc.

A nivel nacional, desde la detección del primer caso, se ha venido acrecentando el diagnóstico de COVID-19 en diferentes departamentos y ciudades del territorio y por tal motivo, además, el gobierno nacional declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica mediante el Decreto Legislativo 417 de 2020 y con base en él se han emitido otros decretos legislativos para mitigar y tratar de conjurar la situación.

En consecuencia, está justificada la existencia del motivo para que el alcalde de Sácama – Casanare adoptara medidas extraordinarias para mitigar y contrarrestar los efectos del COVID 19.

3.3.3.- En cuanto al contenido en sí de las medidas adoptadas, su motivación, necesidad y proporcionalidad, debe indicarse lo siguiente:

**3.3.3.1.- Están suficientemente fundamentadas en la Constitución y en las normas citadas en las consideraciones del acto controlado.**

3.3.3.2.- Examinadas las medidas dispuestas en el decreto objeto de control, se encuentra que, en síntesis, son las siguientes: la adopción de la medida denominada pico y cédula en las vías, instalaciones y espacios públicos del municipio de Sácama; restricción de movilidad de personas, a razón de dos veces a la semana y una persona por familia, entre las 06:00 am y las 2:00 pm, para comprar productos alimentación, medicamentos y otras actividades necesarias; obligatoriedad de portar documento de identidad para movilizarse; cuarentena o aislamiento preventivo para viajeros que lleguen a Sácama durante cinco (5) días en el centro recreacional "las cabañas; prohibición de tránsito vehicular en el horario comprendido entre la 8:00 pm y las 05:00 a.m.; advertencia de las sanciones legales por incumplimiento; orden de hacer cumplir las medidas por la Policía Nacional; y vigencia del decreto desde el 3 de abril de 2020, es decir, con anterioridad a su expedición (6-04-20) y publicación.

3.3.3.3.- En relación a la vigencia, debe señalarse lo siguiente:

a) Según el artículo 65 del CPACA, los actos administrativos de carácter general no son obligatorios mientras no sean publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales.

La misma norma señala los medios subsidiarios para hacer la publicación de esos actos.

b) La publicidad de los actos administrativos, además de ser un deber para la administración (artículo 209 constitucional), es un derecho fundamental para el administrado, puesto que solo a partir de su conocimiento tiene el deber jurídico de acatar sus disposiciones, por una parte, y además, porque hace parte del debido proceso, tal como lo ha señalado en forma reiterada la Corte Constitucional<sup>1</sup>.

c) El hecho de que se haya declarado la emergencia económica, social y ecológica no implica que en su desarrollo los mandatarios locales puedan transgredir los derechos fundamentales, en este caso el debido proceso, pues ellos persisten aún en los estados de excepción, tal como se señaló en precedencia.

d) Al final del acto examinado se indica que rige a partir del 3 de abril de 2020, es decir, en forma retroactiva a su expedición, puesto que fue emitido el 6-04-20, y también antes de su publicación, que se efectuó en la cartelera municipal y la página web por un término de 10 días, según consta en la certificación allegada al proceso.

Así las cosas, por las razones anotadas se declarará la nulidad de las expresiones “**día tres (03) del mes de Abril de 2020**”, contenidas en el artículo 8 del decreto objeto de control, y para todos los efectos legales se entenderá que rige a partir de su publicación.

3.3.3.3.- En lo demás, las medidas adoptadas son necesarias, proporcionales a las razones que le sirven de causa y esdtán de acuerdo con la ley. En efecto:

- Se ajustan a los lineamientos dados por el gobierno nacional en el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 y en el decreto 457 de 2020.
- También son concordantes con los lineamientos que dio el Gobernador de Casanare en el Decreto 0109 del 16 de marzo de 2020, por medio del cual declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y adoptó medidas para enfrentarlo en ese territorio.
- Y tienen por finalidad la protección de la salud, la vida y demás derechos de los habitantes de Sacama de los efectos de la pandemia que está afectando a todos de manera grave.

3.3.3.4.- Las medidas adoptadas por el alcalde de Paz de Ariporo – Casanare en el decreto objeto de control de legalidad, tampoco transgreden derechos fundamentales ni los demás protegidos por la constitución, la ley y el ius cogens, según lo expresado en el numeral 2.4. de las consideraciones. Por el contrario, para la Corporación ellas son simplemente algunas de las medidas adecuadas que deben adoptar los ciudadanos para su propia protección, las de sus familias y de la vida en comunidad en esta pandemia que está afectando a todos de una manera muy grave.

