

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

Yopal, veintitrés (23) de julio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad
ACTO: Decreto 105 del 1 de junio de 2020
RADICACIÓN: 85001-2333-000-2020-00275-00

MAGISTRADA PONENTE: AURA PATRICIA LARA OJEDA

ANÁLISIS DE LEGALIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO EXPEDIDO EN DESARROLLO DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN DECLARADO POR EL GOBIERNO NACIONAL CON OCASIÓN A LA PANDEMIA DEL COVID-19/AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO.

El Municipio de Yopal, remitió vía correo electrónico el Decreto 105 del 1 de junio de 2020, suscrito por el alcalde municipal de dicho ente territorial, que correspondió al despacho 03 según acta de reparto del 8 de junio del mismo año.

I ANTECEDENTES

TRAMITE PROCESAL

El 09 de junio de 2020 se admitió el control inmediato de legalidad, el cual se notificó por estado No. 108 del 10 de junio de 2020 y personalmente al municipio de Yopal y al Procurador 53 Judicial II para asuntos administrativos, de conformidad con la certificación emitida por la secretaría de la Corporación en la misma fecha, igualmente se publicó aviso No. 2020 – 0192 a la comunidad en la página web de la Rama judicial - Tribunal Administrativo, informando la existencia del proceso.

Posteriormente, dando cumplimiento a la providencia en mención, el 01 de julio de 2020 se corrió traslado al Ministerio Público remitiendo copia del expediente en medio digital, para rendir el respectivo concepto.

ACERVO PROBATORIO RECAUDADO:

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

- ✓ Decreto No 0123 del 02 de abril de 2020 emitido por la Gobernación de Casanare, por medio del cual se adoptan medidas transitorias para garantizar el orden público en el Departamento de Casanare, con ocasión a la declaratoria de emergencia sanitaria efectuada mediante Decreto 109 de 2020.
- ✓ Decreto No 067 de 2020 emitido por el alcalde Municipal de Yopal, por el cual se dictan medidas e instrucciones para garantizar el orden público en el municipio de Yopal, en virtud de la medida de aislamiento preventivo obligatorio ordenada por el presidente de la república mediante Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 y dictan otras disposiciones.
- ✓ Decreto No 075 de 2020 emitido por el alcalde municipal de Yopal, por el cual se dictan medidas e instrucciones para garantizar el orden público en el municipio de Yopal, en virtud de la medida de aislamiento preventivo obligatorio ordenada por el presidente de la república mediante Decreto 531 del 08 de abril de 2020 y dictan otras disposiciones.
- ✓ Decreto No 0144 del 02 del 26 de abril de 2020 emitido por la Gobernación de Casanare, por medio del cual se modifican y prorrogan las medidas adoptadas por el Decreto 138 de 2020, acogiendo las medidas decretadas por el gobierno nacional mediante decreto 689 de 2020.
- ✓ Decreto No 102 de 2020 emitido por el alcalde Municipal de Yopal, por el cual se modifica el Decreto 091 del 10 de mayo de 2020.
- ✓ Decreto No 0147 del 01 de junio de 2020 emitido por la Gobernación de Casanare, por medio del cual se adoptan medidas transitorias para garantizar el orden público en el Departamento de Casanare con ocasión del aislamiento preventivo obligatorio decretado por el gobierno nacional mediante Decreto nacional 749 de 2020.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:

Encontrándose en la oportunidad procesal correspondiente, el Procurador 53 Judicial II Administrativo de Casanare, señaló que el acto administrativo contenido en el Decreto No. 105 del 01 de junio de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Yopal, tiene que ver con 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.

Explica que, el alcalde Municipal de Yopal es competente para proferir el acto administrativo contenido en el Decreto No. 105 del 1º de junio de 2020, en razón a que dicha atribución le ha sido otorgada permanentemente por el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, así como el 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 la ha despojado transitoriamente de tal potestad.

De la revisión de los considerandos y la parte resolutive del acto administrativo contenido en el Decreto No. 105 del 1 de junio de 2020, colige la conexidad de éste con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional a través del Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, habida cuenta que las decisiones plasmadas en el mismo y que tienen que ver 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), están específicamente destinadas a prevenir la propagación y a que se retrase el contagio del virus en la población por aglomeraciones o presencia de muchas personas en determinados sitios (reuniones sociales, actos religiosos, grupos consumiendo licores en bares, discotecas, tabernas, etc.) para dar respuesta oportuna y eficaz al motivo de la calamidad decretada, lo cual conllevará por ejemplo a discernir lo relacionado a la entrega de ayudas a sectores vulnerables que eventualmente se verían afectados con las consecuencias de la pandemia; así como apropiar, trasladar, destinar y

ejecutar oportunamente recursos en el Sector de Salud Pública en concordancia con la calamidad pública decretada.

