



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

Yopal Casanare, dieciocho (18) de junio de dos mil veinte (2020)

| | |
|-------------------|---|
| Referencia: | 85001-2333-000-2020-00176-00 |
| Medio de Control: | Legalidad |
| Acto controlado: | Decreto 100.16.01-039-2020 del 13 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 a emitir sentencia dentro del asunto referenciado.

II.- EL ACTO CONTROLADO

A continuación se sintetiza el contenido del Decreto 100.16.01-039-2020 del 13 de abril, expedido por el alcalde del municipio de La Salina-Casanare, en los siguientes términos:

A.- Consideraciones jurídicas:

1.- Invocó los artículos 2 y 315 de la Constitución Política y señaló que en razón de los mismos las autoridades de la Republica están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades; designando al alcalde como la primera autoridad de policía del Municipio con la competencia para conservar el orden público. Igualmente invocó los Decretos Legislativos 417 y 491 de 2020.

2.- Preciso que la Ley 1801 de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, en sus artículos 14 y 202 otorga facultades o poderes y competencias a los alcaldes para disponer de acciones transitorias de policía ante situaciones extraordinarias que pueda amenazar o afectar gravemente a la población con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad o disminuir el impacto de sus posibles consecuencias.

3.- Adujo 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".

4.- Indicó que el gobierno nacional adoptó el Decreto 412 del 16 de marzo de 2020, por el cual se dieron normas para la conservación del orden público y la salud pública.

5.- 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.

6.- 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. Y por Decreto 531 del 08 de abril de 2020, modificado por el Decreto No. 536 del 11 de abril siguiente, impartió instrucciones para el mantenimiento del orden público, y extendió la orden de aislamiento preventivo obligatorio para todas las personas habitantes de la Republica de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día de 27 abril de 2020.

7.- Señaló que el departamento de Casanare expidió el Decreto 0109 del 16 de marzo de 2020, en el que declaró la emergencia sanitaria y emitió otras disposiciones; por 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; a través del Decreto No. 0119 del 24 de marzo de 2020 acogió lo dispuesto en 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; mediante Decreto 0123 del 01 de abril de 2020 adoptó medidas transitorias para garantizar el orden público en el departamento, entre ellas la prórroga del toque de queda desde el 1 de abril a las 22 horas hasta las 5 horas del 13 de abril del mismo año; y por Decreto 0127 del 13 de abril de 2020 adoptó medidas transitorias para garantizar el orden público en el departamento de Casanare, acogió el Decreto 531 del 08 de abril de 2020, proferido por el Ministerio del Interior, y extendió la orden de aislamiento preventivo obligatorio para todas las personas habitantes del Departamento de Casanare.

8.- 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.

Y el mismo ente territorial, en el 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; por Decreto No. 038 del 13 de abril de 2020 acogió los Decretos No. 531 del 08 de abril de 2020 y 0127 del 13 de abril de 2020 ya referidos, extendiendo la orden de aislamiento preventivo obligatorio para todas las personas que se encuentren en la jurisdicción del municipio y dictó medidas para la conservación del orden público.

B.- Consideraciones fácticas:

- El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) catalogó el brote del COVID-19 como pandemia mediante comunicado emitido por su director e instó 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 para esa fecha en Colombia había 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, registrándose 17 muertes y 31 personas recuperadas.
- Agregó que, para el 13 de abril de 2020, el número de personas contagiadas por COVID-19 había aumentado en 1787 casos, para un total de 2852 infectados; así como se registraron 112 personas fallecidas y evolucionaron hasta su recuperación un total de 319 personas que venían padeciendo esta patología. No obstante, aclaró que de acuerdo con declaraciones públicas del Ministro de Salud y Protección Social, existía un retraso de, por lo menos, dos (2) semanas, en el resultado de las pruebas a pacientes sospechosos de Coronavirus COVID-19, por lo cual, y teniendo en cuenta el ritmo de contagio que se ha venido presentando, es necesario extender la temporalidad de medidas adoptadas y disponer de nuevas restricciones que, aunque parezcan rigurosas o estrictas, serían medidas actuales y necesarias de acuerdo al retraso de los resultados y la fase de mitigación en que nos encontramos.

C.- Consideraciones valorativas

Indicó que la evidencia muestra que la propagación del Coronavirus COVID-19 continúa a pesar de los esfuerzos estatales y de la sociedad, y ante la ausencia de medidas farmacológicas como la vacuna y los medicamentos antivirales, son las medidas no farmacológicas, tales como la higiene respiratoria, el distanciamiento social, el autoaislamiento voluntario y la cuarentena, las que tienen mayor costo-efectividad y las que, en concepto de las autoridades sanitarias, se deben mantener hasta tanto la evaluación del riesgo indique que la situación permite retornar de manera paulatina, y con seguimiento de las autoridades, a la cotidianidad.

Por lo tanto, es necesario adoptar medidas y acciones urgentes para prevenir los efectos del Coronavirus COVID-19 con el objeto de garantizar la debida protección de la salud y demás prestaciones de los servicios públicos esenciales a los habitantes del municipio de La Salina, máxime cuando se registran en el departamento de Casanare el contagio de siete (7) personas, con residencia en el municipio de Yopal, unas de las cuales tiene tratamiento hospitalario y otras de manejo domiciliario.

De conformidad con lo expuesto, se hace necesario adoptar medidas administrativas, con el fin de garantizar el funcionamiento de la Administración Municipal y la prestación de los servicios públicos esenciales, en aras de prevenir el contagio por este virus

evitar que se sigan propagando proliferando nuevos casos de portadores del Coronavirus COVID-19, que pongan en riesgo el orden público y la salud de la población, hasta tanto se supere la emergencia sanitaria.

Y con base en esa fundamentación decretó las medidas que se indicarán más adelante, haciendo un parangón con las normas en que deben fundarse.

“Artículo Primero. Prestación de los servicios a cargo de las autoridades: Para evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la Alcaldía Municipal de La Salina velará por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones. No obstante, y teniendo en cuenta la carencia de medios tecnológicos tanto de la administración municipal como de los funcionarios y contratistas, así como la ausencia de prestadores de servicio de internet domiciliario, serán los Secretarios de despacho y el Director de Unidad de Servicios Públicos Municipal quienes determinarán los casos en que esta modalidad resulte posible de implementar.

Parágrafo Primero: En consecuencia con la necesidad de mitigar el riesgo de propagación de la pandemia del Coronavirus COVID-19, modifíquese el horario de trabajo en las oficinas de la sede principal del barrio centro de la Alcaldía Municipal y en las oficinas de las dependencias que funcionan en el Centro de Convivencia Ciudadana del barrio La Plata, el cual será entre las ocho horas (08:00) y las diecisiete horas (17:00), durante el tiempo que se prolongue la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19; sin que ello sea impedimento para atender situaciones de emergencia en relación con la protección de derechos humanos fundamentales o aquellas que se requieran en el marco de la presente emergencia, en especial la Inspección de Policía y el servicio de Comisaria de Familia, en cumplimiento del Decreto 460 del 22 de marzo de 2020.

Artículo Segundo. Atención al Público: Suspéndase la atención al público presencial en las oficinas de la sede principal del barrio centro de la Alcaldía Municipal y en las oficinas de las dependencias que funcionan en el Centro de Convivencia Ciudadana del barrio La Plata.

Parágrafo Segundo: En consecuencia se publicará en el sitio web institucional el directorio telefónico y electrónico de funcionarios públicos de la Alcaldía Municipal encargados de brindar atención al público virtual, con el fin de recibir y tramitar por medios no presenciales la peticiones, quejas, reclamos y sugerencias –PQRS-, y en el cual se precisará el horario de atención por estos canales virtuales, que corresponderá con el horario de trabajo; dándosele la más amplia difusión posible por correo electrónico, pagina web y redes sociales institucionales de la Administración Municipal.

Parágrafo Tercero: Cuando se trate de atención para el recaudo de servicios públicos e impuestos municipales, se dispondrá la atención por ventanilla, orientando mantener en fila la distancia sanitariamente ordenada de dos (2) metros.

Artículo Tercero. Notificación o comunicación de actos administrativos. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos. Para el efecto en todo trámite, proceso o procedimiento que se inicie será obligatorio indicar la dirección electrónica para recibir notificaciones, y con la sola radicación se entenderá que se ha dado la autorización.

En relación con las actuaciones administrativas que se encuentren en curso a la expedición del presente Decreto, los administrados deberán indicar a la autoridad competente la dirección electrónica en la cual recibirán notificaciones o comunicaciones. Para tal efecto, habilítense los correos electrónicos de las dependencias de la Alcaldía Municipal que se encuentran relacionados a continuación:

| Dependencia | Correo Electrónico | Dependencia | Correo Electrónico |
|--|--|---|--|
| Alcaldía – Despacho. | despacho@lasalina-casanare.gov.co | Secretaría General y de Gobierno. | secretariadegobierno@lasalina-casanare.gov.co |
| Secretaría de Planeación y Obras. | sec-planeacion@lasalina-casanare.gov.co | Secretaría de Hacienda y Finanzas Publica. | sec-hacienda@lasalina-casanare.gov.co |
| Unidad de Servicios Públicos Municipal | servicios.publicos@lasalina-casanare.gov.co | Dirección de Desarrollo y Protección Social | direcciondedesarrollo@lasalina-casanare.gov.co |
| Inspección de Policía | inspecciondepolicia@lasalina-casanare.gov.co | Comisaría de Familia | comisaria-familia@lasalina-casanare.gov.co |
| Oficina de Salud Publica | saludpublica@lasalina-casanare.gov.co | Oficina de Victimas | victimas@lasalina-casanare.gov.co |
| Oficina de Acción Social | accionsocial@lasalina-casanare.gov.co | Oficina del Programa Familias en Acción | familiasenaccion@lasalina-casanare.gov.co |

El mensaje que se envíe al administrado deberá indicar el acto administrativo que se notifica o comunica, contener copia electrónica del acto administrativo, los recursos que legalmente proceden, las autoridades ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo. La notificación o comunicación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo, fecha y hora que deberá certificar la administración.