---

<sup>1</sup> Ver sentencias C-96 de 2001, SU-447 de 2011 y C-344 de 2014, entre otras.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**RESUELVE:**

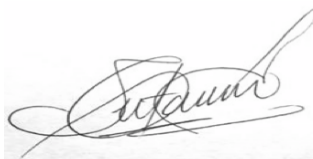
**PRIMERO: DECLARAR** la nulidad de las expresiones “*día tres (03) del mes de Abril de 2020*”, contenidas en el artículo 8 del decreto objeto de control, y para todos los efectos legales se entenderá que rige a partir de su publicación.

**SEGUNDO: DECLARAR** en lo demás, ajustado a la ley el Decreto 009 de 6 de abril de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Sácama – Casanare, acorde con la motivación precedente.

**TERCERO: ORDENAR** notificar el presente fallo por el medio más expedito, dejando las constancias de rigor.

(Aprobado en Sala virtual llevada a cabo el 18 de junio de 2020, acta No.     )

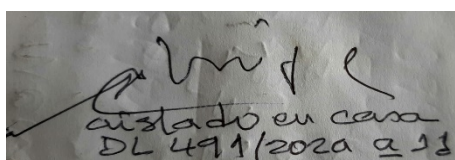
**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**



**AURA PATRICIA LARA OJEDA**



**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**

**CON SALVAMENTO DE VOTO**





**SALVAMENTO DE VOTO.** Sentencia del 11/06/2020, J. A. Figueroa Burbano, radicación 850012333000-2020-00143-00<sup>1</sup>. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos presuntamente expedidos en desarrollo de estados de excepción. **Sácama.** Decreto **009** de 2020. Temática: Poderes extraordinarios de policía por emergencia sanitaria. Aislamiento preventivo obligatorio (desarrollo del D-457/2020). Improcedente estudio de fondo.

1. EL ACTO SOMETIDO A CONTROL DE LEGALIDAD. ENFOQUE ANALÍTICO  
PONENCIA VENCIDA

1.1 Se trata del Decreto 009<sup>2</sup> expedido por el alcalde de Sácama el 06/04/2020, por el cual se establecen rotaciones por número de cédula (pico y cédula), tanto en zona urbana como en las veredas, para el desplazamiento de personas conforme a las actividades autorizadas durante las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, derivadas del Decreto ejecutivo 457 de 2020. Se agregó *cuarentena* de viajeros durante 5 días en un establecimiento específico (Las Cabañas).

1.2 En la motivación se mencionó el Decreto Legislativo 417/2020, expedido por el Gobierno, por el cual se declaró emergencia económica en todo el país, para responder a la pandemia COVID-19, sin expresar qué relación, adicional al presupuesto fáctico común entre las dos emergencias (la sanitaria y la económica), pudiera tener el acto local con aquel: luego se verá cómo dicha *mención* carece de relevancia para sustentar las medidas municipales

Se invocaron como fundamentos los artículos 2, 24, 49, 209 y 315 de la Carta; los preceptos relativos a las competencias municipales y extraordinarias de policía territorial, las Leyes 136/1994 (arts. 91-1, B-2-b); 1551/2012 (arts. 1, 3, 12 y 14); 1801/2016 (arts. 14 y 202); el Decreto 780/2016 (arts. 2.8.8.1.4.30), el Decreto local 08/2020 y el Decreto ejecutivo 457/2020, autorizaciones de su art. 2, para diseñar instrumentos adicionales municipales.

1.3 Las medidas adoptadas en el Decreto 009/2020 se orientaron específicamente a los siguientes objetivos: i) preservar la salud pública de los habitantes de ese territorio, y ii) organizar la movilidad de los residentes del área urbana y rural de Sácama conforme a las actividades autorizadas durante el aislamiento preventivo obligatorio en el Decreto ejecutivo 457/2020.

