



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

Yopal Casanare, doce (12) de junio de dos mil veinte (2020)

Referencia:	85001-2333-000-2020-00164-00
Medio de Control:	Legalidad
Acto controlado:	Decreto 100.16.01-037-2020 del 03 de abril de 2020, expedido por el alcalde del municipio de La Salina–Casanare

Magistrado Ponente: **JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**

I.- OBJETO

Procede el Tribunal en Sala Unitaria a pronunciarse sobre el acto indicado en la referencia.

II.- EL ACTO CONTROLADO

A continuación, se sintetiza el contenido del Decreto 100.16.01-037-2020 del 03 de abril de 2020, expedido por el alcalde del municipio de La Salina-Casanare, en los siguientes términos:

A.- Consideraciones jurídicas:

1.- Tuvo en cuenta el numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política que señala que dentro de las atribuciones del alcalde está dirigir la acción administrativa del municipio y asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de servicios a su cargo.

De igual modo, señaló que en el artículo 93 de la Constitución, los convenios y tratados internacionales ratificados por el Congreso de la Republica, que reconocen los derechos humanos, y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno, a su vez, que los derechos y deberes consagrados en la Constitución, se interpretaran de conformidad con estos tratados y convenios sobre derechos humanos ratificados por Colombia.

2.- Precisó que el artículo 1° de la ley 136 de 1994 resalta la autonomía política, fiscal y administrativa del municipio siempre y cuando se encuentre dentro de los límites que lo señalen la Constitución y la ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio.

3.- Adujo que el municipio de La Salina-Casanare, es una entidad pública del orden territorial, con autonomía administrativa y presupuestal, patrimonio independiente, la cual está sometida al régimen de administración de personal que contempla la normatividad antes citada en particular la aplicable por expresa remisión de la Ley 909 de 2004.

4.- Indicó que por el Decreto No. 027 de dos mil catorce (2014), se modificó el horario de atención al público, en la alcaldía del municipio de La Salina Casanare.

5.- Adujo que el Decreto 648 de 2017 en su artículo 2.2.5.5.51, establece que al empleado público se le podrá otorgar descanso compensatorio para la semana santa y festividades de fin de año, siempre y cuando haya compensado el tiempo laboral equivalente al tiempo del descanso de acuerdo a la programación que establezca cada entidad, la cual deberá garantizar la continuidad y no afectación en la prestación del servicio.

6.- Precisó que el Ministerio de Salud y Protección Social profirió la Resolución 0385 del 12 de marzo de 2020 "por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COV/0-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus".

7.- Señaló que el gobierno nacional por Decreto 412 del 16 de marzo de 2020 dictó normas para la conservación del orden público y la salud pública.

8.- Expresó que el departamento de Casanare expidió el Decreto 0109 del 16 de marzo de 2020, en el que dispuso la declaratoria de emergencia sanitaria y otras disposiciones.

9.- El presidente de la República mediante Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, ordenando como primera medida el aislamiento preventivo obligatorio para personas mayores de 70 años, desde el viernes 20 de marzo a las 7:00 am hasta el 31 de mayo.

10.- El municipio de La Salina, mediante Decreto No. 031 del 18 de marzo de 2020 acogió la Resolución 0385 de 2020 -MinSalud- y el Decreto 0109 de 2020 -emitido por el departamento de Casanare, declarando la emergencia sanitaria y adoptando las normas para la conservación del orden y la salud pública.

11.- El Ministerio del Interior, por medio del Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020, impartió instrucciones para el mantenimiento del orden público, disponiendo el aislamiento preventivo obligatorio para todas las personas habitantes de la Republica de Colombia.

12.- Por su parte, el departamento de Casanare emitió el Decreto No. 0119 del 24 de marzo de 2020 acogiendo el Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020 e implementó la orden de aislamiento preventivo obligatorio para todas las personas que se encuentren en la jurisdicción del Departamento de Casanare.

13.- El departamento de Casanare, a través del Decreto No. 0115 del 23 de marzo de 2020 declaró la calamidad pública en el departamento, con el fin de mitigar la emergencia sanitaria causada por el coronavirus COVID-19, por el termino de seis (06) meses. Y mediante el Decreto 0123 del 01 de abril de 2020 adoptó medidas transitorias para garantizar el orden público en el departamento, y prorrogó el toque de queda desde las 22:00 horas hasta las 05:00 horas, por el periodo comprendido entre el 01 y el 13 de abril de 2020.

14.- Posteriormente el municipio de La Salina, por Decreto 034 del 01 de abril de 2020, declaró la situación de CALAMIDAD PUBLICA con ocasión de la pandemia del Coronavirus COVID-19, y dispuso la elaboración del plan de acción específico para atender la emergencia sanitaria declarada.