En el evento en que la notificación o comunicación no pueda hacerse de forma electrónica, se seguirá el procedimiento previsto en los artículos 67 y siguientes de la Ley 1437 de 2011, relativo a la notificación personal.

Parágrafo. La presente disposición no aplica para notificación de los actos de inscripción o registro regulada en el artículo 70 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Artículo Cuarto. Ampliación de términos para atender las peticiones: Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:

Salvo norma especial toda petición deberá resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

- (i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.*
- (ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.*

Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en el presente artículo expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo.

En los demás aspectos se aplicará lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011.

Parágrafo. La presente disposición no aplica a las peticiones relativas a la efectividad de otros derechos fundamentales.

Artículo Quinto. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa: Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la Alcaldía Municipal, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, decreta la suspensión total de los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La presente suspensión afecta todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años, así como aquellas actuaciones relativas a servicios que se presten de manera presencial o virtual.

En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia.

Parágrafo Primero. Pago Sentencias Judiciales. La suspensión de términos a que se refiere el presente artículo también aplicará para el pago de sentencias judiciales.

Durante el tiempo que dure la suspensión no correrán los términos establecidos en la normatividad vigente para la atención de las prestaciones y en consecuencia no se causarán intereses de mora.

Parágrafo Segundo. Derechos Fundamentales. La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales.

Artículo Sexto. Ampliación de la vigencia de permisos, autorizaciones, certificados y licencias: Cuando un permiso, autorización, certificado o licencia venza durante el término de vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y cuyo trámite de renovación no pueda ser realizado con ocasión de las medidas adoptadas para conjurarla, se entenderá prorrogado automáticamente el permiso, autorización, certificado y licencia hasta un mes (1) más contado a partir de la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Superada la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social el titular del permiso, autorización, certificado o licencia, deberá realizar el trámite ordinario para su renovación.

Artículo Séptimo. Continuidad de los servicios de conciliación y otros mecanismos de resolución de conflictos por medios virtuales: A fin de mantener la continuidad en la prestación de los servicios de justicia alternativa y los trámites de conciliación extrajudicial, se adelantarán mediante el uso de tecnologías de la comunicación y la información.

Para tal efecto y teniendo en cuenta que los procesos de conciliación extrajudicial que se surten a nivel local son los llevados a cabo por la Inspección de Policía y la Comisaría de Familia, se habilitarán los correos electrónicos mencionados en el artículo tercero, para el recibo y envío de documentos relacionados con el trámite de estos procedimientos, incluidas comunicaciones y notificaciones. Teniendo en cuenta que la Alcaldía Municipal no cuenta con la tecnología suficiente para la realización de reuniones y audiencias, así como no existe en el municipio un centro o entidad pública

con capacidad para hacerlo y con el cual se pueda celebrar convenio para el apoyo en esta materia, se hace necesario suspender, por el término que dure la emergencia sanitaria y en especial la medida sanitaria del aislamiento preventivo obligatorio, la realización de estas actuaciones presenciales.

Las partes en los trámites conciliatorios podrán manifestar su aceptación a través de cualquier mensaje de datos u otro medio idóneo que permita registrar su voluntad de conformidad con lo establecido en la Ley 527 de 1999.

El plazo contenido en los artículos 20 y 21 de la Ley 640 de 2001 para el trámite de las conciliaciones extrajudiciales, a cargo de los servidores públicos habilitados para conciliar y de los centros de conciliación públicos y privados autorizados, será de cinco (5) meses.

Las reglas y facultades previstas en los incisos anteriores serán aplicables también a los trámites de conciliación que hayan iniciado con antelación a la vigencia del presente decreto.

Parágrafo Primero: La Comisaría de Familia bajo ningún caso podrá suspender la función de conciliación extrajudicial en derecho en asuntos de custodia, visitas y alimentos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores. En estos casos las audiencias deberán realizarse forma virtual, salvo que las partes carezcan de acceso a la tecnología que así lo permita, evento en el cual se deberá adelantar de manera presencial, adoptando las acciones necesarias para garantizar que en el desarrollo de la diligencia se cumplan las medidas de aislamiento, protección e higiene.

Parágrafo Segundo: La Inspección de Policía conformará expedientes electrónicos a los que accederán las partes a fin de facilitar el impulso de los trámites y procesos y adoptarán las medidas necesarias para garantizar la seguridad y autenticidad de la información.

Parágrafo Tercero: No se podrá adelantar ninguno de los trámites previstos en este artículo si alguna de las partes se muestra en imposibilidad para comparecer a las audiencias virtuales, o aportar pruebas, soportes y anexos, y así lo determina la entidad o dependencia con funciones de conciliación.

Artículo Séptimo. De las firmas de los actos, providencias y decisiones: Durante el período de aislamiento preventivo obligatorio los funcionarios y contratistas de la Alcaldía Municipal, cuando no cuenten con firma digital, podrán válidamente suscribir los actos, providencias y decisiones que adopten mediante firma autógrafa mecánica, digitalizadas o escaneadas, según la disponibilidad de dichos medios. Cada autoridad será responsable de adoptar las medidas internas necesarias para garantizar la seguridad de los documentos que se firmen por este medio.

Artículo Octavo. Reuniones no presenciales en los órganos colegiados de las ramas del poder público: Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, los despachos, dependencias y demás espacios institucionales de la Alcaldía Municipal podrán realizar sesiones no presenciales cuando por cualquier medio sus miembros puedan deliberar y decidir por comunicación simultánea o sucesiva. En este último caso, la sucesión de comunicaciones deberá ocurrir de manera inmediata de acuerdo con el medio empleado.

Las convocatorias deberán realizarse de conformidad con los respectivos reglamentos y garantizar el acceso a la información y documentación requeridas para la deliberación. Las decisiones deberán adoptarse conforme a las reglas de decisión

previstas en los respectivos reglamentos, de todo lo cual deberá quedar constancia en las actas correspondientes a dichas sesiones, cuya custodia estará a cargo de sus secretarios.

Excepto los asuntos y deliberaciones sujetas a reserva, como las de los órganos colegiados de la rama judicial, las sesiones no presenciales deberán ser públicas, para lo cual se deberá utilizar únicamente los medios o canales habilitados para el efecto en el reglamento.

Artículo Noveno. Actividades que cumplen los contratistas de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión: Durante el período de aislamiento preventivo obligatorio las personas naturales vinculadas a la Alcaldía Municipal mediante contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, continuarán desarrollando sus objetos y obligaciones contractuales mediante trabajo en casa y haciendo uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Aquellos contratistas cuyas obligaciones sólo se puedan realizar de manera presencial, continuarán percibiendo el valor de los honorarios durante el período de aislamiento preventivo obligatorio, previa verificación por parte del supervisor de la cotización al Sistema General de Seguridad Social. Esto sin perjuicio de que una vez superados los hechos que dieron lugar a la Emergencia Sanitaria cumplan con su objeto y obligaciones en los términos pactados en sus contratos.

La declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica y la declaratoria de Emergencia Sanitaria, así como las medidas que se adopten en desarrollo de las mismas no constituyen causal para terminar o suspender unilateralmente los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión celebrados con el Estado.

Parágrafo. Para la recepción, trámite y pago de los honorarios de los contratistas, las entidades del Estado deberán habilitar mecanismos electrónicos.

Artículo Décimo. Reportes a las Aseguradoras de Riesgos Laborales: Las autoridades deberán reportar a las respectivas Aseguradoras de Riesgos Laborales la lista de los servidores públicos y contratistas que durante el período de aislamiento preventivo obligatorio presenten sus servicios a través de teletrabajo o trabajo en casa.

Artículo Décimo Primero. Incumplimiento en la Adopción de Medidas: La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, dará lugar a la aplicación de sanciones disciplinarias correspondientes, así como la declaratoria de incumplimiento contractual, parcial y total, previo agotamiento del debido proceso y de lo cual son responsables jefes inmediatos y supervisores de contratos.

Artículo Décimo Segundo: Vigencia. El presente Decreto rige a partir de su expedición y publicación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial el Decreto N° 100.16.01-035-2020 del 01 de abril de 2020.

Artículo Décimo Tercero: Gestión Documental: Una vez firmado el presente Decreto publíquese en la página web www.lasalina-casanare.gov.co y envíese copia a las Secretarías de Despacho, Secretaría de Gobierno Departamental, Unidad de Servicios Públicos Domiciliarios, Dirección de Desarrollo y Protección Social (Dirección Territorial de Salud), Inspección de Policía, Comisaría de Familia, para su implementación, conocimiento y fines pertinentes.

Parágrafo Primero: Líbrense las comunicaciones correspondientes al Ministerio del Interior, Secretaria de Gobierno Departamental, Secretaria de Salud Departamental, Personería Municipal y Policía Nacional para su conocimiento y fines pertinentes”.

