

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

Yopal, treinta (30) de julio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad
ACTO: Decreto 081 del 18 de junio de 2020
RADICACIÓN: 85001-2333-000-2020-00312-00

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.

I ANTECEDENTES

El Municipio de Villanueva remitió vía correo electrónico el Decreto 081 del 18 de junio de 2020, suscrito por el alcalde municipal de dicho ente territorial, según acta de reparto del 19 de junio del presente año.

TRÁMITE PROCESAL

El 19 de junio de 2020 se admitió el control inmediato de legalidad, el cual se notificó por estado No. 112 del 23 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 – 0214 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 09 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 071 del 21 2020, proferido por el municipio de Villanueva, por medio del cual se deroga parcialmente las medidas contenidas en el decreto municipal no. 069 del 11 de mayo de 2020 en atención a la emergencia económica, social, ecológica y sanitaria declarada por la nación con ocasión al covid-19 en el municipio de Villanueva Casanare y se dictan otras disposiciones.
- ✓ Decreto 074 del 25 de mayo de 2020, proferido por el municipio de Villanueva, por medio del cual se adoptan las medidas señaladas en el decreto nacional número 689 del 22 de mayo de 2020, en atención a la emergencia económica, social, ecológica y sanitaria declarada por la nación con ocasión al covid-19 en el municipio de Villanueva Casanare y se dictan otras disposiciones"
- ✓ Decreto 075 del 18 de junio de 2020, proferido por el municipio de Villanueva, por medio del cual se adoptan las medidas señaladas en el decreto nacional número 847 del 14 de junio de 2020, en atención a la emergencia económica, social, ecológica y sanitaria declarada por la nación con ocasión al covid-19 en el municipio de Villanueva Casanare y se dictan otras disposiciones"

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:

Encontrándose en la oportunidad procesal correspondiente, el Procurador 53 Judicial II Administrativo de Casanare, señaló que el acto administrativo objeto de control y que fuera dictado por el alcalde municipal de Villanueva, se fundamenta en las atribuciones establecidas por la ley 1801 de 2016 y la ley 715 de 200, que el mismo, en sus consideraciones alude a la situación de calamidad que vive el municipio con ocasión del COVID - 19

En su concepto el alcalde de Yopal, es competente para proferir este tipo actos, 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 decreto examinado 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, ya que las decisiones plasmadas en el mismo constituye una medida de prevención de la propagación y contagio del virus Covid-19.

Precisó que el acto administrativo, respeta las formalidades de este tipo de actuaciones y 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 morigerarlos efectos de la pandemia.

Finalmente, expone que confrontado el decreto objeto de control con el Decreto Legislativo 637 y los Decretos 63, 689, 749 y 847 de 2020 proferidos por el Gobierno Nacional y las Leyes 136 de 1994, 769 de 2002 y 1801 de 2016, se constata indudablemente que no existe infracción alguna de aquél respecto de éstos, que son justamente las normas en los que debe fundarse y solicitó declarar conforme a derecho y por lo tanto legal el Decreto No. 081 del 18 de junio de 2020 expedido por el alcalde municipal de Villanueva.

II CONSIDERACIONES DE LA SALA

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 081 del 18 de junio de 2020, objeto de estudio fue expedidos por el alcalde municipal de Villanueva, 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 417 del 17 de marzo 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. Suspender 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. (...)"

DECRETO 847 DEL 14 DE JUNIO DE 2020 “por el cual se modifica 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°. Modificación. Modifíquese el numeral 35 del artículo 3° del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, el cual quedará así:

“**35.** De acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales, y en todo caso con sujeción a los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan, se permitirá:

El desarrollo de actividades físicas, de ejercicio al aire libre y la práctica deportiva de manera individual de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 69 años, por un período máximo de dos (2) horas diarias.

El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los niños mayores de 6 años, tres (3) veces a la semana, una (1) hora al día.

El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los niños entre dos (2) y cinco (5) años, tres (3) veces a la semana, media hora al día.

El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los adultos mayores de 70 años, tres (3) veces a la semana, una (1) hora al día”.