También esa entidad territorial, mediante Decreto No. 035 del 01 de abril de 2020, acogió los Decretos No. 457 del 22 de marzo de 2020 y No. 0119 del 24 de marzo de 2020, ya referidos; e implementó la orden de aislamiento preventivo obligatorio para todas las personas que se encuentren en la jurisdicción del municipio de La Salina-Casanare, y dictó normas para la conservación del orden y la salud pública.

B.- Consideraciones fácticas:

- El municipio de La Salina profirió el Decreto 100.16.01-020-2020 del 18 de febrero de 2020 *“Mediante del cual se modifica transitoriamente el horario habitual de trabajo, para los empleados públicos de la administración del municipio de La Salina Casanare”*, en el cual se disponía la inhabilitación para la atención al público los días lunes seis (6); martes siete (7); y miércoles ocho (8) de abril del año dos mil veinte (2020), días los cuales se compensarían laborando en días por fuera del horario establecido durante tres (3) días, de acuerdo con las consideraciones del referido decreto.
- El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) de la ONU, catalogó el brote del COVID-19 como pandemia, mediante comunicado emitido por su director e instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de redundar en la mitigación del contagio.
- El Ministerio de Salud y Protección Social en reporte del 01 de abril de 2020 señaló que a esa fecha se encontraban confirmados en Colombia un total de 1065 casos de personas contagiadas por la enfermedad del Coronavirus, de las cuales dos de estos casos se presentaron en el departamento de Casanare. Del total anteriormente referido se registra 17 muertes y 31 personas recuperadas. Estas cifras recientemente han venido aumentando diariamente en razón de alrededor de 100 casos aproximadamente, teniendo en cuenta la fase de mitigación en que nos encontramos.

C.- Consideraciones valorativas

Indicó que ante ese panorama:

Es necesario garantizar el funcionamiento de la administración municipal en todas sus dependencias con el fin de responder de manera adecuada con las acciones y tomas las medidas necesarias para atender la presente contingencia por la pandemia del Coronavirus COVID-19, además de atender los lineamientos y requerimientos de las autoridades del orden nacional y departamental, así como de los órganos de control.

Y con base en esa fundamentación decretó las siguientes medidas:

“Artículo Primero: Derogar el Decreto 100.16.01-020-2020 del 18 de febrero de 2020, y en su lugar, declarar días hábiles los días lunes seis (6); martes siete (7); y miércoles ocho (8) de abril del año dos mil veinte (2020), de acuerdo a lo expuesto en la parte considerativa de este decreto.

Artículo Segundo: Los días que se hubieren trabajado por fuera del horario habitual, de acuerdo al artículo segundo (2º) del Decreto 100.16.01-020-2020 del 18 de febrero de 2020, se tendrán como días compensatorios, los cuales se podrá solicitar su disfrute por oficio con cinco (5) días hábiles, siempre y cuando hubiere cesado el estado de emergencia económica, social y ecológica.

Artículo Tercero: En consecuencia, los términos legales de actuaciones administraciones y contractuales se mantienen vigentes.

Artículo Cuarto: Vigencia: El presente decreto rige a partir del día de su publicación y deroga cualquier disposición en contrario.

Artículo Octavo: Gestión Documental: Una vez firmado el presente Decreto envíese copia a la Secretaría de Gobierno Departamental, publíquese en la página web www.lasalina-casanare.gov.co para su conocimiento y demás fines pertinentes”.

III.- ACTUACIÓN PROCESAL

ACTUACIÓN	FECHA
Radicación y reparto	16 de abril de 2020
Ingreso al Despacho	20 de abril de 2020
Admisión	21 de abril de 2020
Aviso a la comunidad en general	24 de abril de 2020
Notificación del auto admisorio	24 de abril de 2020
Corre traslado al agente del Ministerio Público	27 de mayo de 2020
Ingreso al Despacho para emitir sentencia	10 de junio de 2020

IV.- INTERVENCIONES CIUDADANAS

En el auto admisorio del presente medio de control se dispuso que las personas naturales y jurídicas interesadas podrían intervenir como coadyuvantes o impugnantes del acto objeto de control de legalidad. En el término fijado para el efecto no se efectuó pronunciamiento alguno como se indica en el informe Secretarial del 10 de junio de 2020.