III.- ACTUACIÓN PROCESAL

| ACTUACIÓN | FECHA |
|---|---------------------|
| Radicación y reparto | 20 de abril de 2020 |
| Ingreso al Despacho | 21 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 100.16.01-039-2020 del 13 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 100.16.01-039-2020 del 13 de abril de 2020, expedido por el alcalde del municipio 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 100.16.01-039-2020 del 13 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.
- Adicionalmente, el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad también se refiere al 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.
- Indicó que el acto administrativo contenido en el Decreto No. 100.16.01.039 del 13 de abril de 2020 expedido por el alcalde municipal de La Salina, no es más que el acatamiento a las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional en los Decretos Legislativos 491, 499, 507, 512 y 513 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.
- El alcalde del municipio de La Salina es el competente para expedir el acto administrativo que aquí se analiza en razón a que dicha atribución le ha sido otorgada permanentemente por el artículo 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 715 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.
- Manifestó que existe proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis desatada por el COVID-19 e impedir la extensión de los efectos del Estado de Emergencia, ya que la disposición de la prestación del servicio en teletrabajo y trabajo en casa para los contratistas de la administración municipal, la atención virtual de las peticiones y solicitudes, se constituye en una medida insustituible de buena y acertada gestión en materia de riesgos y desastres y contribuye en gran porcentaje a morigerar los efectos de la pandemia.

Y en consideración a los anteriores argumentos solicitó que se declare la legalidad del Decreto 100.16.01-039-2020 del 13 de abril de 2020, expedido 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 100.16.01-039-2020 del 13 de abril de 2020 expedido por el alcalde del municipio 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. 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.

PARAGRAFO. 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.

En relación con el estado de emergencia económica, social y ecológica, que es la que ocupa la atención del Tribunal, la ley en cita dispuso en su capítulo IV:

“Artículo 46. Declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyen grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En el decreto declarativo el Gobierno deberá establecer la duración del Estado de Emergencia, que no podrá exceder de treinta días y convocara al Congreso, si no se halla reunido, para los 10 días siguientes al vencimiento del termino de dicho Estado.

De conformidad con la Constitución, en ningún caso, los Estados de Emergencia sumados podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Artículo 47. Facultades. *En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.*

Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado.

Parágrafo. *Durante el Estado de Emergencia, el Gobierno podrá establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos casos las medidas dejarán de regir al termino de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.*

Artículo 48. *Informes al Congreso. El Gobierno le rendirá al Congreso un informe motivado sobre las causas que determinaron la declaración y las medidas adoptadas.*

El Congreso examinará dicho informe en un plazo hasta de treinta (30) días, prorrogables por acuerdo de las dos Cámaras, y se pronunciará sobre la conveniencia y oportunidad de las medidas adoptadas.

Artículo 49. *Reforma, adiciones o derogaciones de medidas. El Congreso podrá, durante el año siguiente a la declaratoria del Estado de Emergencia, reformar, derogar, o adicionar los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante dicho Estado, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa gubernamental.*

También podrá, en cualquier momento, ejercer estas atribuciones en relación con las materias que sean de iniciativa de sus miembros.

Artículo 50. *Derechos sociales de los trabajadores. De conformidad con la Constitución, en ningún caso el Gobierno podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos legislativos dictados durante el Estado de Emergencia.*

Y en el capítulo V estableció los principios de aplicación y control constitucional en los siguientes términos:

Artículo 51. *Indemnización de perjuicios. El Estado será siempre responsable por los excesos en la utilización de las facultades previstas en la presente ley, sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal o disciplinaria que corresponda a los servidores públicos.*

Artículo 52. *Responsabilidad. Cuando se declaren los Estados de Excepción sin haber ocurrido los casos de Guerra Exterior, Conmoción Interior, o Emergencia Económica, Social y Ecológica, serán responsables el Presidente de la República y los Ministros. También lo serán los demás funcionarios y agentes del Gobierno por los abusos y extralimitaciones que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades y en la aplicación de las medidas de que tratan estas materias.*

Para tal efecto, durante estos Estados, también regirán las disposiciones constitucionales y legales sobre responsabilidad política, civil, administrativa y penal. En los decretos respectivos serán establecidas las medidas, sistemas y procedimientos que impidan o eviten excesos en la función que corresponde cumplir a los representantes o agentes gubernamentales.

La Cámara de Representantes, mediante los procedimientos dispuestos, cuando encontrare motivos de responsabilidad contra funcionarios sometidos a su jurisdicción, y en tratándose de asuntos relacionados con los Estados de Excepción, adelantará preferentemente la investigación correspondiente y procederá en los términos legales que rigen el juzgamiento de los altos funcionarios del Estado.

Si los responsables no estuvieren sometidos a esta clase de investigaciones por el órgano legislativo, se dará traslado a la autoridad competente. En este evento las Comisiones Legales de Derechos Humanos y Audiencias en cada una de las cámaras, deberán ser informadas, sin violar la reserva del sumario, del curso de la respectiva investigación y juzgamiento.

Estas Comisiones velarán, además, por el cumplimiento de las disposiciones que deben proteger en todo momento los derechos humanos y las libertades

fundamentales, y promover las investigaciones pertinentes ante las autoridades correspondientes.

Artículo 53. *Régimen disciplinario. Siempre que un funcionario administrativo obstaculice grave e injustificadamente el cumplimiento de las medidas legislativas de excepción o se extralimite en su ejercicio, podrá ser destituido previo el adelantamiento de proceso breve, por la Procuraduría General de la Nación la cual podrá, así mismo, cuando la falta sea grave, ordenar la suspensión inmediata y provisional del funcionario investigado. En todo caso se respetarán los fueros señalados en la Constitución para la investigación y juzgamiento de funcionarios públicos.*

El procedimiento especial de que trata el inciso anterior se adelantará verbalmente de acuerdo con el siguiente trámite:

a) El agente de la Procuraduría competente citará por el medio más expedito que resulte pertinente y con indicación de los motivos determinantes de la acción disciplinaria, al funcionario investigado para que comparezca al proceso dentro de los tres días siguientes a la citación, para la realización de una audiencia especial;

b) Llegada la fecha de la audiencia se informará al investigado sobre los motivos de la acusación;

c) El funcionario expondrá inmediatamente sus descargos, por sí o por medio de apoderado, y solicitará las pruebas que resultaren pertinentes;

d) El agente de la Procuraduría practicará las pruebas que resultaren conducentes, en el término de cinco días y a más tardar dentro de los dos días siguientes resolverá lo pertinente mediante decisión motivada.

e) Si procediere el recurso de apelación, este se concederá en el efecto devolutivo.

Artículo 54. *Control del Ministerio Público. Cuando los decretos expedidos durante los Estados de Excepción establezcan limitaciones a los derechos fundamentales de los ciudadanos, se deberán también consagrar controles expeditos y precisos que deberá realizar el Ministerio Público para garantizar que la aplicación de las restricciones establecidas no excedan de los límites previstos en las normas correspondientes.*

Durante los Estados de Excepción, el Procurador General de la Nación, podrá sugerir a las autoridades administrativas correspondientes que las medidas que a su juicio sean abiertamente contrarias a la Constitución, o afecten el núcleo esencial de los derechos fundamentales de los ciudadanos, sean revocadas o modificadas en forma inmediata.

Artículo 55. *Corte Constitucional. La Corte Constitucional ejercerá el control jurisdiccional de los decretos legislativos dictados durante los Estados de Excepción de manera automática, de conformidad con el numeral 7 del artículo 241 de la Constitución, dentro de los plazos establecidos en su artículo 242 y de acuerdo con las condiciones previstas en el Decreto 2067 del 4 de septiembre de 1991 o normas que lo modifiquen.*

Artículo 56. *En cualquier momento, y antes del vencimiento del término establecido, el Gobierno podrá derogar las medidas de excepción adoptadas si considerare que las graves causas de perturbación han desaparecido o han sido conjuradas.*

Artículo 57. *De la acción de tutela. La acción de tutela procede aun durante los Estados de Excepción, en los términos establecidos en la Constitución y en las disposiciones legales vigentes que la reglamentan. Por lo tanto, su presentación y tramitación no podrán ser condicionadas o restringidas.*

Artículo 58. *Modificación o adición a la presente ley. Esta ley estatutaria no podrá ser, en ningún caso, suspendida por un decreto legislativo dictado durante los Estados de Excepción, y sólo podrá ser modificada por los procedimientos previstos en la Constitución por una ley estatutaria.”*

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 se convirtió en Ley 137 de 1994, declarando la inexecutableidad 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 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 establecer si las decisiones adoptadas en el acto objeto de control, 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 ocupará del 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 La Salina Casanare, a través de su alcalde, esto es, una entidad del orden territorial.

De lo anterior se infiere entonces que 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 del año 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.- Luego, a través de otros decretos legislativos y ordinarios dio órdenes, instrucciones y adoptó otras medidas para conjurar la emergencia, entre ellas las que se indican a continuación, en relación con el Decreto objeto de control:

| NÚMERO DE DECRETO | FECHA | ASPECTO QUE REGLAMENTA |
|--------------------------|---------------------|--|
| 457 | 22 DE MARZO DE 2020 | Imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, tales como: 1.- Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 |

| NÚMERO DE DECRETO | FECHA | ASPECTO QUE REGLAMENTA |
|----------------------|---------------------------|---|
| | | <p>a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.</p> <p>Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en este Decreto.</p> <p>2. Ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia.</p> <p>(.....)</p> <p>7. Inobservancia de las medidas. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue. Los gobernadores y alcaldes que omitan el cumplimiento de lo dispuesto en este decreto, serán sujetos de las sanciones a que haya lugar.</p> |
| 460 (Legislativo) | 22 DE MARZO DE 2020 | <p>Adopta medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, entre ellas:</p> <p>1.- Los alcaldes distritales y municipales deberán garantizar la atención a las y los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las comisarías de familia, frente a la protección en casos de violencias en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes, adoptando medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID-19.</p> <p>Para el efecto deberán:</p> <p>a. Priorizar en el marco de las funciones de policía judicial, los actos urgentes, especialmente cuando esté en peligro la vida e integridad física de la víctima, las capturas en flagrancia y las inspecciones a los cadáveres.</p> <p>b. Ofrecer medios de transporte adecuado a la situación de Emergencia Sanitaria cuando se requiera el traslado de niñas, niños, adolescentes, mujeres, y personas mayores víctimas de violencia intrafamiliar a lugares de protección y aislamiento.</p> <p>c. Disponer inmediatamente los medios telefónicos y virtuales de uso exclusivo para que las comisarías de familia brinden orientación psicosocial y asesoría jurídica permanente a las y los usuarios, realizar entrevistas y seguimientos y así, lograr reducir la asistencia de la comunidad a las sedes de servicio.</p> <p>d. Diseñar e implementar protocolos de recepción de denuncias en casos de violencia en el contexto familiar y maltrato infantil, y de articulación de la ruta interinstitucional de atención integral a las víctimas, mediante medios telefónicos y virtuales.</p> <p>e. Disponer los mecanismos para que las comisarías de familia realicen notificaciones y citaciones por medios virtuales o telefónicos.</p> <p>f. Privilegiar la realización virtual de las audiencias y sesiones de comités territoriales en los que sean parte las comisarías de familia.</p> |