1.3.1 Para procurarlos, se diseñaron los siguientes mecanismos, restricciones, mandatos o autorizaciones: i) ordenar el cumplimiento y aplicación del pico y cédula en las vías, instalaciones y espacios públicos de Sácama; solo un miembro de la familia puede salir dos veces a la semana, de 6:00 a.m. a 2:00 p.m., para proveerse de productos de primera necesidad, realizar servicios bancarios, pago de servicios públicos y demás diligencias debidamente justificadas (art. 1°); con la misma finalidad se implementó el pico y vereda para habitantes del sector rural (art. 2), ii) estableció la obligatoriedad de portar el documento de identidad para toda persona que deba movilizarse a adelantar las actividades indicadas en los artículos anteriores (art. 3), iii) previó el aislamiento preventivo para los viajeros que arriben al municipio; por el término de 5 días en el centro recreacional “Las Cabañas”, art. 4., iv) se restringió la circulación por las vías del municipio durante el término del aislamiento obligatorio decretado por el Gobierno Nacional, en el horario comprendido entre las 8:00 p.m. y las 5:00 a.m., art. 5°, v) remitió a las sanciones del Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana (Ley 1801/2016) y el art. 388 del Código Penal (art. 6), y vi) dispuso que el decreto rige desde el 3/04/2020, manteniendo vigentes los Decretos locales 007 y 008, salvo las

<sup>1</sup> Ver control+clíc izquierdo en la frase subrayada [expediente digital](#) que lleva a la carpeta del caso. Los documentos están numerados y en orden consecutivo.

<sup>2</sup> Expediente digital, mismo enlace, documento 03-Decreto 009.

disposiciones que le sean contrarias (art. 8).

1.4 Contenido material. Las medidas incorporadas en el decreto que se estudia se alinean con los motivos determinantes y las regulaciones de las Resoluciones 380 y 385 y del Decreto 457; las dos primeras son anteriores al D.L. 417 de 2020, aunque le sirven de fundamento fáctico; en ese contexto, cumplen el *test* diseñado en el marco teórico, en lo que corresponde a los atributos de pertinencia, conexidad y, tal vez, necesidad y proporcionalidad, sin que este aparte se profundice en la sentencia.

Sin embargo, no superan el presupuesto de tener que acudir, para ocuparse de la emergencia sanitaria, al sustento jurídico que pudieran ofrecer las medidas de excepción, pues lo que ejerció el alcalde de Sácama en el Decreto 009 que se estudia no desborda ni sobrepasa los *poderes extraordinarios de orden público y policía sanitaria*, valga decir, diversos preceptos atinentes a la salubridad pública y a las competencias de los municipios para velar por ese bien, valor y derecho constitucionalmente relevante; esto es, se trata de uno de aquellos actos municipales sometidos a control ordinario de legalidad, acorde con las reglas de asignación de competencia de los arts. 151 a 155 de la Ley 1437.

1.4.1 Debe reiterarse, acorde con el marco teórico, que *no basta citar* en la motivación del acto administrativo, ni prescindirse de hacerlo, alguno de los decretos legislativos para legitimar procesalmente un fallo de fondo CIL, la admisión o el rechazo; se tiene que examinar el *contenido dispositivo* de la medida que se estudia, para determinar si realmente *desarrolla durante el estado de excepción* alguno de aquellos. Esto es, el escrutinio judicial no puede ser formalista, ni de simple nomenclatura, vulnerable por lo que la autoridad territorial escriba, diga o suprima.

1.4.2 En el caso concreto, son visibles las *menciones* del D.L. 417; nada más. Ninguno de los mandatos del decreto municipal se deriva o apoya en ese precepto superior; todo su contenido desarrolla o puede tener apoyo directo en la legislación preexistente y permanente del Estado.

1.4.3 En esas condiciones, vistos con mayor detalle tanto el sustento jurídico del Decreto 009 de 2020 de Sácama como su resolutive, se encuentra que no corresponde en el origen de la habilitación de las competencias administrativas, sus cometidos, alcances y mecanismos, con los desarrollos propios del D.L. 417 de 2020, luego escapa al escrutinio judicial por vía de control inmediato de legalidad. Así se declarará.

2ª La decisión dividida (despacho 01 y 03). Se dispuso someter a estudio de fondo el decreto en su integridad; su enfoque estima que *todos los actos administrativos generales territoriales relacionados con la pandemia por la COVID 19* deben objeto del CIL, porque, en últimas, por conexidad constituyen desarrollo del cuerpo normativo del estado de excepción, cuya dimensión impide afrontar la emergencia con la legislación permanente.