En concepto del Ministerio Público, el acto administrativo contenido en el Decreto No. 105 del 1º de Junio de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Yopal, respeta las formalidades propias de esta clase de actuaciones de las autoridades públicas y es evidente que sí 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 el establecimiento de restricciones en cuanto a la libre movilización y las aglomeraciones de personas en reuniones públicas o privadas, así como en establecimientos consumiendo bebidas alcohólicas en la zona urbana como toda la zona rural de la entidad territorial, 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.

Concluye que, al efectuar la confrontación entre el Decreto No. 105 del 1º de junio de 2020 y el Decreto 636 prorrogado por el 749 de 2020, así como el Decreto Legislativo 637 de 2020 proferidos por el Gobierno Nacional y las Leyes 136 de 1994, 715 de 2001, y 1801 de 2016, se constata indubitablemente que no existe infracción alguna de aquél respecto de éstos, que son justamente las normas en los que debe fundarse. Solicita que se declare conforme a derecho y por lo tanto legal el Decreto No. 105 del 1º de junio de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Yopal.

II CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA PARA EJERCER EL PRESENTE CONTROL

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

Como el Decreto 105 del 1 de junio de 2020, objeto de estudio fue expedido por el alcalde municipal de Yopal, este Tribunal es competente para conocer del presente asunto.

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

El presidente de la República, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, profirió el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días.

Asimismo, indicó que de acuerdo con el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, es procedente la declaración del Estado de Emergencia por lo que en la parte resolutive dispuso:

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

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

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

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

El DECRETO 749 del 28 de mayo de 2020 “por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.”, en lo pertinente dispone:

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

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en los artículos 3 y 4 del presente Decreto.

Artículo 2°. Ejecución de la medida de aislamiento. De conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, 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, adoptada en el artículo anterior.

Artículo 3°. *Garantías para la medida de aislamiento.* Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

(...)

Artículo 5°. *Actividades no permitidas.* En ningún caso se podrán habilitar los siguientes espacios o actividades presenciales:

(...)

Artículo 6°. *Teletrabajo y trabajo en casa.* Durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19, las entidades del sector público y privado procurarán que sus empleados o contratistas cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo, desarrollen las funciones y obligaciones bajo las modalidades de teletrabajo, trabajo en casa u otras similares.

Artículo 7°. *Movilidad.* Se deberá garantizar el servicio público de transporte terrestre, por cable, fluvial y marítimo de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en el territorio nacional, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y las actividades permitidas en el artículo 3°.

Se deberá garantizar el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga.

Artículo 8°. *Suspensión de transporte doméstico por vía aérea.* Suspende el transporte doméstico por vía aérea, a partir de las cero horas (00:00 a. m.) del día 1° de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00 a. m.) del día 1° de julio de 2020.

Solo se permitirá el transporte doméstico por vía aérea, en los siguientes casos:

1. Emergencia humanitaria.
2. El transporte de carga y mercancía.
3. Caso fortuito o fuerza mayor.

Parágrafo 1°. Quienes desarrollen las excepciones establecidas en el presente artículo deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control del Coronavirus COVID-19 y deberán atender las instrucciones que, para evitar su propagación, adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.

Artículo 9°. *Cierre de fronteras.* Cerrar los pasos marítimos, terrestres y fluviales de frontera con la República de Panamá, República del Ecuador, República del Perú, República Federativa de Brasil y República Bolivariana de Venezuela, a partir de las cero horas (00:00 a. m.) del 31 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a. m.) del día 1° de julio de 2020.

Se exceptúan del cierre de frontera, las siguientes actividades:

1. Emergencia humanitaria.
2. El transporte de carga y mercancía.
3. Caso fortuito o fuerza mayor.

4. La salida del territorio nacional de ciudadanos extranjeros de manera coordinada por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, con las autoridades distritales y municipales competentes.

Parágrafo 1°. Quienes desarrollen las excepciones establecidas en el presente artículo deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control del Coronavirus COVID-19 y deberán atender las instrucciones que, para evitar su propagación, adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.

Artículo 10. Prohibición de consumo de bebidas embriagantes. Ordenar a los alcaldes y gobernadores que en el marco de sus competencias constitucionales y legales prohíban, dentro de su circunscripción territorial, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00 a. m.) del día 1° de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00 a. m.) del día 1° de julio de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

Artículo 11. Garantías para el personal médico y del sector salud. Los gobernadores y alcaldes, en el marco de sus competencias, velarán para que no se impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud, ni se ejerzan actos de discriminación en su contra. (...)"

Como el Decreto 105 fue expedido el 1 de junio de 2020, se debe analizar en vigencia del Decreto antes mencionado.

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

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

Por utilidad conceptual la Sala acoge lo expuesto por el Consejo de Estado en consulta del 30 de mayo de 2017¹, en cuanto precisa lo siguiente:

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

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

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

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

“(i) estar suscrita por el Presidente de la República y todos los ministros (artículo 215 C.P. y 46 de la Ley 137 de 1994); (ii) ser motivada (la Corte Constitucional exige que la motivación sea adecuada y suficiente y en algunos casos la ha considerado un requisito sustancial²); (iii) establecer claramente su duración y sujetarse al límite temporal previsto en la Constitución (periodos de hasta treinta días que sumados no excedan de noventa días en el año); (iv) determinar claramente el ámbito territorial de aplicación; (v) si no se hallare reunido, convocar al Congreso de la República; (vi) remitir la declaratoria de emergencia a la Corte Constitucional al día siguiente de su adopción para la revisión automática de constitucionalidad; y (vii) por mandato del artículo 16 de la Ley 137 de 1994, comunicar la decisión tanto al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas como al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos”³.