| NÚMERO DE DECRETO | FECHA | ASPECTO QUE REGLAMENTA |
|----------------------|----------------|---|
| | | <p>g. Coordinar el uso de trabajo remoto, teletrabajo y otras herramientas de trabajo virtual, sin perjuicio de la prestación de servicios personalizados cuando ello sea necesario, por la gravedad de la situación.</p> <p>h. Adoptar turnos y horarios flexibles de labor que reduzcan la concentración de trabajadores y usuarios en la comisaría de familia, sin que ello afecte la prestación del servicio, y atendiendo las circunstancias particulares de las mujeres cabeza de hogar. Se debe dar a conocer esta información a las y los usuarios por los distintos medios de comunicación a su alcance. Etc...</p> <p>2.- Los alcaldes municipales y distritales podrán suspender la función de conciliación extrajudicial en derecho.</p> <p>En ningún caso se podrá suspender la función de conciliación extrajudicial en derecho en asuntos custodia, y alimentos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores. En estos casos las audiencias deberán realizarse forma virtual, salvo que las partes carezcan de acceso a la tecnología que así lo permita, evento en el cual se deberá adelantar de manera presencial, adoptando las acciones necesarias para garantizar que en desarrollo de la diligencia se cumplan las medidas de aislamiento, protección e higiene.</p> <p>3.- La Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social, Instituto Colombiano Bienestar Familiar y las gobernaciones y alcaldías implementarán campañas de prevención continuamente, a través de canales virtuales, informando, invitando y dando herramientas y a las familias para prevenir las diferentes formas de violencia que se puedan presentar interior de las mismas durante la emergencia.</p> |
| 491 (Legislativo) | 28 DE MARZO | <p>Más adelante haremos referencia expresa a esta norma y a otras en forma inter-relacionada con las medidas adoptadas en el decreto objeto de control.</p> |
| 531 (ordinario) | 8 DE ABRIL | <p>Imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, entre ellas, las siguientes:</p> <p>1.- Ordena aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de República de Colombia, a partir cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020.</p> <p>2.- Ordena a los gobernadores y alcaldes para que en el marco sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio.</p> <p>3.- Autoriza a gobernadores y alcaldes a permitir el derecho de circulación en los eventos previstos en el Decreto.</p> <p>4.- Suspende transporte doméstico por vía aérea durante el mismo periodo.</p> <p>5.- Ordena a gobernadores y alcaldes a prohibir el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio por el mismo lapso.</p> <p>Este Decreto fue modificado por el Decreto 536 del 11 de abril de 2020 en el sentido de eliminar el parágrafo 5 del artículo 3, que establecía:</p> |

| NÚMERO DE DECRETO | FECHA | ASPECTO QUE REGLAMENTA |
|-------------------|-------|---|
| | | <p><i>“Parágrafo 5. Las excepciones contempladas en los numerales 12 y 23, podrán ser desarrolladas, mientras dure la medida preventivo obligatorio, en el horario comprendido entre las 6:00 a.m. y 8:00 p.m”.</i></p> <p>Y los numerales 12 y 23 a que hace referencia son del siguiente tenor:</p> <p><i>“12. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o para entrega a domicilio.</i></p> <p><i>23. La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes”.</i></p> |

2.3- El alcalde del municipio de La Salina – Casanare, entre otras disposiciones, se apoyó en los Decretos 457 del 22 de marzo y 531 del 8 de abril (modificado por el Decreto 536 del 11 de abril) y los Decretos Legislativos 460 del 22 de marzo y 491 del 28 de marzo, todos del año 2020.

Así las cosas, conforme con lo anterior, se encuentra que el Decreto 100.16.01-039-2020 del 13 de abril de 2020 cumple con las formalidades necesarias para ser objeto de control de legalidad. En efecto, de lo expuesto resulta que:

- a) Fue expedido por una autoridad del orden territorial, esto es, por el alcalde de La Salina Casanare.
- b) 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.
- c) Y cuando se examinan las medidas adoptadas por el alcalde de La Salina en el Decreto 100.16.01-039-2020 del 13 de abril de 2020 se establece que algunas de ellas 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. Más adelante especificaremos cuáles no tienen ese carácter.

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 y 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:

- a) 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.
- b) 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.
- c) 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.
- d) 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.

- e) 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.

- f) 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.
- g) 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.

- h) 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.
- i) 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.
- j) 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.
- k) 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.- Respecto del contenido específico del decreto en comento, debe acotarse 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, el Gobierno Nacional declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica mediante Decreto Legislativo 417 de 2020 y con base en él se han emitido otros decretos para mitigar y tratar de conjurar la situación, entre ellos los distinguidos con los número 418, 457, 531 y 491, a los cuales se hizo referencia en precedencia.

Por ende, de manera general debemos señalar que hay lugar a emitir medidas extraordinarias para conjurar la emergencia. Ello no significa que todas sean necesarias o que se ajusten al ordenamiento jurídico. Enseguida analizaremos su legalidad.

3.3.2.- Están suficientemente fundamentadas en la Constitución y en las normas citadas en las consideraciones del acto objeto de control. Ello tampoco implica que todas las medidas adoptadas sean legales.

3.3.3.- Sobre el contenido, proporcionalidad y legalidad de las medidas adoptadas en el decreto objeto de control, debe indicarse lo siguiente:

3.3.3.1.- Las medidas adoptadas en los artículos primero y segundo del acto objeto de control son del siguiente tenor:

Artículo Primero. Prestación de los servicios a cargo de las autoridades: Para evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la Alcaldía Municipal de La Salina velará por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones. No obstante, y teniendo en cuenta la carencia de medios tecnológicos tanto de la administración municipal como de los funcionarios y contratistas, así como la ausencia de prestadores de servicio de internet domiciliario, serán los Secretarios de despacho y el Director de Unidad de Servicios Públicos Municipal quienes determinarán los casos en que esta modalidad resulte posible de implementar.

Parágrafo Primero: En consecuencia con la necesidad de mitigar el riesgo de propagación de la pandemia del Coronavirus COVID-19, modifíquese el horario de trabajo en las oficinas de la sede principal del barrio centro de la Alcaldía Municipal y en las oficinas de las dependencias que funcionan en el Centro de Convivencia Ciudadana del barrio La Plata, el cual será entre las ocho horas (08:00) y las diecisiete horas (17:00), durante el tiempo que se prolongue la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19; sin que ello sea impedimento para atender situaciones de emergencia en relación con la protección de derechos humanos fundamentales o aquellas que se requieran en el marco de la presente emergencia, en especial la Inspección de Policía y el servicio de Comisaria de Familia, en cumplimiento del Decreto 460 del 22 de marzo de 2020.

Artículo Segundo. Atención al Público: Suspéndase la atención al público presencial en las oficinas de la sede principal del barrio centro de la Alcaldía Municipal y en las oficinas de las dependencias que funcionan en el Centro de Convivencia Ciudadana del barrio La Plata.

Parágrafo Segundo: En consecuencia se publicará en el sitio web institucional el directorio telefónico y electrónico de funcionarios públicos de la Alcaldía Municipal encargados de brindar atención al público virtual, con el fin de recibir y tramitar por medios no presenciales la peticiones, quejas, reclamos y sugerencias –PQRS-, y en el cual se precisará el horario de atención por estos canales virtuales, que corresponderá con el horario de trabajo; dándosele la más amplia difusión posible por correo electrónico, pagina web y redes sociales institucionales de la Administración Municipal.

Parágrafo Tercero: Cuando se trate de atención para el recaudo de servicios públicos e impuestos municipales, se dispondrá la atención por ventanilla, orientando mantener en fila la distancia sanitariamente ordenada de dos (2) metros.

Sobre ellos es pertinente indicar que:

- a) Salvo lo que se indica en seguida, la medida dispuesta en el artículo primero se ajusta a los parámetros establecidos el artículo 3 del Decreto Legislativo 491 de 2020, que dispone:

Artículo 3. Prestación de los servicios a cargo de las autoridades. Para evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las autoridades a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto velarán por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Las autoridades darán a conocer en su página web los canales oficiales de comunicación e información mediante los cuales prestarán su servicio, así como los mecanismos tecnológicos que emplearán para el registro y respuesta de las peticiones.

En aquellos eventos en que no se cuente con los medios tecnológicos para prestar el servicio en los términos del inciso anterior, las autoridades deberán prestar el servicio de forma presencial. No obstante, por razones sanitarias, las autoridades podrán ordenar la suspensión del servicio presencial, total o parcialmente, privilegiando los servicios esenciales, el funcionamiento de la economía y el mantenimiento del aparato productivo empresarial.