V.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El agente del Ministerio Público destacado ante esta Corporación emitió concepto, en el cual:

- a.- Hizo una síntesis de los antecedentes del caso.
- b.- Precisó que el problema jurídico a resolver consistía en determinar si el Decreto 100.16.01-037-2020 del 03 de abril de 2020 se encuentra ajustado a la legalidad vigente y en especial a la normatividad excepcional establecida en los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional en aplicación del artículo 215 de la Constitución y así mismo en establecer si quien lo expidió tenía competencia para ello.
- c.- Citó el artículo 136 del CPACA.

d.- Transcribió parcialmente un pronunciamiento emitido por la Sala Plena del Consejo de Estado el 5 de marzo de 2012, dentro de la radicación 110010315000201000369, con ponencia del consejero Hugo Fernando Bastidas, en el cual se fijaron los lineamientos, características y requisitos del control de legalidad.

e.- Luego de reproducir la parte resolutive del Decreto 100.16.01-037-2020 del 03 de abril de 2020 emitido por el alcalde de La Salina – Casanare, analizó el caso concreto, concluyendo lo siguiente:

- El 12 de marzo de 2020, mediante Resolución 385, el Ministerio de la Protección Social declaró emergencia sanitaria por causa del Coronavirus y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la programación.
- La Organización Mundial de la Salud declaró el citado virus como pandemia.
- El presidente con la firma de todos sus ministros emitió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 mediante el cual declaró un estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
- El Decreto 100.16.01-037-2020 del 03 de abril de 2020 está relacionado con 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).
- Luego de transcribir el artículo 84 y 91 de la Ley 136 de 1994 indicó que el alcalde de La Salina es el competente para dictar las disposiciones que hagan posible el cumplimiento de las funciones de los empleados oficiales municipales, garantizar la eficiente y eficaz prestación de los servicios a cargo de la entidad y ejecutar las acciones tendientes a la protección de todas las personas, puede y debe constitucional y legalmente emitir todos aquéllos actos administrativos
- Aludió que el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad también se refiere al Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020 expedido por el Gobierno Nacional “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 COVID-19”.
- El Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020 en el cual facultó temporal y directamente a los alcaldes, mientras subsista el estado de excepción, para que ejerza algunas atribuciones sin necesidad de autorización alguna por parte de los Concejos Municipales.
- Preciso que el alcalde de La Salina es competente para proferir el acto administrativo contenido en el Decreto 100.16.01-037-2020 del 03 de abril de 2020 “*Mediante el cual se deroga el Decreto 100.16.01.020 del 18 de febrero de 2020 y se dictan otras disposiciones*”, en razón a que dicha atribución le ha sido otorgada permanentemente por el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y hasta el momento ningún Decreto Legislativo lo ha despojado transitoriamente de tal potestad.
- Manifestó que existe conexidad entre el decreto municipal y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, habida cuenta que las decisiones plasmadas en el mismo y que tienen que ver con la situación de modificación en la modalidad de la prestación de los servicios de la entidad territorial en sus dependencias y de los procedimientos administrativos que allí se surten no están específicamente destinadas a prevenir la propagación y a que se retrase el contagio del virus COVID-19 en la población, sino que en realidad y verdad fueron adoptadas con fundamento en las atribuciones, prerrogativas y funciones que el ordenamiento jurídico le otorga ordinariamente al ejecutivo municipal.

- Las decisiones que se adoptan en el mencionado acto administrativo simplemente son de ordenación administrativa haciendo volver una situación decretada de personal (compensatorios de los días laborables de semana santa) a su estado anterior, habida cuenta que se deroga otro acto administrativo que fuera emitido con bastante antelación a la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional y que no tiene nada que ver con ésta.

Con base en los anteriores argumentos solicitó que se declare improcedente el control inmediato de legalidad del Decreto 100.16.01-037-2020 del 03 de abril de 2020 proferido por el alcalde del municipio de La Salina.

VI.- PRUEBAS

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

1.- Decreto No. 100.16.01-037-2020 del 03 de abril de 2020 expedido por el alcalde de La Salina Casanare y su constancia de publicación.

2.- Se allegaron las siguientes actas de reunión efectuadas por parte de los integrantes del puesto de mando de unificación:

- a. 1 de abril de 2020, donde se decide modificar las acciones realizadas ante la emergencia del Coronavirus COVID-19.
- b. 13 de abril de 2020, se decide acoger el Decreto 457 de 2020, sobre aislamiento preventivo y se toman determinaciones para el transporte y comercialización de alimentos.
- c. 29 de abril de 2020 donde se hizo socialización del Decreto 593 del 24 de abril de 2020 sobre el mantenimiento del orden público y se establece el cambio de coordinador del puesto de control.
- d. 4 de mayo de 2020 se eligió el nuevo coordinador del puesto de mando de control.
- e. 8 de mayo de 2020 se hace: i) socialización del Decreto 636 de 2020, en el cual se extiende el aislamiento; ii) se informa la solicitud que se hizo al Ministerio de Protección Social para que los municipios NO COVID puedan continuar con sus actividades.