Y en cuanto a los requisitos materiales o de fondo, indicó que según la jurisprudencia⁴, el decreto que declara el estado de emergencia económica, social y ecológica o por grave calamidad pública debe cumplir un presupuesto fáctico y uno valorativo, cada uno sometido a juicios diferenciados. En el presupuesto valorativo, se debe verificar la gravedad de la afectación al orden económico social y ecológico y la imposibilidad de afrontar la crisis con los mecanismos normativos ordinarios que establece la Constitución. A diferencia del presupuesto fáctico, el presupuesto valorativo no está sometido a un examen objetivo sino de razonabilidad y proporcionalidad⁵.

Los anteriores elementos de fondo y de forma, resultan necesarios para ilustrar el examen de legalidad respecto de los actos administrativos que,

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

³ Sentencias C-216 de 2011 y C-670 de 2015.

⁴ Ver por todas, Sentencia C-670 de 2015.

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

dentro de la declaratoria del estado de emergencia expidan las entidades del Estado.

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

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

Frente al control de legalidad, la Sala Plena del Consejo de Estado en providencia del 31 de mayo de 2011⁶, explicó:

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

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

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

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

“... la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el

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

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

carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”⁸;

(iii) Su autonomía, consistente en que resulta “posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan”⁹; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelante el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo¹⁰.

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

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

4.- EXAMEN MATERIAL DEL DECRETO

4.1 CAUSAS:

En el acto administrativo examinado se cita el Decreto 539 de 2020, según el cual, con ocasión de la pandemia derivada del covid-19, los gobernadores y alcaldes estarán sujetos a los protocolos de bioseguridad que expida el Ministerio de Salud y Protección Social y, el Decreto 749 de 2020, que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional desde el 1 de junio hasta el 1 de julio de 2020, señalando que, según el reporte epidemiológico del Instituto Nacional de Salud con corte a 29 de mayo de 2020, en Yopal se han confirmado 27 casos de covid-19, de los cuales 5 se encuentran activos, que se están manejando en casa y se

⁸ *Ídem.*

⁹ *Ibidem.*

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

han recuperado 22, que corresponde al 81% del total contagiado. Así mismo, refiere que, el aumento en la confirmación de casos en el municipio de Yopal obliga a la intensificación de las medidas preventivas para evitar el contagio de covid-19, precisando que aquellos casos detectados deben garantizar el aislamiento obligatorio durante mínimo 21 días o hasta que se encuentren en buen estado de salud y a reiterar las medidas del frecuente lavado de manos, utilizar tapabocas al salir y mantener el distanciamiento social, así como realizar las actividades que se encuentren dentro de las excepciones del decreto.

Esgrime que se ha solicitado a la comunidad acatar y atender cada una de las normas y protocolos, con el fin de controlar en la fase de contención la velocidad de presentación de los casos, pero al tener reporte al 28 de mayo de 2020, se hace necesario adoptar medidas adicionales que permitan dar estricto cumplimiento a las recomendaciones emitidas por la Organización Mundial de la Salud y las autoridades del nivel nacional, para minimizar el impacto de la pandemia por causa del covid-19 en el municipio de Yopal. En tal sentido, el Decreto 749 de 2020 establece las garantías para la medida de aislamiento obligatorio que protejan el derecho a la vida, a la salud, en conexidad con la vida y la supervivencia, con las excepciones a que haya lugar, con las reglamentaciones que expidan los gobernadores y alcaldes del país, así como atender las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo en materia laboral.

En consecuencia, a través del Decreto 105 del 1 de junio de 2020, adoptó en el municipio de Yopal, la orden de aislamiento preventivo obligatorio, medidas, garantías, instrucciones y demás disposiciones impartidas por el presidente de la República a partir del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020. Así mismo, dispuso que las personas naturales o jurídicas que desarrollen las actividades contempladas en el artículo 3 del citado Decreto, en calidad de proveedores, comercializadores o prestadores de bienes y servicios, no estarán sometidos a la medida de pico y cédula, pero deben acreditar el ejercicio de sus funciones o actividades, así como cumplir el protocolo de bioseguridad establecido mediante Resolución 666 del 24 de abril de 2020.