En ningún caso la suspensión de la prestación del servicio presencial podrá ser mayor a la duración de la vigencia de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

- b) Lo que no resulta ajustado a la Constitución y la ley es la parte final del primer inciso del artículo primero que establece:

“No obstante, y teniendo en cuenta la carencia de medios tecnológicos tanto de la administración municipal como de los funcionarios y contratistas, así como la ausencia de prestadores de servicio de internet domiciliario, serán los Secretarios de despacho y el Director de Unidad de Servicios Públicos Municipal quienes determinarán los casos en que esta modalidad resulte posible de implementar”

El mismo reparo debe hacerse respecto del artículo segundo transcrito, por las siguientes razones:

- La administración pública en general y la municipal en particular, no pueden suspenderse, pues Colombia es un Estado democrático y si deja de funcionar una de las ramas del poder, ello contraviene los principios democráticos.

- Si no hay los medios tecnológicos para atender la administración bajo la modalidad de trabajo en casa, como se indica en el artículo primero, debe prestarse el servicio de manera presencial, como lo dispone el inciso tercero del artículo 3 del Decreto Legislativo 491, y si es del caso privilegiando los servicios esenciales, el funcionamiento de la economía y el mantenimiento del aparato productivo empresarial.
- Los administrados tienen derecho a saber las actividades que se atenderán y ello no ocurre en el presente caso, pues específicamente no se indica qué actividades no se atenderán como excepción, para que siguiendo la regla general la administración municipal atienda las demás en forma presencial, pero guardando los protocolos de seguridad dispuestos.
- Y no son los secretarios de Despacho y el director de Unidad de Servicios Públicos Municipal quienes determinarán los casos en que esta modalidad resulte posible de implementar, ello le corresponde al alcalde, previo análisis de la situación con su equipo de trabajo, para ponerla en conocimiento de la ciudadanía.
- No hay reparos respecto de los parágrafos del artículo segundo, salvo el error en la numeración, que no genera nulidad.

Por ende, se retirará del ordenamiento jurídico la parte final del artículo 1 del decreto que estamos analizado que dispone:

No obstante, y teniendo en cuenta la carencia de medios tecnológicos tanto de la administración municipal como de los funcionarios y contratistas, así como la ausencia de prestadores de servicio de internet domiciliario, serán los Secretarios de despacho y el Director de Unidad de Servicios Públicos Municipal quienes determinarán los casos en que esta modalidad resulte posible de implementar.

Y respecto del inciso primero del artículo segundo se declarará su legalidad, pero condicionada a que, por la página web, la radio u otro medio idóneo se informe a la comunidad de La Salina las actividades que no se atenderán como excepción, para que, siguiendo la regla general, los ciudadanos sepan que la administración municipal atenderá las demás en forma presencial, pero guardando los protocolos de seguridad dispuestos.

3.3.3.2.- Sobre las medidas adoptadas en los artículos 3 a 10 del Decreto 100.16.01-039-2020 del 13 de abril de 2020, expedido por el alcalde del municipio de La Salina, debe acotarse lo siguiente:

3.3.3.2.1.- En esencia, salvo las excepciones que se indican en el siguiente cuadro, el contenido de los artículos 3 a 10 del decreto objeto de control, corresponden a normas dadas mediante D.L. 491 de 2020, así:

| | | |
|---|---|----------|
| Dto. Legisla tivo 491 de 2020 | Decret o 100.16. 01- 039- 2020 | Salvedad |
|---|---|----------|

| | del 13 de abril de 2020 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|--|--|-------------|--------------------|-------------|----------------------|--|-----------------------------------|-----------------------------------|--|--|--|--|---|-----------------------|--|----------------------|--------------------------|--|---------------------|--------------------------|--|---|
| Art. 4 | Art. 3 | <p><i>Para tal efecto, habilítense los correos electrónicos de las dependencias de la Alcaldía Municipal que se encuentran relacionados a continuación:</i></p> <table border="1"> <thead> <tr> <th>Dependencia</th> <th>Correo Electrónico</th> <th>Dependencia</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Alcaldía – Despacho.</td> <td>despacho@lasalina-casanare.gov.co</td> <td>Secretaría General y de Gobierno.</td> </tr> <tr> <td>Secretaría de Planeación y Obras.</td> <td>sec-planeacion@lasalina-casanare.gov.co</td> <td>Secretaría de Hacienda y Finanzas Pública.</td> </tr> <tr> <td>Unidad de Servicios Públicos Municipal</td> <td>servicios.publicos@lasalina-casanare.gov.co</td> <td>Dirección de Desarrollo y Protección Social</td> </tr> <tr> <td>Inspección de Policía</td> <td>inspecciondepolicia@lasalina-casanare-gov.co</td> <td>Comisaría de Familia</td> </tr> <tr> <td>Oficina de Salud Pública</td> <td>saludpublica@lasalina-casanare.gov.co</td> <td>Oficina de Víctimas</td> </tr> <tr> <td>Oficina de Acción Social</td> <td>accionsocial@lasalina-casanare.gov.co</td> <td>Oficina del Programa Familias en Acción</td> </tr> </tbody> </table> | Dependencia | Correo Electrónico | Dependencia | Alcaldía – Despacho. | despacho@lasalina-casanare.gov.co | Secretaría General y de Gobierno. | Secretaría de Planeación y Obras. | sec-planeacion@lasalina-casanare.gov.co | Secretaría de Hacienda y Finanzas Pública. | Unidad de Servicios Públicos Municipal | servicios.publicos@lasalina-casanare.gov.co | Dirección de Desarrollo y Protección Social | Inspección de Policía | inspecciondepolicia@lasalina-casanare-gov.co | Comisaría de Familia | Oficina de Salud Pública | saludpublica@lasalina-casanare.gov.co | Oficina de Víctimas | Oficina de Acción Social | accionsocial@lasalina-casanare.gov.co | Oficina del Programa Familias en Acción |
| Dependencia | Correo Electrónico | Dependencia | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Alcaldía – Despacho. | despacho@lasalina-casanare.gov.co | Secretaría General y de Gobierno. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Secretaría de Planeación y Obras. | sec-planeacion@lasalina-casanare.gov.co | Secretaría de Hacienda y Finanzas Pública. | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Unidad de Servicios Públicos Municipal | servicios.publicos@lasalina-casanare.gov.co | Dirección de Desarrollo y Protección Social | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Inspección de Policía | inspecciondepolicia@lasalina-casanare-gov.co | Comisaría de Familia | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Oficina de Salud Pública | saludpublica@lasalina-casanare.gov.co | Oficina de Víctimas | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Oficina de Acción Social | accionsocial@lasalina-casanare.gov.co | Oficina del Programa Familias en Acción | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Art. 5 | Art. 4 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Art. 6 | Art. 5 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Art. 8 | Art. 6 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Art. 9 | Art. 7 | <p>Para tal efecto y teniendo en cuenta que los procesos de conciliación extrajudicial que se surten a nivel local son los llevados a cabo por la Inspección de Policía y la Comisaría de Familia, se habilitaran los correos electrónicos mencionados en el artículo tercero, para el recibo y envío de documentos relacionados con el trámite de estos procedimientos, incluidas comunicaciones y notificaciones. Teniendo en cuenta que la Alcaldía Municipal no cuenta con la tecnología suficiente para la realización de reuniones y audiencias, así como no existe en el municipio un centro o entidad pública con capacidad para hacerlo y con el cual se pueda celebrar convenio para el apoyo en esta materia, se hace necesario suspender, por el término que dure la emergencia sanitaria y en especial la medida sanitaria del aislamiento preventivo obligatorio, la realización de estas actuaciones presenciales.</p> | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Art. 12 | Art. 8 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Art. 16 | Art. 9 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Art. 18 | Art. 10 | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

3.3.3.2.2.- La Competencia para hacer ese tipo de reglamentaciones, ordinariamente corresponden al Congreso; excepcionalmente al ejecutivo durante los estados de excepción.

Por ende, el alcalde de La Salina no puede abrogarse facultades que ni la Constitución ni la ley le han otorgado, por una parte, y por otra, en esas materias debe acatar las disposiciones emitidas durante el estado de emergencia por el gobierno nacional. En consecuencia, se declarará su ilegalidad, salvo lo que se indica en seguida.

3.3.3.2.3.- En el artículo 3, tal como quedó plasmado en el cuadro que antecede, el mandatario de La Salina ordenó habilitar los correos allí indicados para que sirvieran de canal de comunicación con los usuarios durante la pandemia. Esa medida está acorde con lo dispuesto en el D.L. 491 y por ende se declarará su legalidad.

Similar situación ocurre con la salvedad indicada respecto del artículo 7 del decreto objeto de control, la que la Corporación la encuentra ajustada al inciso segundo del artículo 6 del D.L. 491 de 2020, dadas que el alcalde de La Salina indica que no cuenta con la tecnología suficiente para la realización de reuniones y audiencias y que no existe en el municipio un centro o entidad pública con capacidad para hacerlo y con el cual se pueda celebrar convenio para el apoyo en esta materia. Por ende, esta medida también se declarará ajustada a la ley.

3.4.- El artículo décimo segundo del Decreto 100.16.01-039-2020 del 13 de abril de 2020 expedido por el municipio de La Salina, es del siguiente tenor:

*“Artículo Décimo Segundo: Vigencia. El presente Decreto rige a partir de su **expedición** y publicación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial el Decreto N° 100.16.01-035-2020 del 01 de abril de 2020”*

Sobre el término “*expedición*”, 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 Constitucional¹.

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

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

ellos persisten aún en los estados de excepción, tal como se señaló en precedencia.

Por ende, se declarará la legalidad condicionada de la expresión “expedición” contenida en el artículo décimo segundo del decreto varias veces mencionado y que fue expedido por el municipio de La Salina, el cual debe entenderse para todos los efectos legales que rige a partir de su publicación.

3.3.5.- No hay reparos sobre el artículo 13; por ende, se declarará ajustado a la ley.