Artículo 2°. Modificación. Modifíquese el artículo 5° del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, el cual quedará así:

“Artículo 5°. *En ningún caso se podrán habilitar los siguientes espacios o actividades presenciales:*

1. *Eventos de carácter público o privado que impliquen aglomeración de personas, de conformidad con las disposiciones que expida el Ministerio de Salud y Protección Social.*

2. *Los establecimientos y locales comerciales, de esparcimiento y diversión, bares, discotecas, de baile, ocio y entretenimiento, billares, de juegos de azar y apuestas tales como casinos, bingos y terminales de juego de video.*

3. *Los establecimientos y locales gastronómicos permanecerán cerrados y solo podrán ofrecer sus productos a través de comercio electrónico, por entrega a domicilio o por entrega para llevar.*

4. *Gimnasios, piscinas, spa, sauna, turco, balnearios, parques de atracciones mecánicas y parques infantiles.*

5. *Cines y teatros.*

6. *La práctica deportiva y ejercicio grupal en parques públicos y áreas de recreación, deportes de contacto o que se practiquen en conjunto.*

7. *Servicios religiosos que impliquen aglomeraciones, salvo que medie autorización por parte del Ministerio del Interior y se cumpla en todo momento con los protocolos emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social para el desarrollo de esta actividad.*

Parágrafo 1°. *Las piscinas y polideportivos solo podrán utilizarse para la práctica deportiva de manera individual por deportistas profesionales y de alto rendimiento.*

Parágrafo 2°. *Los teatros serán únicamente utilizados para realizar actividades creativas, artísticas de las artes escénicas, sin que en ningún momento se permita el ingreso de público, o la realización de actividades grupales o que generen aglomeración.*

Parágrafo 3°. *Para los municipios sin afectación del Coronavirus COVID-19 se permitirá que de acuerdo con planes piloto que se autoricen por los alcaldes en coordinación con el Ministerio del Interior, los establecimientos y locales gastronómicos puedan brindar atención al público en el sitio, siguiendo los protocolos de bioseguridad que autorice el Ministerio de Salud y Protección Social.*

Parágrafo 4°. *Para los municipios sin afectación del Coronavirus COVID-19, los servicios religiosos que puedan implicar reunión de personas se podrán permitir, siempre y cuando medie autorización de los alcaldes en coordinación con el Ministerio del Interior y se cumpla en todo momento con los protocolos emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social para el desarrollo de esta actividad.”*

Artículo 3°. Adición. Adiciónese el párrafo 2° al artículo 8° del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, el cual quedará así:

"Parágrafo 2°. En los municipios y distritos que dentro de su jurisdicción territorial se encuentren localizados aeródromos o aeropuertos, los alcaldes podrán solicitar al Ministerio del Interior, al Ministerio de Transporte y a la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil la autorización para implementar planes piloto en el transporte doméstico de personas por vía aérea.

La autorización que otorgarán el Ministerio del Interior, el Ministerio de Transporte y la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil procederá, previa recomendación del Ministerio de Salud y Protección Social, y siempre cuando los municipios de la ciudad de origen como de la de destino lo hayan solicitado y se cumplan los protocolos de bioseguridad emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social".

Como el Decreto 081 fue expedido el 18 de junio de 2020, se debe analizar en vigencia de los anteriores decretos nacionales.

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 como 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, explicó 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, dentro de la declaratoria del Estado de Emergencia expidan las entidades del Estado.

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.

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, advirtió:

“(...) 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 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

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.

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 adelanta 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 Decreto 081 del 18 de junio de 2020, se indica que dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios, las actividades que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud, y la supervivencia de los habitantes, así como atender las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- en materia de protección laboral y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada por

⁸ *Idem.*

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”.

el Ministerio de Salud y Protección Social en todo el territorio nacional hasta el 31 de agosto de 2020, mediante la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020, se consideró procedente modificar el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 y consigo el decreto municipal número 075.

