

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

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

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad  
ACTO: Decreto 111 del 2 de junio de 2020  
RADICACIÓN: 85001-2333-000-2020-00276-00

---

### 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/REAPERTURA TÉRMINOS PROCESALES EN INSPECCIONES DE POLICÍA.**

El Municipio de Yopal, remitió vía correo electrónico el Decreto 111 del 2 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**

#### **TRÁMITE 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 secretaria de la Corporación en la misma fecha, igualmente se publicó aviso No. 2020 – 0193 a la comunidad en la página web de la Rama judicial - Tribunal Administrativo, informando la existencia del proceso. A continuación, 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 del requerimiento en el auto admisorio, la entidad aportó al expediente copia de los siguientes documentos:

- ✓ Decreto No 059 de 2020 emitido por el alcalde municipal de Yopal, por el cual se amplían las medidas declaradas en el Decreto 045 y 054 del 2020, frente a las nuevas situaciones presentadas en relación con la pandemia del coronavirus (COVID-19).
- ✓ 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 se 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 de abril 8 de 2020 y se dictan otras disposiciones.
- ✓ Decreto No 084 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 593 de abril 24 de 2020 y se dictan otras disposiciones.
- ✓ Decreto No 091 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 generada por la pandemia del coronavirus Covid-19, ordenada por el presidente de la república mediante decreto 636 de 6 de mayo de 2020 y se dictan otras disposiciones.

- ✓ Decreto No 098 de 2020 emitido por el alcalde Municipal de Yopal, por el cual se prorroga y modifica el Decreto 91 de mayo 10 de 2020 por medio del 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 generada por la pandemia del coronavirus Covid-19, ordenada por el presidente de la república mediante decreto 636 de 6 de mayo de 2020 y se dictan otras disposiciones.
- ✓ 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 045 de 2020 emitido por el alcalde municipal de Yopal, por el cual se adoptan medidas sanitarias de carácter preventivo y acciones transitorias frente a la amenaza del coronavirus (COVID-19) en el municipio de Yopal Casanare y dictan otras disposiciones.
- ✓ Decreto No 105 de 2020 emitido por el alcalde municipal de Yopal, por medio del cual se adoptan las instrucciones impartidas por el presidente de la república a través del decreto 749 de mayo 28 de 2020 en virtud de la emergencia por la pandemia del coronavirus (COVID-19) y dictan otras disposiciones.
- ✓ Acta de reunión de fecha 01 de junio de 2020, en la casa de justicia de Yopal, con el fin, de definir términos procesales de las Inspecciones de Policía del Municipio de Yopal; determinar el sistema de reparto factor territorial para las Inspecciones de Policía del Municipio de Yopal, fijando así para el 02 de junio de 2020 el levantamiento de términos con el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad.

#### **CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:**

Encontrándose en la oportunidad procesal correspondiente, el Procurador 53 Judicial II Administrativo de Casanare, señaló que el Decreto No. 111 del 02 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).

Señala que, el alcalde municipal de Yopal, es competente para proferir el acto administrativo contenido en el Decreto No. 111 del 02 de junio de 2020, "Por el cual se levanta la suspensión de los términos procesales en las actuaciones de las Inspecciones de Policía del Municipio de Yopal", 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 lo ha despojado transitoriamente de tal potestad.

Encuentra conexidad entre el acto local y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional a través del Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, específicamente lo relacionado a la adopción en la entidad territorial de alguna de las excepciones consagradas por el ordenamiento jurídico, a la medida de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Gobierno Nacional, que están específicamente destinadas a prevenir la propagación y a que se retrase el contagio del virus en la población mediante la implementación de los protocolos de bioseguridad en la prestación de algunos servicios del Sector de la Construcción, así como en aquellas funciones que le son inherentes a las Inspecciones Municipales de Policía, al acogerse a la excepción contemplada en el numeral 37 del artículo 3° del Decreto 749 de 2020 y reabrir la atención presencial y de trámites en estas dependencias gubernamentales del Municipio. Solicita que se declare conforme a derecho y por lo tanto LEGAL el sub examine.