4.- El agente del Ministerio Público indicó que al confrontar el decreto municipal y los Decretos Legislativos 417, 491, 499, 507, 512 y 513 de 2020 proferidos 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 aquel respecto de éstos, que son justamente las normas en los que debe fundarse.

Examinado su concepto se establece que le asiste parcialmente la razón, pues los argumentos fácticos y jurídicos, en general están acordes con lo expuesto en las consideraciones anteriores, salvo en las razones por las cuales la Corporación encuentra que debe declararse la legalidad condicionada; por tal motivo se acogen solo parcialmente sus planteamientos.

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

RESUELVE:

RIMERO: DECLARAR la legalidad condicionada de la expresión “expedición” contenida en el artículo décimo segundo del Decreto 100.16.01-039-2020 del 13 de abril de 2020, expedido por el municipio de La Salina y debe entenderse para todos los efectos legales que rige a partir de su publicación, por las razones indicadas en la motivación.

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad de la parte final del inciso primero del artículo 1 del Decreto 100.16.01-039-2020 del 13 de abril de 2020 expedido por el municipio de La Salina, que dispone:

“No obstante, y teniendo en cuenta la carencia de medios tecnológicos tanto de la administración municipal como de los funcionarios y contratistas, así como la ausencia de prestadores de servicio de internet domiciliario, serán los Secretarios de despacho y el Director de Unidad de Servicios Públicos Municipal quienes determinarán los casos en que esta modalidad resulte posible de implementar”.

En lo demás, el artículo primero se **DECLARA** ajustado a ley, por las razones indicadas en la motivación.

TERCERO: DECLARAR la legalidad del inciso primero del artículo segundo del decreto mencionado, pero condicionada a que, por la página web, la radio u otro medio idóneo se informe a la comunidad de La Salina las actividades que por excepción no se atenderán, para que, siguiendo la regla general, los ciudadanos sepan que la administración municipal atenderá lo restante en forma presencial, pero guardando los protocolos de seguridad dispuestos.

En lo demás se declara ilegal dicho artículo, según lo expuesto en la motivación.

CUARTO: Acorde con lo indicado en las consideraciones, **DECLARAR** la ilegalidad de los artículos 3 a 11 del Decreto 100.16.01-039-2020 del 13 de abril de 2020, expedido por el municipio de La Salina, por las razones indicadas en la parte considerativa, salvo los siguientes apartes que se **DECLARAN** ajustados a la ley:

1.- La habilitación de correos dispuesta en el artículo 3, para que sirvieran de canal de comunicación con los usuarios durante la pandemia, que es del siguiente tenor:

“Para tal efecto, habilítense los correos electrónicos de las dependencias de la Alcaldía Municipal que se encuentran relacionados a continuación:

| Dependencia | Correo Electrónico | Dependencia | Correo Electrónico |
|--|--|---|--|
| Alcaldía Despacho. | despacho@lasalina-casanare.gov.co | Secretaría General y de Gobierno. | secretariadegobierno@lasalina-casanare.gov.co |
| Secretaría de Planeación y Obras. | sec-planeacion@lasalina-casanare.gov.co | Secretaría de Hacienda y Finanzas Publica. | sec-hacienda@lasalina-casanare.gov.co |
| Unidad de Servicios Públicos Municipal | servicios.publicos@lasalina-casanare.gov.co | Dirección de Desarrollo y Protección Social | direcciondedesarrollo@lasalina-casanare.gov.co |
| Inspección de Policía | inspecciondepolicia@lasalina-casanare.gov.co | Comisaría de Familia | comisaria-familia@lasalina-casanare.gov.co |
| Oficina de Salud Publica | saludpublica@lasalina-casanare.gov.co | Oficina de Victimas | victimas@lasalina-casanare.gov.co |
| Oficina de Acción Social | accionsocial@lasalina-casanare.gov.co | Oficina del Programa Familias en Acción | familiasenaccion@lasalina-casanare.gov.co |

2.- y el siguiente texto del artículo 7:

“Para tal efecto y teniendo en cuenta que los procesos de conciliación extrajudicial que se surten a nivel local son los llevados a cabo por la Inspección de Policía y la Comisaría de Familia, se habilitarán los correos electrónicos mencionados en el artículo tercero, para el recibo y envío de documentos relacionados con el trámite de estos procedimientos, incluidas comunicaciones y notificaciones. Teniendo en cuenta que la Alcaldía Municipal no cuenta con la tecnología suficiente para la realización de reuniones y audiencias, así como no existe en el municipio un centro o entidad pública con capacidad para hacerlo y con el cual se pueda celebrar convenio para el apoyo en esta materia, se hace necesario suspender, por el término que dure la emergencia sanitaria y en especial la medida sanitaria del aislamiento preventivo obligatorio, la realización de estas actuaciones presenciales”.

QUINTO: DECLARAR la legalidad del artículo 13 del Decreto 100.16.01-039-2020 del 13 de abril de 2020, expedido por el municipio de La Salina, según lo señalado en el cuerpo de este fallo.

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

(Aprobado en Sala de junio 18 de 2020, acta No.)

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

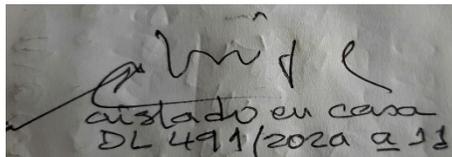


JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO



AURA PATRICIA LARA OJEDA

CON SALVAMENTO PARCIAL VOTO



NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

CON SALVAMENTO DE VOTO



ACLARACIÓN DE VOTO. Sentencia del 18/06/2020, JA. Figueroa Burbano, radicación 850012333000-2020-00176-00. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos presuntamente expedidos en desarrollo de estados de excepción. Municipio: **La Salina**. Decreto **39** de 2020. Temática: replica decisiones legislativas relativas a términos judiciales (D.L. 491/2020), suspende términos en actuaciones administrativas tributarias y el trámite interno de peticiones y gestiones de los interesados, por las restricciones derivadas de la COVID 19.

1. EL ACTO SOMETIDO A CONTROL DE LEGALIDAD

Se trata del Decreto 39 del 13/04/2020 La Salina, adopta diversas normas relativas al funcionamiento de las dependencias y servicios municipales, en el espectro, entre otros, de los D.L. 461 y 491/2020; incursiona en competencias privativas del legislador ordinario y del extraordinario (Gobierno) en estados de excepción.

2ª La decisión. Se dispuso por unanimidad someter a estudio de fondo el decreto en su integridad, pues se ha concordado en que se trata del desarrollo directo de decretos legislativos. Se encontraron ilegales varios preceptos que incursionaron en la órbita privativa del Congreso o del Gobierno, legislador en estados de excepciones, entre ellos, restricciones inviables al acceso a dependencias y servicios municipales, sin tener disponibilidades tecnológicas (art. 1) y 3 al 11 (nulidad parcial) por tratarse de aspectos procesales judiciales que no competen a los alcaldes.

3ª Aclaración de voto: enfoque procesal expansivo del CIL

3.1 Concuero en que: i) se trata de un acto territorial que desarrolla normativas legislativas derivadas del D.L. 417; ii) procede estudio de fondo en sede CIL de todo su contenido; iii) las disposiciones que se propone anular o condicionar efectivamente se apartan del ordenamiento superior y, por ello, comparto sentido de fallo.

En cuanto a motivación, me aparto del enfoque expansivo del CIL y de la argumentación propuesta, que recoge la posición mayoritaria en este seriado, la cual para el caso es, además, innecesaria, por la textura y las fuentes de habilitación normativa del decreto de La Salina.

En lo pertinente, remito al componente de: ACLARACIÓN DE VOTO que expuse frente a la sentencia del 04/06/2020, A. P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00194-00. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos presuntamente expedidos en desarrollo de estados de excepción. Municipio: Yopal. Decreto 79 de 2020. Temática: replica decisiones legislativas relativas a términos judiciales (D.L. 491/2020), suspende términos en actuaciones administrativas tributarias y el trámite interno de peticiones y gestiones de los interesados, por las restricciones derivadas de la COVID 19. Preciso que no aplica a este evento la discrepancia parcial que integra el SPV a dicho fallo.

3.2 Respecto de la motivación, me aparto ahora, como en todo este seriado, de la argumentación que ha sustentado por la mayoría el 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.

3.2.1 He propuesto que la justificación procesal que permite a los tribunales abordar dicho

control inmediato de legalidad surge inequívoca cuando concurren dos condiciones inseparables: i) conexidad fáctica (en nivel de *causas*) de las emergencias sanitaria (que viene desde la R-385/2020 del MINSALUD) y *económica, social y ecológica*, declarada para esta primera fase por el D.L. 417/2020; y ii) *necesidad de sustentar las decisiones administrativas generales territoriales en alguno de los decretos legislativos* que desarrollaron el declarativo del estado de excepción, porque el despliegue de poderes extraordinarios administrativos de policía no ha encontrado suficiencia en el pliego de la legislación permanente del Estado que preexiste a dicho estado.

3.2.2 Por ello no he compartido la lectura mayoritaria en esta corporación, que predica que bastará la *conexidad fáctica* (causal) entre las dos emergencias, para activar el CIL, pues todas las medidas administrativas que se han ocupado de la prevención, contención o mitigación de la pandemia de la COVID 19, o de sus efectos sociales y económicos, en últimas se alinean con la legislación de emergencia.

3.2.3 Contrario a esa perspectiva, sostengo que el control de legalidad y el acceso efectivo a la tutela judicial *están garantizados* con los medios ordinarios de control de la jurisdicción contencioso administrativa, a los que se suman los constitucionales, según la dimensión de los presuntos agravios. Así que dejar de lado el sistema procesal de fuentes, para garantizar derechos y libertades, carece de justificación objetiva en el supuesto e inexistente *déficit de tutela judicial efectiva*.