### 3ª El voto disidente

3.1 Me he apartado del juzgamiento de fondo de toda la serie de actos territoriales relativos a declarar calamidad pública, decretar urgencia manifiesta para contratar y adoptar o precisar o extender en la jurisdicción de cada municipio de Casanare las medidas de orden público y sanitario que vienen desde el D.E. 457/2020, en el espectro de la declaratoria nacional de *emergencia sanitaria* (R-385/2020 del Ministerio de Salud y Protección Social), porque antes de abordar la confrontación de su contenido con el sistema de fuentes, estimo indispensable determinar *procesalmente* la viabilidad del CIL, esto es, si esos actos tienen las características técnicas a que se refieren los arts. 20 de la Ley Estatutaria 137, 136 y 151-14 de la Ley 1437.

3.2 He propuesto el siguiente:

Problema jurídico procesal. Se trata de dilucidar si es factible ejercer control inmediato de legalidad respecto de las medidas administrativas generales territoriales que adoptan o desarrollan las inherentes a la emergencia sanitaria desencadenada por la expansión del coronavirus que ha provocado la pandemia de la COVID 19, cuando su explícito o implícito fundamento normativo suficiente para habilitarlas hayan sido los poderes extraordinarios de policía, relativos a orden público y salud pública, preexistentes al D.L. 417 de 2020.

He ofrecido sin éxito, todas las veces semejantes, la siguiente tesis:

Tesis: No. A pesar de la inescindible conexidad fáctica entre la declaratoria de emergencia sanitaria, dispuesta por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante R-385 del 12/03/2020, y el estado de excepción de emergencia económica, ecológica y social de que trata el D.L. 417 del 17/03/2020, se trata de dos ámbitos normativos diferenciados en la fuente de las competencias del Gobierno y de las autoridades administrativas territoriales: lo que atañe a la emergencia sanitaria, en las perspectivas epidemiológica, de orden público interno (restricciones a derechos y libertades, tales como reunión, expresión, movilización, consumo de embriagantes, actividades productivas, comerciales, sociales, familiares y lúdicas) y de funcionamiento del sistema de salud pública, si deriva clara y suficientemente de los preceptos jurídicos que preexistan al D.L. 417/2020 está sometido a control de legalidad mediante los mecanismos ordinarios de la Ley 1437.

Lo que dispuso el Gobierno en el D.L. 417/2020 fue declarar emergencia económica, social y ecológica, para desplegar múltiples herramientas legislativas y administrativas adicionales, que desbordan los poderes extraordinarios de policía, para fortalecer la capacidad institucional del Estado, en todos los niveles, para responder a las contingencias provocadas por la pandemia de la COVID 19.

Esto es, la emergencia sanitaria puso en movimiento diversos poderes administrativos extraordinarios de policía, primero; luego, sirvió como el motivo determinante clave para decretar la otra emergencia, cuya dimensión desborda con creces la estrictamente sanitaria y no habría podido sortearse solamente con aquellos. Luego son esas medidas excepcionales (económicas, tributarias, presupuestales, sociales y ecológicas) las que están bajo el rigor del control automático de constitucionalidad de la Corte Constitucional y del inmediato de legalidad que ejerce la jurisdicción contencioso administrativa, según la que fuere la naturaleza de los decretos y demás actos.

3.3 Vista la argumentación contraria de la mayoría, preciso que los Decretos 418, 420, 457, 531 y otros, expedidos por el Gobierno para ocuparse de los efectos de la emergencia sanitaria y regular diversos aspectos de la actividad de los habitantes del territorio, no son legislativos, pese a su estrecha conexión con el D.L. 417; son ejecutivos, esto es, hacen parte de las competencias permanentes del Gobierno, luego su invocación, aplicación o marco referencial usado en los actos territoriales no transmutan a los últimos en desarrollo del estado de excepción y, por ende, en objeto de control en sede CIL.

3.4 Agrego que la extensa citación de fallos constitucionales relativos al control político y jurídico de los estados de excepción no responde interrogantes técnicos procesales que deben delimitar la competencia judicial para el control inmediato de legalidad. No abrigo duda alguna acerca de la pertinencia de someter toda decisión administrativa a control judicial; lo que controvierto es *cómo deba activarse*, según las características reales de los actos que se demandan, remiten al estrado o se examinan oficiosamente, según el caso.

3.5 Prescindo ahora de transcribir fragmentos ya publicados de la opción interpretativa que he ofrecido a la sala, no acogida, tanto en mis propias ponencias como en múltiples salvamentos de voto de esta serie de fallos, en aras de la brevedad.