## **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 111 del 2 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 636 del 6 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.”*, ordena:

*“Artículo 1. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

*Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en 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 preventivo obligatorio. 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 4. Medidas para municipios sin afectación del Coronavirus COVID-19. Los alcaldes de municipios sin afectación del Coronavirus COVID-19, podrán solicitar al Ministerio del Interior el levantamiento de la medida de aislamiento preventivo obligatorio en su territorio. Para tal efecto, el Ministerio de Salud y Protección Social deberá haber certificado la condición de municipio sin afectación del Coronavirus COVID-19. Verificado que se trata de un municipio sin afectación del Coronavirus COVID-19, el Ministerio del Interior podrá autorizar el levantamiento de la medida de aislamiento preventivo obligatorio.***

*(...)*

*Artículo 5. 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 10. 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."*

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:

(...)

**37. El funcionamiento de las Comisarías de Familia e Inspecciones de Policía, así como los usuarios de estas.**

(...)"

**DECRETO LEGISLATIVO 491 DEL 28 DE MARZO DE 2020 “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.**

En lo pertinente dispone:

“Artículo 1. *Ámbito de aplicación.* El presente Decreto aplica a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades.

Artículo 2. *Objeto.* El presente Decreto, en el marco de los hechos que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, esto es, la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, tiene por objeto que las autoridades cumplan con la finalidad de proteger y garantizar los derechos y libertades de las personas, la primacía de los intereses generales, la sujeción de las autoridades a la Constitución y demás preceptos del ordenamiento jurídico, el cumplimiento de los fines y principios estatales, el funcionamiento eficiente y democrático de la administración y la observancia de los deberes del Estado y de los particulares.

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.*

*Parágrafo. En ningún caso, los servidores públicos y contratistas del Estado que adelanten actividades que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado podrán suspender la prestación de los servicios de forma presencial. Las autoridades deberán suministrar las condiciones de salubridad necesarias para la prestación del servicio presencial.*

*(...)*

*Artículo 19. Vigencia. El presente decreto rige a partir de su publicación."*

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

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

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

- El artículo 215 permite activar un estado de emergencia por hechos sobrevinientes que perturben gravemente el orden económico, social o ecológico o que constituyan grave calamidad pública. Esto es, *"cuando el desorden amenaza de manera objetiva con superar niveles críticos*

---

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

*poniendo en peligro factores esenciales de la convivencia, hasta el punto en que resulta incontrolable con base en los poderes ordinarios, deberá recurrirse a los poderes excepcionales."*

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

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 sustancial<sup>2</sup>); (iii) establecer claramente su duración y sujetarse al límite temporal previsto en la Constitución (periodos de hasta treinta días que sumados no excedan de noventa días en el año); (iv) determinar claramente el ámbito territorial de aplicación; (v) si no se hallare reunido, convocar al Congreso de la República; (vi) remitir la declaratoria de emergencia a la Corte Constitucional al día siguiente de su adopción para la revisión automática de constitucionalidad; y (vii) por mandato del artículo 16 de la Ley 137 de 1994, comunicar la decisión tanto al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas como al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos"<sup>3</sup>.*

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

---

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

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

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

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

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

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

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

Frente al control de legalidad, la Sala Plena del Consejo de Estado en providencia del 31 de mayo de 2011<sup>6</sup>, 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”<sup>7</sup> y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye “... la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el*

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

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

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

(iii) Su autonomía, consistente en que resulta “posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan”<sup>9</sup>; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelante el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo<sup>10</sup>.

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

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

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

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

En el Decreto local 111 del 2 de junio de 2020, se señala que el Alcalde del municipio de Yopal, teniendo en cuenta el Decreto No. 749 de mayo 6 de 2020, expedido por el Presidente de la República, emitió el Decreto No. 105 de junio 01 de 2020, por el cual se adoptan las instrucciones impartidas por el Presidente de la República, en virtud de la medida de aislamiento preventivo obligatorio ordenado por el Presidente de la República mediante Decreto No. 749 de mayo 6 de 2020 y se dictan otras disposiciones. Tiene en cuenta que a la fecha se han recibido más de cinco mil (5.000) comparendos por las Inspecciones de Policía y en razón a las limitaciones a la circulación ordenadas como medidas de prevención y mitigación del

---

<sup>8</sup> Ídem.

<sup>9</sup> Íbidem.