3.3 Vista la argumentación que en algunos casos de este seriado del CIL invoca 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.

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.

3.4 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.¹

4ª LA PLURALIDAD DE OPCIONES INTERPRETATIVAS²

4.1 Quien disiente de la aludida visión expansiva del CIL conoce las diferencias técnicas entre

¹ 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.

² El aparte que se recoge en este epígrafe se ha construido a partir de los resultados de la investigación de relatoría realizada por la abogada auxiliar Eliana Combariza, a los que se incorpora la gráfica ilustrativa de las tensiones de línea, para los casos CIL del año 2020, conocidos hasta ahora. El funcionario validó y analizó las fuentes pertinentes.

pronunciamientos singulares o inconstantes, que solo definen el caso; la jurisprudencia constante, armónica e indicativa, cuya fuerza persuasiva la dan los argumentos, no la autoridad de quien la produzca y, en el marco de la denominada disciplina de precedentes, la jurisprudencia de unificación que profieren las cortes u órganos de cierre de las jurisdicciones. Así que citar, invocar o seguir determinada línea pretoriana no transmuta las primeras en la última; menos, entre pares.

4.2 Esa pertinente precisión conceptual tampoco amerita desconocer las realidades de la judicatura, dinámica, a veces dialógica, ocasionalmente contradictoria. De ahí que puedan coexistir profundas discrepancias razonables, entre las argumentaciones y las decisiones, incluso simultáneamente. Tanto más, entre tribunales del mismo nivel; o dentro de sus salas. Es lo que ocurre palmariamente con el actual conflicto conceptual entre los enfoques expansivo y restrictivo, en sede procesal, acerca de la procedencia del CIL, en el cual, en alto grado, se quedó a un lado el camino que había trazado el Pleno Contencioso en el pasado.

4.3 En virtud de la coherencia y transparencia académica que profeso y practico, debo destacar que un barrido detallado de los pronunciamientos más recientes del Consejo de Estado respecto de estas temáticas arroja un panorama notoriamente dispar, que suscita justificadas perplejidades. Ni en el superior funcional ni en los tribunales, nadie puede arrogarse el conocimiento o dominio de *la solución correcta*. Tan solo, si se preserva armonía entre los hechos probados, los supuestos normativos examinados, la técnica de argumentación, sus premisas y la conclusión, podrá reivindicarse una *opción probable* correctamente sustentada.

4.4 El estado de excepción que se declaró mediante el D.L. 417/2020 ha dado lugar a florida intervención del órgano límite de esta jurisdicción, a través de sus numerosas salas especiales de decisión conformadas para abordar la hipertrófica producción de normativa nacional relacionada con la pandemia por la COVID 19. Ya no hay un norte unificador de referencia; se identifican a continuación las tendencias dominantes en los diversos bloques temáticos.

4.4.1 En cuanto a los actos que consagran protocolos de bioseguridad, algunos ponentes avocan conocimiento del caso, bajo el argumento de que se cumplen los requisitos señalados por el CPACA para tal fin y porque en ellos se tuvo en cuenta lo previsto en varios de los decretos legislativos dictados por el Gobierno durante el estado de excepción. La tendencia es la de someterlos a CIL; sin embargo, otras decisiones (pocas), apuntan a no avocar conocimiento del asunto, por no desarrollar decretos legislativos.

4.4.2 Respecto del bloque de urgencia manifiesta, el Consejo de Estado ha optado por avocar conocimiento y admitir, con fundamento en que los actos se fundan en los D.L. 417 y 440 de 2020, en las facultades ordinarias y en el D.L. 659 del 13/05/2020.

4.4.3 En lo que atañe a las medidas de prevención y contención, la mayoría de las decisiones apuntan a no avocar conocimiento, puesto que los actos se basan en el Decreto 457 (no legislativo), no desarrollan decretos derivados del estado de excepción o se fundamentan en facultades legales permanentes y en la declaratoria de emergencia sanitaria por parte del Ministerio de Salud y Protección Social.

4.4.4 Con relación a las medidas adoptadas en actos nacionales para el bloque de aislamiento, no se observa una postura unánime, como quiera que en algunos eventos se decidió no avocar conocimiento, en razón a que los actos se fundamentan en los Decretos 457 y 531 de 2020 (aislamiento preventivo), o porque no configuran ejercicio de la potestad reglamentaria en desarrollo de decretos legislativos del estado de excepción.

En pocos casos, el C.E. ha optado por avocar conocimiento por haber calificado los Decretos 457 y 593 como supuestamente legislativos, pese a que por su origen y fuentes de habilitación se les deba tener como ejecutivos u ordinarios.

4.5 Mención especial ameritan las *ideas clave* que expuso el consejero W. Hernández en conferencia virtual del 11/06/2020, dado que abrió interesante debate con su conocido auto unitario de máxima expansión del CIL, a saber:

- Aludió al antagonismo entre las tesis restrictiva y amplia que ha manejado el Consejo de Estado respecto de los casos CIL.
- Dijo ser partidario de la tesis amplia, con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.
- El estado de excepción constitucional mantiene la coherencia del ordenamiento jurídico.
- Las competencias ordinarias deben ser usadas para conjurar las causas de la emergencia.
- Las competencias otorgadas en las normas ordinarias han sido construidas por un legislador visionario; es decir, funcionan y se aplican sin necesidad de la existencia de un estado de emergencia.
- Debe haber unidad en el propósito de la función administrativa, de tal manera que exista una confluencia entre las competencias ordinarias y las excepcionales.
- Varios actos han utilizado los poderes de policía ordinarios, el Código Nacional de Policía (Ley 1801 de 2016) y en materia de urgencia manifiesta se ha invocado el D.L. 440 del 20/03/2020, pese a que existen normas ordinarias y permanentes al respecto (Ley 80 – art. 42).
- La confluencia entre competencias ordinarias y excepcionales, autoriza al juez para que avoque conocimiento (tesis amplia), con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.
- La preposición “durante” los estados de excepción a la que alude el art. 136 del CPACA, puede interpretarse desde dos perspectivas. La primera, “literal”, alude a la simultaneidad; es decir, las medidas generales deben ser emitidas durante el estado de excepción, si ello ocurrió antes o después, la vía sería la ordinaria. La segunda, permitiría que las medidas que desarrollen los decretos legislativos puedan preferirse en cualquier momento (por su vocación de permanencia), siempre y cuando el decreto de emergencia no haya perdido vigencia.
- Es necesario optar por una perspectiva más garantista en aras de la tutela judicial efectiva; en eventos CIL, concretamente tratándose de la pandemia por COVID; en especial si se evidencia afectación a derechos fundamentales, el juez debería asumir competencia y optar por una tesis más flexible.
- Una de las características más importantes del CIL, es su oficiosidad; ello permite diferenciar el rol del juez ordinario y el juez CIL, tanto así, que es suficiente que se expida el acto (sin que sea notificado aún), para que el juez asuma conocimiento.
- La oficiosidad permitiría incluso que el juez CIL pueda adoptar medidas cautelares de urgencia, por razones de celeridad, en los eventos en los que sea evidente la ilegalidad del acto o la afectación de derechos fundamentales, lo cual, en principio, iría en contra de lo establecido en el CPACA.
- El CIL debe ser integral; es decir, el juzgamiento debe hacerse respecto de cualquier norma del ordenamiento y no solo en cuanto al decreto legislativo.
- Es necesario defender dos elementos principales: i) la realización de un juicio inmediato de legalidad en sentido estricto y; ii) el test de proporcionalidad.
- Para efectos de la realización de un juicio inmediato de legalidad en sentido estricto, se debe acudir a las causales de ilegalidad de un acto y varios factores dentro de los que se destacan: la competencia, la motivación o razones suficientes, la ausencia de arbitrariedad y la expedición en forma regular o debido proceso.
- Para aplicar el test de proporcionalidad, se debe acudir a su vez al test de idoneidad (utilidad de la medida); test de necesidad (subsidiariedad); test de proporcionalidad en sentido estricto (ponderación de principios – cuál principio debe retroceder).
- El CIL es difícil de realizar en la práctica, por la incertidumbre médica y científica. Las medidas han dado resultados, pero hay mucho ensayo y error.
- Nada es un dogma, ni la tesis restrictiva, ni la tesis amplia.

4.5.1 De dicha disertación debe acotarse que constituye la expresión académica seria de un juez que ya transitó por las dos opciones interpretativas a las que aludió; así que en cierto

modo plasma un imaginario deseable, que ha tenido que replegarse en la prédica judicial.

4.5.2 En numerosos salvamentos de voto propios y en algunos pocos fallos que han pasado el filtro de sala, he postulado que el fin (*tutela judicial efectiva*) frente a eventuales arbitrariedades de las autoridades administrativas con ocasión de la pandemia de la COVID 19, puede alcanzarse por varios *medios instrumentales*; luego la equiparación entre *tutela judicial efectiva* y CIL, como si este fuera el único camino de acceso al estrado, no resiste la confrontación con dos realidades protuberantes: i) el estado de excepción no hizo desaparecer la jurisdicción contencioso administrativa, menos la constitucional, ni están derogados ni suspendidos los pertinentes estatutos procesales; y ii) desde la expedición del Acuerdo PCSJA20-11546 se reactivaron las opciones para ejercer el medio de control de nulidad simple contra cualquiera de los actos administrativos que se hayan producido desde el 17/03/2020. Más aún, a partir del 01/07/2020, la JCA reiniciará su funcionamiento integral, con uso de plataformas tecnológicas al alcance de la mayoría de los habitantes del país, en un contexto que se vislumbra de largo plazo, según el D.L. 806/2020.