Establece que se permitirá la circulación para los consumidores o usuarios de productos, bienes y servicios, según el último dígito de la cédula de

ciudadanía en las fechas allí establecidas y el horario comprendido entre las 5:00 a.m. y las 8:45 p.m., de una sola persona por vehículo, única y exclusivamente para la adquisición de los productos, bienes y servicios de las actividades contempladas en el Decreto nacional antes mencionado; ordena a los establecimientos de comercio y personas que realicen las actividades que se encuentran permitidas, realizar el control y verificación de cédulas al ingreso de sus sedes e infraestructura, demarcar la distancia entre las personas, a razón dos metros entre cada una de ellas y disponer del personal que asista la logística para el ingreso y salida, con el fin de evitar la aglomeración del público; permite que una persona por núcleo familiar saque a las mascotas o animales de compañía dentro de un rango de 200 metros del domicilio y/o residencia, por un tiempo estimado de 20 minutos y conservando un distanciamiento de 15 metros.

En cuanto a la actividad física y el ejercicio al aire libre, señala que sólo se podrá realizar cumpliendo las recomendaciones y lineamientos emitidos por las autoridades nacionales y locales: para las personas de 18 a 69 años, se puede realizar en el horario comprendido entre las 5:00 a.m. y las 7:00 a.m. todos los días; para los niños, niñas y adolescentes entre los 6 y los 17 años de edad, que no tengan comorbilidades de base que implican alto riesgo de infección, se realizará los días martes, jueves y sábados entre las 6:00 horas y las 7:00 horas; para los niños y niñas entre los 2 y los 6 años, que no tengan comorbilidades, los martes, jueves y sábados, entre las 6:30 a.m. y las 7:00 a.m. y para los adultos mayores, se realizará los martes, jueves y sábados de 6.30 a.m. a 7:00 a.m.; precisa que los niños, niñas y adolescentes deben estar acompañados por un mayor de edad y no podrá utilizar para las salidas el uso de balones, bicicletas y patinetas; se prohíbe el uso de parques biosaludables, gimnasios, parques infantiles al aire libre y en zonas residenciales; se prohíben las actividades deportivas grupales. Para el desarrollo de las actividades al aire libre, se deben cumplir las recomendaciones emanadas del Ministerio de Salud y la Protección Social y utilizar los elementos de protección indicados por dicha entidad.

Así mismo, autoriza el servicio de domicilios en el horario comprendido entre las 5:00 horas y las 21 horas todos los días; el domicilio para medicamentos, dispositivos médicos y demás productos farmacéuticos se podrá prestar durante las 24 horas del día, para lo cual, quienes ejerzan tal actividad

deben cumplir con las medidas de seguridad allí establecidas; prohíbe el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, durante el periodo de aislamiento, para lo cual se insta a que la venta de dichos productos se realice a través del comercio electrónico, telefónico o por entrega a domicilio; prohíbe el ingreso de personal de mensajería, el cual se deberá recibir en la portería de la unidad residencial o condominio; en los edificios que no cuenten con portería, deberán disponer de elementos de aseo para lavado de manos antes y después de la entrega de domicilios e implementar el procedimiento para la entrega de correspondencia y mensajería; se prohíbe el uso de piscinas, jacuzzi, turcos y demás zonas húmedas y comunes de las unidades residenciales, condominios, zonas de recreo, públicas o privadas durante el aislamiento preventivo; se ordena a los habitantes de Yopal no impedir, obstruir o restringir el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud; ni ejercer actos de discriminación en su contra; se ordena a los transeúntes y demás personas que ingresan al municipio de Yopal, provenientes de otros departamentos o municipios, realizar el aislamiento preventivo obligatorio en su domicilio o residencia por el término de 21 días.

4.2. PERTINENCIA:

En el Decreto 105 del 1 de junio de 2020, se citan como fundamentos para su expedición, los Decretos 637 del 6 de mayo de 2020, que declaró el estado de emergencia, económica y social en todo el territorio nacional por el término de treinta días; el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, que ordenó nuevo aislamiento obligatorio preventivo hasta el 1 de julio del presente año y la Ley 1801 de 2016, entre otras.

En este presupuesto, se debe analizar la pertinencia del acto administrativo por sus consecuencias jurídicas concretas y su afectación real a la sociedad. Las medidas tomadas en el Decreto observado, afectan los derechos de los ciudadanos, luego desde una perspectiva integral, debe ser asumido por la jurisdicción contencioso administrativa en control automático de legalidad, en atención a los derechos que restringe y al contenido material de los mismos.

El Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, tiene por objeto impartir instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid 19, ordena el aislamiento preventivo obligatorio hasta el día 1 de julio de 2020, durante el cual se limita la libre circulación de personas y vehículos, estableciendo excepciones para el desarrollo de las actividades allí señaladas, siempre y cuando se cumplan los protocolos de seguridad expedidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, medidas con las cuales se pretende estimular la economía y el empleo, permitir apoyar a los trabajadores en el lugar de trabajo, sin afectar el derecho a la salud, circunstancia por la cual aún se mantienen las medidas de distanciamiento social y de aislamiento.

El control inmediato de legalidad, resulta procedente frente a los actos que se dictan en desarrollo de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica o grave calamidad pública consagrado en el artículo 215 de la C.P., como ocurrió en el país inicialmente por Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 (vigente hasta el 16 de abril del año en curso) y posteriormente por el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, por 30 días calendario más.