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

Virus, así como la suspensión de términos procesales de los despachos de Inspecciones de Policía, el trámite de estos comparendos no ha sido iniciado.

Que el artículo tercero del Decreto municipal No. 059 de fecha 20 de marzo de 2020, señala: "Suspéndase la citación a Sesiones extraordinarias al Honorable Concejo Municipal, hasta tanto de se adopten medidas por parte de esta corporación, para la realización de las sesiones. De la misma manera y mientras se decretan medidas específicas por parte de las Secretarías respectivas se suspenden términos en las Inspecciones de Policía, Comisarias de Familia, Inspecciones de Transito y en general, en las dependencias donde corran términos procesales."

Se indica en el acto observado que, el numeral 37 del artículo tercero del Decreto Nacional No. 749 del 28 de mayo de 2020, permite la circulación de funcionarios y usuarios de los servicios de Inspecciones de Policía y que mediante el Decreto No. 637 del 6 de mayo de 2020, el Gobierno Nacional ordeno Declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir del 6 de mayo de 2020.

Que el artículo 6 del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, dispuso la suspensión de términos de las actuaciones administrativas, de manera parcial o total, en algunas actuaciones o todas, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que se haga de cada una de las actividades y procesos. Que la administración municipal está en el deber de tomar, medidas necesarias para la mitigación del virus y a la vez procurar la prestación del servicio a través de las inspecciones de Policía, razón por la cual se decretará el levantamiento de términos de manera progresiva en relación con los comparendos impuestos por la Policía Nacional durante la orden de aislamiento preventivo obligatorio.

En consecuencia, se ordena levantar la suspensión de los términos procesales de las inspecciones de policía del municipio de Yopal, suspendidos mediante el Decreto 059 del 20 de marzo de 2020. En cuanto a los comparendos impuestos desde el 20 de marzo de 2020 al 5 de junio de 2020, la suspensión de términos se levantará de manera progresiva

conforme al cronograma establecido. También dispone mantener la suspensión de términos procesales para los comparendos que sean impuestos desde el 5 de junio de 2020 a las 5:31 pm.

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

Los términos administrativos tienen relación con el debido proceso, con mayor razón cuando se trata de actuaciones con carácter sancionatorio, tanto la suspensión de términos como su reanudación deben estar lejos de la arbitrariedad, la sorpresa, debe prevalecer el principio de legalidad, la producción de los actos administrativos debe contemplar los fines estatales, las formas procesales y un respeto a los derechos de los usuarios como los derechos a la defensa, controvertir pruebas, conocer el inicio de la actuación, ser escuchado durante todo el trámite, ser notificado en debida forma, tener las etapas procesales definidas antes de la ocurrencia de los hechos, derecho a una autoridad competente, a la oportunidad de la decisión, presunción de inocencia, a una motivación, a la impugnación de la decisión, a la solicitud de nulidad cuando así se configure.

De otra parte, estos derechos procesales de carácter administrativo los puede fijar la ley con el fin de satisfacer el artículo 29 de la C.P. y en términos de las facultades extraordinarios de la pandemia ésta facultad está conferida al presidente de la república, quien delegó el reglamento a los alcaldes municipales dadas las particularidades de cada sector territorial.

En el Decreto local 111 del 2 de junio de 2020, se está dando cumplimiento al Decreto Nacional 749 del 28 de mayo de 2020 artículo 3º numeral 37, que permite la circulación de funcionarios y usuarios de los servicios de inspecciones de policía; así lo dispuso, según interpretación de la sala, pues del artículo 1 del Decreto observado, al decir "*Levantar los términos procesales de las inspecciones de policía*" suspendidos mediante el Decreto 059 del 20 de marzo de 2020.

Ésta reapertura de términos, se entiende que es de manera presencial, pues no hace referencia expresa a atención virtual. La medida de levantar la suspensión guarda estrecha relación con el artículo tercero del decreto local observado que ordena informar a los ciudadanos sobre el cronograma de apertura progresiva y así se da estricto cumplimiento al principio de

publicidad exigido para todas las actuaciones administrativas y la oportunidad de defensa para todas las personas que gestionan trámites sancionatorios y contras las que se adelantan los mismos.