Teniendo en cuenta lo anterior ordenó la ley seca para todos los habitantes de la jurisdicción de Villanueva Casanare, a partir de las 00:00 horas del día 20 de junio de 2020, hasta las 00:00 horas del día martes 23 de junio de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, prohíbe el consumo, expendio y cualquier tipo de domicilios de bebidas embriagantes en el marco de las fechas referidas; prohíbe los eventos y celebraciones de carácter público o privado que impliquen aglomeración de personas, en el marco de las fechas señaladas. Modifica el artículo octavo del Decreto Municipal número 075 del 29 de mayo del 2020, el cual quedará así:

“Ordénese el TOQUE DE QUEDA a partir de la fecha de vigencia de este decreto, desde las 21:00 horas a las 5:00 a.m., hasta el día 01 de julio de 2020 y/o por el término que dure el Aislamiento Preventivo Obligatorio. Se exceptúan de esta medida los cuerpos de socorro, autoridades oficiales, vehículos de emergencias, comités establecidos para la atención de emergencias y servicios a domicilio.”

Igualmente modifica el artículo segundo del Decreto Municipal número 061 del 14 de abril del 2020, el cual quedará así:

“Abastecimiento y adquisición de alimentos, productos farmacéuticos, ortopédicos, ópticos y de aseo e higiene, así como alimentos y medicinas para mascotas y demás elementos de primera necesidad. Para su adquisición podrá desplazarse exclusivamente una sola persona por núcleo familiar. Los horarios que deben acatar comerciantes de droguerías, supermercados, fruver y demás establecimientos de comercio de este Municipio, en la atención al público serán los siguientes:

Lunes, en horario de 6:00 a.m. a 09:00 pm, se atenderán únicamente a los ciudadanos quienes su número de cédula termine 1,3,5,7 y 9.

Martes: en horario de 6:00 a.m. a 09:00 pm, se atenderán únicamente a los ciudadanos quienes su número de cédula termine 0,2,4,6 y 8.

Miércoles: en horario de 6:00 a. m. a 09:00 pm, se atenderán únicamente a los ciudadanos quienes su número de cédula termine 1,3,5,7 y 9.

Jueves: en horario de 6:00 a.m. a 09:00 pm, se atenderán únicamente a los ciudadanos quienes su número de cédula termine 0,2,4,6 y 8.

Viernes: en horario de 6:00 a.m. a 09:00 pm, se atenderán únicamente a los ciudadanos quienes su número de cédula termine 1,3,5,7 y 9.

Sábados: en horario de 6:00 a.m. a 09:00 pm, se atenderán únicamente a los ciudadanos quienes su número de cédula termine 0,2,4,6 y 8.

Domingo: en horario de 6:00 a.m. a 02:00 pm, se atenderán únicamente a los ciudadanos quienes su número de cédula termine en 1,3,5,7 y 9; de 02:00 p.m. a 9:00 p.m. a quienes su número de cédula termine en 0,2,4,6 y 8."

Igualmente, adapta en lo que haya lugar, dentro del orden municipal, las disposiciones señaladas en el Decreto nacional número 847 del 14 de junio de 2020, que modifica 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.

4.2 PERTINENCIA:

La ley seca proviene de la prohibición de la fabricación, transporte o venta de bebidas con contenido de alcohol que hoy se entiende como una restricción legítima, que permite prohibir el expendio y consumo de este tipo de bebidas en días especiales, por la celebración de eventos importantes para la sociedad como por ejemplo elecciones públicas, manifestaciones en general y ha tomado denominaciones tales como ley zanahoria, leyes azules, pueblos secos, ley anti botellón; se trata de una medida arraigada en los países latinoamericanos que en general se llama ley seca, sin embargo en algunos casos ha llegado a elevarse a garantía constitucional para legitimar su consumo como ocurre por ejemplo con la enmienda XVIII de la Constitución de Estados Unidos y derogada por la enmienda XXI.