4.6 Las tensiones interpretativas y las dificultades técnicas que ofrece la perspectiva procesal del CIL, en una dimensión distinta a la pretensión de corrección que escogió la solución mayoritaria en este Tribunal, se ilustra claramente con la gráfica de líneas dispares en el Consejo de Estado, en un lapso de tan solo cerca de tres meses. Aunque pareciera prevalecer la tesis restrictiva en las decisiones más recientes, para algunos bloques temáticos, realmente ninguno de los enfoques puede asomarse como *más correcto*. Acaso, *más aplicado*. Jamás serán equivalentes la reiteración de la solución, con la idealizada *pretensión de corrección*.

Se anexa a esta aclaración de voto. El investigador diligente podrá ir al repositorio de jurisprudencia de esa Corporación y profundizar los análisis académicos, para tener un contexto ampliado, pues actualmente no se puede esperar unificación de criterios por la distribución de los conflictos CIL en numerosas salas especiales. Todas pares.

5. 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 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 18/06/2020; Pág. 6 de 6]

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ
Magistrado

Anexo: gráfica ilustrativa de las tensiones de línea – ficha de relatoría anunciada.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE
 Despacho 850012333002 – magistrado Trujillo. AV, pág. 7

Gráficas de línea (C.E. Tesis amplia, restrictiva y tesis central – control CIL)³

| Tesis restrictiva | Tesis media | Tesis amplia |
|---|--|---|
| <i>CIL solo opera cuando el AAG invoca y se expide con base y para desarrollo de decretos legislativos.</i> | <i>CIL opera cuando el AAG invoca y se expide en ejercicio concurrente de los decretos legislativos y de la normativa permanente preexistente.</i> | <i>CIL opera en todos los casos en que los AAG se ocupen de las causas o de los efectos de la pandemia COVID 19, a partir de la declaratoria del estado de excepción del 17/03/2020.</i> |
| ● 08/06/2020 C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS Radicación: 11001-03-15-000-2020-02330-00 (bloque: medidas de bioseguridad y prevención) | ● 08/06/2020 C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA 17 ESPECIAL DE DECISIÓN Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS Radicación: 11001-03-15-000-2020-02299-00 (bloque: urgencia manifiesta y contratación) | |
| ● 08/06/2020 C.E SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA VEINTISIETE (27) ESPECIAL DE DECISIÓN Ponente: ROCÍO ARAUJO OÑATE Radicación: 11001-03-15-000-2020-02226-00 (bloque: urgencia manifiesta y contratación) | | |
| ● 05/06/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN Radicación: 11001-03-15-000-2020-02370-00 Ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN (bloque: medidas de prevención del COVID) | | ● 05/06/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN Radicación: 11001-03-15-000-2020-02333-00 Ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN (bloque: medidas de bioseguridad y prevención) |
| ● 03/06/2020 C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No. 2 PONENTE: CÉSAR PALOMINO CORTÉS Radicado: 11001-03-15-000-2020-02314-00 (bloque: aislamiento, medidas de bioseguridad y prevención). | | ● 03/06/2020 C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA DIECISIETE ESPECIAL DE DECISIÓN Magistrado Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS Proceso número: 11001-03-15-000-2020-02255-00 (bloque: medidas de bioseguridad y prevención) |
| | | ● 03/06/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No. 13 Ponente: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ Radicación: 11001-03-15-000-2020-02329-00 (bloque: medidas de bioseguridad y prevención) |
| ● 02/06/2020 C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN NUMERO 17 Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS Radicación: 11001-03-15-000-2020-01167-00 (bloque: medidas preventivas sanitarias). | | |
| ● 01/06/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA VEINTISIETE (27) ESPECIAL DE DECISIÓN Ponente: ROCÍO ARAUJO OÑATE | | ● 01/06/2020 C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN N.º 21 |

³ Preparó E. Combariza, abogada auxiliar D2 TAC.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE
 Despacho 850012333002 – magistrado Trujillo. AV, pág. 8

| | | |
|---|--|--|
| Radicación: 11001-03-15-000-2020-02097-00. (bloque: aislamiento) | | PONENTE: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS Radicación: 11001-03-15-000-2020-02233-00 (bloque: medidas de bioseguridad y prevención) |
| | | ● 22/05/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-01962-00 (bloque: aislamiento) |
| ● 18/05/2020 C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA VEINTIDÓS ESPECIAL DE DECISIÓN Magistrado Ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA Radicado: 11001031500020200187600 (bloque: aislamiento) | | |
| | | ● 15/05/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN Radicación: 11001-03-15-000-2020-01913-00 (bloque: aislamiento) |
| ● 07/05/2020 C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n.º 19 Ponente: Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Radicación: 11001-03-15-000-2020-01618-00 (bloque: medidas preventivas sanitarias) | | |
| ● 04/05/2020 C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA VEINTIDÓS ESPECIAL DE DECISIÓN Ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA Radicación: 11001-03-15-000-2020-01468-00 (bloque: aislamiento) | | |
| | ● 22/04/2020 C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01246-00 (bloque: aislamiento, medidas sanitarias) | |
| ● 17/04/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA VEINTE ESPECIAL DE DECISIÓN Radicación: 11001 03 15 000 2020 01031 00 Ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS (bloque: medidas sanitarias) | | |
| ● 03/04/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN 27 Magistrada Ponente: ROCÍO ARAUJO OÑATE Radicación: 11001-03-15-000-2020-00949-00 (bloque: aislamiento, medidas de bioseguridad) | | |

Salvamento parcial de voto a la Sentencia del 18 de junio de 2020, expediente 85001-2333-000-2020-00176-00. Control Inmediato de legalidad: Decreto 100.16.01-039-2020 del 13 de abril de 2020, expedido por el alcalde del municipio de La Salina.

Con todo respeto, me aparto de la decisión mayoritaria de:

“SEGUNDO: DECLARAR la nulidad de la parte final del inciso primero del artículo 1 del Decreto 100.16.01-039-2020 del 13 de abril de 2020 expedido por el municipio de La Salina, que dispone:

“No obstante, y teniendo en cuenta la carencia de medios tecnológicos tanto de la administración municipal como de los funcionarios y contratistas, así como la ausencia de prestadores de servicio de internet domiciliario, serán los secretarios de despacho y el Director de Unidad de Servicios Públicos Municipal quienes determinarán los casos en que esta modalidad resulte posible de implementar”.

Lo anterior, por cuanto considero que se trata de una típica acción administrativa denominada autotutela en el derecho administrativo, tal como lo expreso a continuación y en similares términos en otras providencias.

En este contexto de desconcentración y de autotutela como la forma en que la administración dicta actos administrativos para hacer efectiva su función, se está desarrollando el decreto en mención, no se trata de asignar competencia a otros funcionarios territoriales, el alcalde, dentro de su cuerpo administrativo llamado municipio, está tomando decisiones para que se cumpla con el mandato desconcentrado en los secretarios de despacho y del director de la Unidad de Servicios Públicos municipal, al facultar para que evalúen técnicamente la posibilidad de prestar el servicio a los usuarios desde la residencia de sus funcionarios vía internet.

El alcalde, dentro de su cuerpo administrativo llamado municipio, está tomando decisiones para que se cumpla con el mandato desconcentrado, con una evaluación técnica que exige conocimientos especializados, pruebas y puesta en producción del servicio. Así las cosas, en la actividad administrativa se practica este modelo de herramientas que encarnan las anteriores afirmaciones, por lo que la Administración recurre al derecho blanco, o blando o al *soft law* administrativo en razón a que no se encasilla en un procedimiento estrictamente reglado que impide muchas veces una solución oportuna, técnica y coherente con la problemática concreta. En el caso sub exámine, para la ejecución de la decisión tomada por el representante legal del municipio, se requiere de una evaluación de los sistemas de comunicación de que dispone el territorio atendiendo a sus condiciones físicas, las distancias, los recursos tecnológicos, así como la

asequibilidad, las pruebas de esfuerzo, los planes disponibles para el usuario, en fin las variables que exigen conocimientos especializados para asegurar la prestación del servicio en determinadas condiciones, todo lo cual hace parte de la ejecución del acto y por tanto de la materialización del derecho de los ciudadanos.

Sea esta la oportunidad para traer a colación la iniciativa publicada en el número 3726-II de la Gaceta Parlamentaria el 12 de marzo del mismo año¹, respecto del derecho de acceso a las tecnologías de la información y servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, allí se explica:

"La Organización de la Naciones Unidas ha expresado en diversos documentos la relevancia de las tecnologías de la información para nuestra sociedad y la importancia de garantizar que todas las personas tengan acceso a las mismas. Bajo esta concepción, las tecnologías de la información no sólo representan las puertas de acceso al conocimiento, la educación, las ideas, la información o el entretenimiento, sino que también son el punto de partida para la generación del desarrollo económico y social.

(...)

*Bajo esa perspectiva, el Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas adoptó la Resolución A/HRC/20/L.13 del 29 de junio de 2012 sobre la promoción, protección y **disfrute de los derechos humanos en internet**. La relevancia de este documento radica en que reconoce en lenguaje de derechos humanos una serie de derechos de acceso y empleo del internet para todas las personas. Adicionalmente, se exhorta a los Estados para que promuevan y faciliten el acceso a internet y la cooperación internacional encaminada al desarrollo de los medios de comunicación y los servicios de información y comunicación en todos los países." (negrilla fuera de texto).*

De conformidad con los anteriores parámetros, claramente es obligación del alcalde adoptar todas las acciones, para que su pueblo tenga acceso a la red de internet como fin primordial para satisfacer este derecho a sus habitantes. Ahora, dentro de su gestión debe asegurarse de la materialización de tales derechos, por conducto de quien puede hacer la evaluación técnica correspondiente.

Atentamente,


AURA PATRICIA LARA OJEDA
Magistrada

¹ gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2013/mar/20130312-VII.html