Es del caso resaltar que, en los términos del artículo 20 de la Ley 37 de 1994, el control de legalidad que se debe ejercer dentro de los estados de emergencia, recae sobre 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; en igual sentido se establece el control inmediato de legalidad del artículo 136 del C.P.A.C.A.

Así las cosas, haciendo una interpretación sistemática del artículo 215 de la C.P. con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del C.P.A.C.A., la salvaguarda a la legalidad debe hacerse tanto del Decreto legislativo que declara la emergencia económica, social y ecológica, así como de los decretos legislativos que se profieran posteriormente con ocasión de la misma y claro está de todos aquellos actos administrativos que los desarrollan. De ahí que el sistema de fuentes en el contexto analizado se integra con los decretos legislativos, los decretos reglamentarios y los decretos ordinarios que se expidan como desarrollo de la emergencia

declarada, siendo éstos últimos los de más común ocurrencia, como hemos podido evidenciar.

Pues bien, el Decreto Legislativo 417 por el cual se declaró inicialmente el estado de emergencia económica, social y ecológica, en su motivación tomó como presupuesto fáctico principal las resoluciones 380 del 10 de marzo de 2020 y 385 del 12 de los mismos mes y año, por la primera se adoptaron medidas preventivas de aislamiento y cuarentena y por la segunda se declaró la emergencia sanitaria. Que, si bien fueron expedidas con anterioridad al 17 de marzo de 2020, no es posible pasar por alto, que constituyen el presupuesto fáctico para la expedición de la declaratoria del estado de emergencia económico, social y ecológico declarado por el Gobierno nacional, máxime cuando en el presupuesto valorativo del citado decreto legislativo, en el juicio de gravedad de la afectación, se alude expresamente a la grave e inminente emergencia de salud y se expresa abiertamente que ésta a su vez afecta en su misma magnitud el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, el bienestar de los habitantes, así como la economía general de Colombia. Es más, en el acápite de justificación del Decreto 417, se motiva la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a la pandemia y la necesidad de adoptar medidas extraordinarias para conjurar sus efectos. Medidas estas que aún no han conjurado la crisis generada por el Covid 19, prueba de ello es la expedición del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, que declaró el segundo periodo de emergencia económica, social y ecológica.

En ese orden de ideas, como lo que se busca por vía de control inmediato de legalidad, es que el ejecutivo actúe respetando el derecho, es del caso resaltar que en el contexto de la emergencia económica y social declarada, los actos que más se han expedido ordenando esas medidas extraordinarias, son justamente los actos administrativos generales reglamentarios y ordinarios, claramente en desarrollo de las facultades extraordinarias generadas en la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica y demás decretos proferidos por el Gobierno Nacional para conjurar la pandemia Covid-19; y son precisamente estas normas de emergencia las que más afectan los derechos de los ciudadanos, pues en ellas se restringen derechos fundamentales, por ejemplo, con el aislamiento preventivo obligatorio, la cuarentena, el toque de queda, se restringe el

derecho fundamental del artículo 24 superior, a circular libremente por el territorio nacional, e incluso limita el derecho laboral y de empresa, siendo esta una de las razones por las cuales se expidió el Decreto 637 de 2020, pues la disminución significativa de la actividad económica ha generado un crecimiento preocupante en la tasa de desempleo, la cual se origina en el cierre total o parcial de las actividades de las pequeñas, medianas y grandes empresas, debido a la necesidad de limitar el desarrollo de la vida social y productiva, con ocasión a las medidas de aislamiento. Es por esta razón, que se debe efectuar una visión integral del control judicial, tanto de la naturaleza misma del acto como de su contenido material.

Pues bien, el Decreto 105 del 1 de junio de 2020, tiene en todo su contenido material relación con la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica dispuesta inicialmente por el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y posteriormente por el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, se trata de un acto de contenido general para la jurisdicción de Yopal, que para enfrentar la pandemia restringe derechos constitucionales. En el acto observado, el alcalde de dicho municipio, ordena el aislamiento obligatorio preventivo acogiendo de manera estricta las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional mediante Decreto 749 del 28 de mayo de 2020. Así mismo imparte instrucciones para desarrollar las actividades que se encuentran permitidas, señalando que se deben cumplir con los protocolos de bioseguridad que se han expedido en tal sentido y limita el consumo de bebidas embriagantes en sitios públicos, todo encaminado a evitar la propagación de la pandemia que dio origen al estado de excepción.

El propósito del alcalde de Yopal, es mantener el aislamiento obligatorio en los términos del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 y del orden público, en virtud de la emergencia generada por la pandemia del coronavirus Covid - 19, exige acreditación para las personas que desarrollen funciones o actividades contempladas en el artículo 3 del citado decreto nacional. De tal manera que en términos generales el acto observado cumple con el presupuesto de pertinencia.