El toque de queda es una restricción establecida por el Estado, para limitar la libre circulación por las calles o permanecer en lugares públicos, ordenando a sus habitantes permanecer en sus hogares salvo algunas excepciones; puede abarcar horarios nocturnos, diurnos y en todo caso es una limitación a un derecho constitucional y tiene como propósito garantizar la seguridad, la tranquilidad pública o minimizar situaciones de riesgo, puede comprender a toda una población o a determinadas personas. La aparición de las enfermedades derivadas de la pandemia llevó a las autoridades a decretar variantes del toque de queda, distinguidos por edad, o por actividades como estudiantes, sectores laborales, sectores de población, o áreas geográficas en especial; de tal manera que se trata de

una medida con variedad de manifestaciones y efectos, pero que tienen en común el aislamiento social obligatorio en determinadas condiciones, es una medida reconocida a nivel universal y admitida en sus limitaciones como legítima dadas las circunstancias que la originan.

La pertinencia de las medidas impuestas ley seca y toque de queda, se deben analizar 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, deben ser asumidos por la jurisdicción contencioso administrativa en control automático de legalidad, en atención a los derechos que restringe y al contenido material de los mismos.

Pues bien, el Decreto 081 del 18 de junio de 2020 en su conjunto incorpora varias medidas restrictivas de locomoción y de contención con el fin de evitar el consumo de bebidas embriagantes; la prohibición de eventos y celebraciones masivas de personas; el toque de queda en horas de la noche exceptuando los vehículos de emergencias, modificando el decreto municipal 075 del 29 de mayo de 2020; modifica el decreto municipal 061 en cuanto a los horarios para adquisición de alimentos y productos esenciales o de primera necesidad atendiendo el sistema de último dígito de cédula; adopta en lo pertinente de manera genérica el Decreto nacional 847 del 14 de junio de 2020. Todas estas medidas están dirigidas a evitar el contagio del coronavirus Covid 19, pues toma medidas de aforo de personas tanto en eventos públicos como en establecimientos de comercio, de tal manera que el acto examinado cumple con el presupuesto de pertinencia para enfrentar la pandemia y proteger la vida de las personas residentes en Villanueva, precisando que para la época de su expedición – 18 de junio de 2020-, ya estaba vigente el Decreto Nacional 847 del 14 de junio del año en curso, luego por este presupuesto se ajusta a derecho.

4.3 PROPORCIONALIDAD – NECESIDAD – FINALIDAD DEL DECRETO LOCAL:

El aislamiento es la medida más adecuada para que las personas puedan evitar la contaminación y prevenir que el agente entre a un huésped susceptible y se reproduzca afectando a otras personas; esta medida restrictiva afecta a las personas y se siente el menos cabo o la pérdida del

derecho de libre locomoción, entre otros, como consecuencia debe sufrirse por el ser humano en forma colectiva o individual un duelo que dependiendo la actitud del ser humano, se tendrá éxito o fracaso, quisa vital frente al contagio; solamente el pensamiento intuitivo y/o racional podrá ayudar a la toma de decisiones y a adoptar buenas prácticas o seguir las recomendaciones de las autoridades, el primer pensamiento es el natural de supervivencia y el segundo es el que le llegue por la cultura y el conocimiento, pero en todo caso para enfrentar la pandemia las personas pasaran por etapas como la negación en la que se configuran hechos de irresponsabilidad frente al cuidado personal y de la comunidad, pasando por la depresión y evitando a toda costa sufrir el vacío del aislamiento y sólo quienes aceptan someterse a las consecuencias indeseadas del aislamiento, pueden levantarse con vida y ojala sin lesión alguna.

En el actual estado de cosas, la autoridad administrativa, además de concientizar a la comunidad de su jurisdicción, debe tomar todas las medidas adecuadas y proporcionales para evitar cualquier tipo de desmán que con ocasión de los estados emocionales que genera el encierro sumado a los efectos de licor pueda constituir un detonante de la pandemia, pues justamente el estado de emergencia económica, social y ecológica declarado, tiene como sustento habilitar medidas extraordinarias tales como las adoptadas en el decreto 081 del 18 de junio de 2020, por el alcalde de Villanueva.