Basta al respecto recordar que una de las máximas expresiones de la senda *expansiva* del CIL (de la que se mantendrá breve referencia), ya fue rectificadas por su propia autor, precisamente porque desde la reactivación del medio de control ordinario y permanente de nulidad simple, cesaron sus fundamentos fáctico políticos.<sup>3</sup>

4. El caso. Constituye expresión de policía administrativa extraordinaria con base en legislación permanente que preexiste al estado de excepción. Remito a SV a las sentencias del 21/05/2020 del D3 en el caso 20-00128 Yopal y del 04/06/2020 del D1, radicación 20-00054 Sabanalarga, reiterativos de la opción interpretativa que he sostenido para esa serie.

Guarda cercana simetría con el que se estudió en la sentencia D1 del 28/05/2020, radicación 850012333000-2020-00073-00. ASUNTO: Chámeza, Decreto 022 de 2020. Temática: medidas e instrucciones en virtud de emergencia sanitaria: aislamiento preventivo obligatorio.

Tales actos tienen en común que disponen aislamiento preventivo obligatorio; se enmarcan en el régimen del D.E. 457/2020, sucesivamente extendido para atender la contingencia por la pandemia de la COVID 19. Constituyen expresión de policía administrativa extraordinaria con base en legislación permanente que preexiste al estado de excepción y, por ello, están sometidos a *control ordinario contencioso de legalidad*, que realiza de manera suficiente, oportuna e integral, *acceso efectivo a la tutela judicial*.

.....

#### 5ª CONCLUSIONES

En los términos que preceden cumpla la carga de revelar a la comunidad jurídica la riqueza y complejidad del debate jurídico que ha ocupado a esta Corporación en el seriado de casos CIL.

Aquí ni por asomo se trata de soslayar el deber judicial de juzgar; desde luego que el suscrito disidente, desde su convicción de juez humanista, tiene clarísimo que diversas actuaciones de las autoridades administrativas adoptadas en esta época de emergencia sanitaria y, actualmente, de dos sucesivas emergencias económicas, sociales y ecológicas en el contexto de la pandemia por el coronavirus SARS Co-V2 que provoca la enfermedad COVID 19, afectan el núcleo de múltiples derechos constitucionalmente protegidos, varios de ellos de estirpe fundamental, lo que hace imperativo que haya *control judicial eficaz y oportuno y acceso efectivo a la Administración de Justicia*, para honrar el bloque de constitucionalidad y examinar todas las variables concernidas.

De lo que me aparto es del enfoque de máxima expansión del CIL, que desplaza la subsistencia de *todos los demás medios de control* y la distribución de competencias funcionales dentro de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Ya ni siquiera puede sostenerse la prédica de la suspensión transitoria de acceso para instaurar demandas de nulidad simple, porque se levantó desde el Acuerdo PCSJA20-11546.

He postulado con firme convicción que estos abordajes vía CIL pueden ser precarios, limitados por el acortado ritual procesal, con fuerte limitación para oír a los conciudadanos y profundizar recaudo. Impartir el aval de la cosa juzgada en esas condiciones podría ser menos garantista que un juicio pleno.

Por lo demás, como es propio de una jurisdicción relativamente autónoma, el lector acucioso encontrará disparidades profundas entre tribunales e incluso entre consejeros y salas

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 19, auto de ponente del 20/05/2020, W. Hernández Gómez, radicación 110010315000-2020-01958-00. Similares enfoques restrictivos, por la técnica instrumental propia del CIL, pueden verse en las siguientes providencias recientes (casos CIL emergencia sanitaria 2020): Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 11, auto de ponente del 22/04/2020, S.J. Carvajal Basto, radicación 11001-03-15-000-2020-01163-00(CA)A; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 10, sentencia del 10/05/2020, S.L. Ibarra Vélez, radicación 110010315000-2020-00944-00.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE**  
Despacho 850012333002 – magistrado Trujillo. SV, pág. 5

especiales de decisión en estos tiempos de la pandemia por la COVID 19. Es ilusoria la pretensión de corrección de solo alguna de las tesis; todas pueden ofrecer argumentos serios, razonables.

De lo que se trata es de preservar coherencia entre los pilares teóricos y su aplicación a los casos concretos. Es lo que reivindico de mi propia perspectiva. Todo lo demás es prescindible.

Atentamente,



[Firma escaneada controlada 12/06/2020; 09:56. Pág. 5 de 5]

**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**  
Magistrado