La sala hace un análisis especial de lo dispuesto en el artículo 12 del Decreto 105 del 1 de junio de 2020, en cuanto dispone:

“ordenar a transeúntes, visitantes y demás personas que ingresan al municipio de Yopal provenientes de otros departamentos y municipios, realizar aislamiento preventivo obligatorio conforme a las normas de bioseguridad y protocolos aplicables al COVID 19, en su domicilio o residencia por un término de VEINTIUN (21) días calendario, su incumplimiento dará lugar a las sanciones previstas en la Ley 1801 de 2016, sin perjuicio de incurrir en las conductas punibles de la Ley 599 de 2000”

La ponente de la presente providencia, aclara su postura frente al caso específico, en cuanto que examinado nuevamente el punto, los decretos nacionales no han vinculado el aislamiento preventivo obligatorio para las personas que se movilizan al interior del país, con lo cual no hay cuarentena obligatoria para las personas en tránsito al interior del Colombia, siempre que no provengan del extranjero, caso en el cual si se contempla tal medida y así lo dispone la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020. No obstante, la figura ha sido implementada de manera voluntaria por varios alcaldes del país y en cuanto tenga el carácter de voluntaria y esté motivada por situaciones particulares se trata de un exhorto. Sin embargo, en el acto sub examine, se impone de manera obligatoria, razón por la cual no se ajusta a derecho. En estos términos preciso mi cambio de postura sobre el tópic¹¹.

4.3 PROPORCIONALIDAD – NECESIDAD – FINALIDAD DEL DECRETO LOCAL:

Una pandemia afectará a toda la sociedad, el frente para combatirla se hace en equipo, juntando esfuerzos de toda la sociedad civil y de los gobiernos, ninguna entidad u organismo puede, por sí solo, ocuparse eficazmente de la preparación para una pandemia, así, la organización del todo, depende del tamaño de la población y sus características, como la distribución de los grupos de alto riesgo, los hábitos de conducta, la confianza en sus gobernantes, la aceptabilidad y aplicabilidad de cualquier medida de distanciamiento social recomendada, depende de la capacidad de llevar a cabo las actividades de vigilancia y mitigación, la posibilidad de que todos los casos presuntos sean detectados, la disponibilidad de medidas preventivas eficaces; una vez se organiza la sociedad, se deben evaluar los resultados, si conviene suspender, restringir

¹¹ FALLO ÚNICA INSTANCIA 16 de julio de 2020. C. I. L. 2020-00269-00 Decreto 047 del 1 de junio de 2020 MUNICIPIO DE OROCUÉ.

o modificar las grandes concentraciones de personas, flexibilizar las excepciones, o restringir las medidas de orden nacional dependiendo de lo particular del municipio, o de la modificación de los hábitos laborales, los horarios según la actividad y las características de cada jurisdicción.

De la anterior evaluación se emprenderán campañas públicas de educación sanitaria, en coordinación con otras autoridades competentes, sobre las medidas personales para el control de la pandemia, instituir medidas de control de la enfermedad apropiadas de tipo personal o familiar, tanto médicas como no médicas, para los casos presuntos y sus contactos en el domicilio, recomendar a los contactos domiciliarios que interactúen con los demás lo menos posible fuera del domicilio y que se aíslen cuando sientan los primeros síntomas del coronavirus covid 19, recomendar a las personas que se queden en casa si se sienten mal, proporcionar orientación a las personas que cuidan a enfermos en casa en lo relativo al control de infecciones, teniendo en cuenta las orientaciones de la OMS al respecto.

La medida de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Gobierno Nacional desde el 22 de marzo de 2020 se ha prolongado, dando paso de manera paulatina el desarrollo de varias actividades, con el fin de no afectar la economía, el derecho de los trabajadores y de las empresas, pero sin dejar de lado el fin primordial de prevenir, contener y mitigar el contagio del covid 19. Con la expedición del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, se continuó con la restricción de la locomoción, hasta el 1 de julio de 2020, incluyendo dentro de las excepciones, actividades que pueden prestar sus servicios con el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad, de manera que no se intensifique el riesgo de propagación del mencionado virus y se garantice no solo el derecho a la salud, sino el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no se pueden interrumpir, so pena de afectar el derecho a la vida, la salud y las recomendaciones de la Organización Internacional del trabajo, respecto a la protección laboral.

El Decreto 105 del 1 de junio de 2020, proferido por el alcalde municipal de Yopal, corresponde en cuanto a su finalidad y medida con el propósito establecido en el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, de aislar la población

con el fin de contener el contagio y la transmisión del virus Covid 19 y restringir el desarrollo de algunas actividades, ante la presencia de 27 casos positivos para Covid-19 en el dicho municipio. Así lo dispuso el Gobierno Nacional en el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, en el que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio desde el 1 de junio a las 0:00 horas hasta el 1 de julio de 2020 a las 0:00 horas, orden con la que se mantiene la restricción a la locomoción, pero se habilita el desarrollo de ciertas actividades, todo enmarcado en proteger la salud y la vida de los habitantes de su jurisdicción, frente a la pandemia covid-19, que aún se presenta, pero dando posibilidad al reinicio de las actividades comerciales y laborales permitidas. Por lo anterior, el decreto local analizado cumple con el presupuesto de pertinencia frente a la pandemia Covid 19.