Es del caso precisar que el Gobierno nacional dispuso la apertura gradual de ciertas actividades, observado el comportamiento de la pandemia y de la necesidad económica y social del país, es un riesgo que asumió el Gobierno nacional, explicado en la parte motiva del Decreto 749 del 28 de marzo de 2020, al decir que disminuyó el riesgo de la transmisión del coronavirus Covid-19 con medidas tales como distanciamiento social y otras recomendadas por la OMS, demostrándose una disminución en el número de casos y muertes por día, tomando en consideración las cifras de letalidad en Colombia del 4,25% menor a la mundial de 7,06%.

#### **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 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.

En fin, no basta un aislamiento social, es un plan de trabajo. Es así como, el Decreto 111 del 2 de junio de 2020, corresponde en cuanto a su finalidad y medida con el propósito establecido en el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, en cuyo artículo 3º numeral 37 estableció como excepción el

funcionamiento de las comisarías de familia e inspecciones de policía. Así como los usuarios de éstas. Al levantar la suspensión se satisface una necesidad demandada durante la pandemia, tanto es que ya trascendió a las noticias nacionales, cual es la violencia comunitaria, la violencia intrafamiliar y la transgresión a las órdenes de policía tanto es que se han convertido en un problema frecuente entre la población.

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

En lo que atañe al artículo cuarto del Decreto 111 observado *“El presente decreto rige a partir de su expedición”*, la Sala trae a colación la teoría del acto administrativo según la cual existe acto desde la fecha de su expedición, esto es nace a la vida jurídica, es decir que para la administración que lo expidió tiene efectos inmediatos, y a partir de ese momento lo acompaña la presunción de legalidad.

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

#### **4.5 FACULTADES Y LÍMITES DEL ALCALDE DE YOPAL EN EL DECRETO LOCAL DECRETO 111 DEL 2 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 ya citado Decreto ejecutivo 749 del 28 DE MAYO de 2020, ordenó el asilamiento preventivo obligatorio, determinando como excepción el funcionamiento de las inspecciones de Policía y la libre circulación de sus usuarios, a través de instrucciones, actos y órdenes impartidas por las autoridades territoriales, siendo en el caso sub examine competencia del alcalde Yopal expedir los artículos primero a

noveno y décimo primero a décimo segundo del Decreto 111 del 2 de junio de 2020.

#### **5. EXAMEN FORMAL DEL DECRETO 111 DEL 2 DE JUNIO DE 2020.**

El Decreto local observado, se emitió el 2 de junio de 2020, es decir en vigor del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 y del Decreto 749 del 28 de mayo del año en curso, éste último tiene vigencia permanente mientras no sea derogado o declarado nulo y en tal virtud la competencia de los alcaldes, atribuida por éste acto administrativo general tienen la misma connotación. 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: DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO el Decreto 111 del 2 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.

**SEGUNDO: 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.

**TERCERO:** 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.

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

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**AURA PATRICIA LARA OJEDA**  
**Magistrada**



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: **a64a4813b9a644112c88db39902b5a6c841d6d0b0145206bb5906db1afb92c1f**  
Documento generado en 23/07/2020 05:04:43 p.m.

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



**ACLARACIÓN DE VOTO**<sup>1</sup>. Sentencia del 23/07/2020, A.P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-0000276-00. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos expedidos en desarrollo de estados de excepción. Municipio: **Yopal**. Decreto **111** 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 111 del 02/05/2020 expedido por el alcalde de Yopal. Levanta suspensión de términos para actuaciones de la inspección de policía y regula reinicio de trámites por comparendos correctivos. Entre sus fundamentos jurídicos se invocaron los D.E. 636 y 749 y el D.L. 491/2020, que autoriza esas medidas administrativas.

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 las autorizaciones del D.L. 491/2020 y los desarrollos del Gobierno con medidas de aislamiento preventivo que alteran el funcionamiento de las dependencias administrativas y el acceso de los conciudadanos, a partir del D.E. 636/2020, una de cuyas modificaciones estructurales viene del D.E. 749/2020. Se declaró ajustado al ordenamiento.

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

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 que desarrollan directamente habilitaciones de los decretos legislativos, relacionados además con las medidas de aislamiento preventivo, a partir del D.E. 636/2020; el de ahora, como los de su género, corresponden a ese espectro, luego 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

<sup>1</sup> 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.