En ese orden de ideas, el acto administrativo observado cumple con los elementos de proporcionalidad, necesidad y finalidad, al restringir la circulación y el consumo de bebidas en la celebración del día del padre que se presentó en la cuarentena, a eso se le debe adicionar los sentimientos depresivos que genera el encierro en la mayoría de la población. Es decir, que con las decisiones administrativas adoptadas se evitan tanto actos violentos como actitudes irresponsables que puedan propagar con más fuerza el virus, el padecimiento del ciudadano impuesto por las circunstancias extraordinarias requiere de una actitud del Gobierno Municipal, socialmente comprensiva que se mide en metas y fines que deben alcanzarse con la medida, sin olvidar los valores que alimentan la comunidad, respetando sus costumbres, sus emociones y aspiraciones.

5. FACULTADES Y LÍMITES DEL ALCALDE VILLANUEVA EN EL DECRETO LOCAL 081 DEL 18 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 749 del 28 de mayo de 2020 modificado por el Decreto 847 de 2020, ordenó el asilamiento preventivo obligatorio a través de instrucciones, actos y órdenes impartidas por las autoridades territoriales, siendo en el caso sub examine competencia del alcalde de Villanueva expedir el Decreto 081 del 18 de junio de 2020.

6. EXAMEN FORMAL DEL DECRETO 081 DEL 18 DE JUNIO DE 2020.

El Decreto local observado, se emitió en vigor del Decreto 749 de 2020 artículos 1º y 2º en tal virtud la competencia de los alcaldes, atribuida por éste 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 citado Decreto. 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 Villanueva y las normas en las cuales se funda están citadas de una manera impersonal y abstracta.

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 081 del 18 de junio de 2020 proferido por el alcalde Municipal de Villanueva, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

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

TERCERO: 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.

CUARTO: 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



JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO
Magistrado

Con aclaración de voto

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:

48db41857d0d78f2462a4c5895621b9ea8f2bbacbd911f69988f47dd47f71d00

Documento generado en 31/07/2020 12:20:39 p.m.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



ACLARACIÓN DE VOTO¹. Sentencia del 30/07/2020, A.P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00312-00. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos expedidos en desarrollo de estados de excepción. Municipio: **Villanueva**. Decreto **81** de 2020. Aislamiento preventivo D749 D847.

1. EL ACTO SOMETIDO A CONTROL DE LEGALIDAD

Decreto 81 del 18/06/2020 expedido por el alcalde de Villanueva. Modifica medidas de ley seca y aislamiento preventivo, que se enmarcan en el régimen de los D.E. 749 y 847/2020.

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 D.E. 636/2020 y los que lo modificaron o sustituyeron, entre ellos, los D.E. 749 y 847/2020. Se declaró ajustado al ordenamiento.

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

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 de los decretos declarativo 417/2020 y 637/2020, para lo más reciente.

Por estar profusamente expuesta y publicada mi disidencia en esa temática, prescindo de retomarla aquí. En esta ocasión se trata de medidas de aislamiento, como las que a partir del D.E. 636/2020, han tomado otro curso normativo, pues se apoyan tanto en los poderes permanentes extraordinarios de policía, como en desarrollos específicos de dicho estado de excepción, lo que hace 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; 30/07/2020. 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.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



ACLARACIÓN DE VOTO¹. Sentencia del 30/07/2020, A.P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00312-00. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos expedidos en desarrollo de estados de excepción. Municipio: **Villanueva**. Decreto **81** de 2020. Aislamiento preventivo D749 D847.

1. EL ACTO SOMETIDO A CONTROL DE LEGALIDAD

Decreto 81 del 18/06/2020 expedido por el alcalde de Villanueva. Modifica medidas de ley seca y aislamiento preventivo, que se enmarcan en el régimen de los D.E. 749 y 847/2020.

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 D.E. 636/2020 y los que lo modificaron o sustituyeron, entre ellos, los D.E. 749 y 847/2020. Se declaró ajustado al ordenamiento.

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

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 de los decretos declarativo 417/2020 y 637/2020, para lo más reciente.

Por estar profusamente expuesta y publicada mi disidencia en esa temática, prescindo de retomarla aquí. En esta ocasión se trata de medidas de aislamiento, como las que a partir del D.E. 636/2020, han tomado otro curso normativo, pues se apoyan tanto en los poderes permanentes extraordinarios de policía, como en desarrollos específicos de dicho estado de excepción, lo que hace 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; 30/07/2020. 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.