La sentencia T-483 de 1999, explica que el derecho fundamental de circulación puede ser limitado, en virtud de la ley con el fin de proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o los derechos y libertades de otras personas, siempre que dicha limitación sea proporcional y tenga como fin alcanzar la seguridad nacional o la salud, como ocurre en el presente caso.

La limitación a la movilidad y las restricciones de las actividades inicialmente permitidas, se encuentran plenamente justificadas, por cuanto tiene como finalidad proteger la vida tanto de manera individual como colectiva, se limita un derecho fundamental de libre locomoción y se sacrifica un tanto, frente al derecho a la vida de toda una población. El Decreto 105 del 1 de junio de 2020, resulta claramente proporcional, toda vez que mantiene el aislamiento y así previene, contiene y mitiga el contagio del covid-19, pero a su vez de forma reglada amplía el margen de movilidad y circulación de las personas, además busca una reactivación económica de la población, habilita varias actividades previa autorización emanada del Ministerio del Interior y toma precauciones para la prestación de los servicios permitidos, con la exigencia de los protocolos de bioseguridad y las recomendaciones insistentes del autocuidado personal y el uso de tapabocas, riesgo que tomó el Gobierno Nacional en virtud de los logros obtenidos con el aislamiento preventivo ordenado en los decretos nacionales anteriores y que fueron ejecutados por decretos locales en el mismo sentido.

4.4. Vigencia y oponibilidad del decreto local.

En lo que atañe al artículo décimo sexto del Decreto 105 observado según el cual, *“El presente decreto rige a partir de su expedición y publicación”*, la Sala trae a colación la teoría del acto administrativo según la cual existe acto desde la fecha de su expedición, esto es nace a la vida jurídica, es decir que para la administración que lo expidió tiene efectos inmediatos, y a partir de ese momento lo acompaña la presunción de legalidad.

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

5. FACULTADES Y LÍMITES DEL ALCALDE DE YOPAL EN EL DECRETO LOCAL DECRETO 105 DEL 1 DE JUNIO DE 2020:

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

En el actual estado de emergencia, el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, ordenó el asilamiento preventivo obligatorio a través de instrucciones, actos y órdenes impartidas por las autoridades territoriales hasta el 1 de julio de 2020, siendo en el caso sub examine competencia del alcalde de Yopal expedir el Decreto 105 del 1 de junio de 2020.

6. EXAMEN FORMAL DEL DECRETO 105 DEL 1 DE JUNIO DE 2020.

El Decreto local observado, se emitió el 1 de junio de 2020, es decir en vigor de los Decretos 637 del 6 de mayo y 749 del 28 de mayo de 2020. Este último tiene vigencia permanente mientras no sea derogado o declarado nulo y en tal virtud la competencia de los alcaldes, atribuida por este acto

administrativo general tienen la misma connotación; por sus efectos, las autoridades territoriales pueden ejercer las limitaciones a la libertad hasta el 1 de julio de 2020, según lo dispone el artículo 1 del último Decreto citado. Se reitera, se trata en efecto de un acto general toda vez que se dirige a una pluralidad indeterminada de personas, esto es a la población de Yopal y las normas en las cuales se funda están citadas de una manera impersonal y abstracta.

OTRO ASUNTO:

EL abogado ANDRÉS SIERRA AMAZO, identificado con cédula de ciudadanía No 86.040.512 expedida en Villavicencio, portador de la Tarjeta Profesional No. 103.576 del Consejo Superior de la Judicatura, adjunta poder junto con los respectivos anexos, mediante el cual el jefe de la oficina jurídica del ente territorial, le confiere poder para actuar como representante judicial del municipio de Yopal, por lo cual se procederá a reconocerle personería jurídica, en los términos del artículo 174 del C.G.P.

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

F A L L A

PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD del artículo 12 del Decreto 105 del 1 de junio de 2020, proferido por el alcalde Municipal de Yopal, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO en lo demás, el Decreto 105 del 1 de junio de 2020, proferido por el alcalde Municipal de Yopal, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia y, solo será oponible a terceros desde su publicación en los términos del artículo 65 del C.P.A.C.A.

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

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

QUINTO: Se reconoce al abogado Andrés Sierra Amazo identificado con la C.C.86.040.512 de Villavicencio y T.P. 103.576 del C.S.J. como apoderado judicial del municipio de Yopal, en los términos y para los fines del mandato que aporta al expediente.

SEXTO: En firme la presente decisión, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

AURA PATRICIA LARA OJEDA
Magistrada



D.L. 491 a. 11 y 806 a. 2

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ
Magistrado
Con aclaración de voto



JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO
Magistrado

Firmado Por:

AURA PATRICIA LARA OJEDA

MAGISTRADO

**MAGISTRADO - TRIBUNAL 03 ADMINISTRATIVO ORAL DE LA CIUDAD DE
YOPAL-CASANARE**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**e67af9008876b35398045d578e54468c0fe9c4acb3c54bc5a36bcde51478d5b
b**

Documento generado en 23/07/2020 05:00:07 p.m.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



ACLARACIÓN DE VOTO¹. Sentencia del 23/07/2020, A.P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00275-00. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos expedidos en desarrollo de estados de excepción. Municipio: **Yopal**. Decreto **105** de 2020. Aislamiento preventivo, régimen del D.E. 636/2020 y sus modificaciones posteriores. Innecesario enfoque procesal expansivo del CIL.