3.- Actas del Consejo Municipal de Gestión de Riesgos de Desastres – Comité Extraordinario:

- 17 de marzo de 2020 donde se concluye que es necesaria la adopción de medidas extraordinarias para la prevención del Coronavirus.
- 20 de marzo de 2020 donde se socializa el Decreto 031 de 2020 expedido por el alcalde del municipio de La Salina y se emite concepto favorable para el plan de contingencia municipal ante el riesgo de introducción del Coronavirus.
- 21 de marzo de 2020 donde se hizo socialización de disposiciones y las nuevas fechas de aislamiento preventivo.
- 25 de marzo de 2020 donde una vez radicado y socializado el plan de contingencia para la atención y entrega de incentivos correspondientes a Familias en Acción en el municipio.
- 31 de marzo de 2020 en la cual se emitió concepto favorable para declarar la calamidad pública en el municipio de La Salina.
- 3 de abril de 2020 se emitió concepto favorable para realizar el plan de acción específico.

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.

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.

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 después de ese trámite se convirtió en Ley 137 de 1994, declarando la inexecutable de algunas de sus normas y la constitucionalidad de las demás.

2.4.- El mismo Órgano, al referirse a 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 per se 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 provisiones 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

1.- Tal como se expresó, el objeto de la presente providencia es establecer si las decisiones adoptadas en el acto objeto de control son susceptibles del control de legalidad establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136, 151 numeral 14 y 285 del CPACA; y en caso afirmativo, si 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.

2.- Al analizar las medidas adoptadas en el Decreto 100.16.01-037-2020 se encuentra que:

- a) En el artículo primero se deroga el Decreto 100.16.01-020-2020 del 18 de febrero de 2020, y en su lugar, se declaran días hábiles los días lunes seis (6); martes siete (7); y miércoles ocho (8) de abril del año dos mil veinte (2020).
- b) Por el artículo segundo se dispone que el trabajo realizado por los servidores públicos, por fuera del horario habitual, de acuerdo al artículo segundo (2º) del Decreto 100.16.01-020-2020 del 18 de febrero de 2020, se tendrán como días compensatorios, cuyo disfrute podrá solicitarse por oficio con cinco (5) días hábiles, siempre y cuando hubiere cesado el estado de emergencia económica, social y ecológica.
- c) El artículo señala que, en consecuencia, los términos legales de actuaciones administraciones y contractuales se mantienen vigentes.

Es decir, el decreto analizado simplemente modifica una situación jurídica a un grupo determinado de personas: empleados del municipio de La Salina y en consecuencia no cumple los requisitos establecidos por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 y 151 numeral 14 del CPACA para ser sujeto de control inmediato de legalidad, al ser un acto administrativo de carácter particular y no general.

3.- Acorde con los artículos 125, 136 y 151 numeral 14 del CPACA, el CIL sobre los actos emitidos por las entidades territoriales es de única instancia y está sujeto a las siguientes condiciones:

- i.- que se trate de una acto emitido por las entidades territoriales*
- ii.- que se trate de un acto de carácter general*
- iii.- 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.**

En el caso específico, no se cumple la totalidad de requisitos indicados en precedencia, tal como lo señala el agente del Ministerio público, ya que además de ser un acto de carácter particular, no tiene como finalidad morigerar o contrarrestar los efectos de la pandemia.

4.- Así las cosas, el Decreto 100.16.01-037-2020 del 03 de abril de 2020, expedido por el alcalde del municipio de La Salina– Casanare no está sujeto al control de legalidad regulado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136, 151 numeral 14 y 185 del CPACA.

Lo anterior no significa que la legalidad de dicho decreto no pueda ser examinada por la Jurisdicción de lo contencioso administrativo, sino que ella debe sujetarse a las reglas del proceso ordinario previsto para la nulidad de actos administrativos emitidos por los alcaldes.

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 improcedente el control de legalidad del 100.16.01-037-2020 del 03 de abril de 2020, expedido por el alcalde del municipio de La Salina– Casanare, y por lo mismo RECHAZARLO, por las razones indicadas en la motivación.

SEGUNDO: DISPONER que por Secretaría y por el medio electrónico más expedito se notifique personalmente la presente providencia al agente del Ministerio Público y se remita copia de la misma al alcalde de Aguazul y al señor gobernador de Casanare, al último con carácter informativo.

TERCERO: Surtida ejecutoria, se ORDENA actualizar el registro institucional de actuaciones y archivar el expediente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JOSE ANTONIO FIGUEROA BURBANO