1. EL ACTO SOMETIDO A CONTROL DE LEGALIDAD

Decreto 105 del 01/06/2020 expedido por el alcalde de Yopal. Adopta medidas de aislamiento preventivo, régimen del D-749/2020. El art. 12 introdujo cuarentena obligatoria, por 21 días, a toda persona que provenga de otros municipios o departamentos, sin ofrecerse sustentación fáctica ni normativa, regla que en el sistema nacional de fuentes solo opera para los *repatriados*.

2. La decisión. Por unanimidad se encontró procedente efectuar estudio de fondo CIL, dado que el alcalde enmarcó el acto en el régimen de estado de excepción del decreto declarativo 417/2020, del que se derivan los desarrollos del Gobierno a partir del D.E. 636/2020, una de cuyas modificaciones estructurales viene del D.E. 749/2020. Se declaró ajustado al ordenamiento, con excepción del art. 12 (cuarentena para viajeros), que se anuló².

3. Aclaración de voto. Marco teórico. Bloque analítico acerca del enfoque expansivo del CIL

3.1 Particularidades de caso. El acto que se estudia agregó, sin cumplir carga de motivación exigida por los estándares constitucionales, una regla de cuarentena sanitaria de 21 días para los viajeros que procedan de otros lugares del país; esa medida está prevista en el ordenamiento nacional únicamente para quienes regresan desde el exterior y solo por 14 días.

Dicha disposición se anuló por unanimidad, en idéntico sentido a dos fallos más de la misma fecha. En motivación se alude a una especie de *exhorto*, cuando la autoridad local concite a que *voluntariamente* los viajeros se sometan a ella. Respecto de esa connotación, encuentro dos escenarios probables: i) si se trata de un *mandato*, contraría el ordenamiento superior; y ii) si fuere una *sugerencia o recomendación*, deja de ser acto administrativo, susceptible de control judicial, pues no acogerla no podría tener correctivos policivos de especie alguna.

3.2 Aspectos generales. En ya más de un centenar de oportunidades he salvado voto o aclarado posición respecto de la argumentación de la mayoría que aboga por extender el CIL a todos los actos administrativos territoriales generales que guardan unidad de causas fácticas, fines o propósitos para ocuparse de la pandemia por la COVID 19, esto es, con la dimensión de la emergencia sanitaria declarada por R-385 del 12/03/2020 del MIN SALUD, como si por esa razón automáticamente entraran en la órbita del desarrollo de medidas de los decretos legislativos que se desprenden del D.L. declarativo 417/2020.

Por estar profusamente expuesta y publicada mi disidencia en esa temática, prescindo de retomarla aquí. Con mayor razón de la que se ha ventilado para los actos territoriales de aislamiento preventivo, a partir del D.E. 636/2020, el de ahora, como los de su género, que desarrollan autorizaciones inequívocas del estado de excepción, que no habría podido adoptar un alcalde, es pertinente el estudio de fondo en CIL, sin acudir al enfoque procesal expansivo del CIL, que no he compartido.

Atentamente,

D.L. 491 a. 11 y 806 a. 2
Firma escaneada controlada; 23/07/2020. Sin asignar firma electrónica.
NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ
Magistrado

¹ En sentido estructuralmente similar, por compartir presupuestos fácticos, normativos, argumentos de mayoría, resolutive y discrepancia, remito a los SV de N. Trujillo González, sentencias del 18/06/2020, A. P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00219-00. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos presuntamente expedidos en desarrollo de estados de excepción. Municipio: Villanueva. Decreto 68 de 2020. Temática: Poderes extraordinarios de policía por emergencia sanitaria. D.E. 593. Aislamiento preventivo obligatorio posterior al 17/04/2020. Cesación efectos D.L. 417/2020. Regulaciones que anteceden al D.E. 636/2020. Y del 11/06/2020, A. P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00198-00, actos de Yopal.

² En sentido contrario, validando esa regla, recayó sentencia TAC del 16/07/2020, J.A. Figueroa Burbano, radicación 850012333000-2020-00241-00, con SPV de N. Trujillo González. La argumentación de dicho salvamento, con ampliación de análisis de fuentes, se plasmó en sentencia del 23/07/2020, N. Trujillo González, radicación 850012333000-2020-00267-00 (D-64), aspecto anulado por unanimidad. Coinciden los fallos del 23/07/2020 J.A. Figueroa Burbano (20-00279) y A.P. Lara Ojeda (20-00275 Yopal). Esta somera reseña revela la dinámica de la discusión con una solución uniforme, a partir de ahora.