

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

Yopal, quince (15) de octubre de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad
ACTO: Decreto 031 del 11 de abril de 2020
RADICACIÓN: 85001-2333-000-2020-00462-00

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 Tauramena remitió, vía correo electrónico, el Decreto No. 31 del 11 de abril de 2020, suscrito por el alcalde municipal de dicho ente territorial, que correspondió al despacho 03 según acta de reparto del 24 de agosto del mismo año.

I ANTECEDENTES

Mediante auto del 27 de agosto de 2020 se admitió el control inmediato de legalidad, el cual se notificó por estado No. 163 del 02 de septiembre de 2020 y personalmente al municipio de Tauramena y al Procurador 53 Judicial II para asuntos administrativos, conforme certificación emitida por la secretaria de la Corporación en la misma fecha. Igualmente, en la página web de la Rama Judicial - Tribunal Administrativo de Casanare - Avisos a la Comunidad, se publicó el aviso No. 325 informando la existencia del presente proceso.

Posteriormente, dando cumplimiento a lo dispuesto en la providencia en mención, el 17 de septiembre de 2020 se corrió traslado al agente del Ministerio Público para que rindiera el respectivo concepto.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El agente del Ministerio Público manifiesta que el problema jurídico a resolver consiste en determinar si los actos administrativos en discusión se ajustan a la legalidad vigente y en especial a la normatividad excepcional establecida en los Decretos Legislativos, expedidos por el Gobierno de Colombia en ejercicio del artículo 215 de la Carta Política. Así mismo, indica que, se debe establecer si el funcionario que expidió el decreto objeto de control, es o no competente para hacerlo.

Hace un recuento del marco normativo que regula el Gobierno Nacional, a raíz de la aparición del Covid-19, para lo cual trae a colación la Resolución No. 385 de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, que declara la emergencia sanitaria hasta el 30 de mayo del presente año por causa del coronavirus y el Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020 "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional".

Con fundamento en lo anterior, señala que el acto administrativo objeto de enjuiciamiento, en sus consideraciones alude expresamente a la situación calamitosa que vive el municipio con ocasión del covid-19 y resalta que el alcalde de Tauramena sí es competente para tomar la decisión adoptada en el decreto objeto de control, indicando además que existe proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis desatada por el Covid-19 e impedir la extensión de los efectos del estado de emergencia. Así mismo, aduce que existe conexidad del decreto, objeto de control, con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica por parte del Gobierno Nacional mediante el Decreto Legislativo No. 417 de 2020, sin que se advierta infracción alguna a las normas en las que deben fundarse. Por lo anterior, solicita que el acto observado se declare conforme a derecho.

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 31 del 11 de abril de 2020, objeto de estudio fue expedido por el alcalde municipal de Tauramena, este Tribunal es competente para conocer del presente asunto.

2. EL DECRETO EJECUTIVO 531 DEL 8 DE ABRIL DE 2020 *“por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del covid-19, y el mantenimiento del orden público, en lo pertinente de su parte resolutive decreta:*

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 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril 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 el artículo 3 del presente Decreto.

Artículo 2. Ejecución de la medida de aislamiento. 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, ordenada 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. 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 anterior. Se deberá garantizar el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga de importaciones y exportaciones.

Artículo 5. Suspensión de transporte doméstico por vía aérea. Suspender a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, el transporte doméstico por vía aérea.

Sólo 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.*

Artículo 6. 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 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

Artículo 7. 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.

Artículo 8. 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.

Artículo 9. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020 y deroga el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020."

Como el Decreto 31, fue expedido el 11 de abril de 2020, se debe analizar en vigencia del Decreto 531 del 8 de abril de 2020.

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

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 tratase de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales”.

Respecto a los controles de los estados de emergencia en reciente pronunciamiento, el Consejo de Estado explica:

“ [E]l estado de emergencia está sometido a dos clases de controles: a) el Control Político que corresponde al Congreso y b) el Control Judicial que es compartido, le corresponde a la Corte Constitucional ejercer de manera automática el control jurisdiccional de los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción (...) y al Consejo de Estado, y a los Tribunales que conforman la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general y abstracto que adopten las autoridades en desarrollo de los decretos legislativos proferidos por el gobierno nacional. [...] [E]l Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica está sometido a los límites temporales (...) solo puede llevarse a cabo «por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario». Algunas características que ostentan los decretos legislativos dictados en estado de emergencia económica, social y ecológica son las siguientes: i) Pueden derogar, adicionar o modificar las leyes que sean pertinentes y en consecuencia tienen los mismos efectos jurídicos de una ley, ii) tienen una vigencia indefinida, esto es, pueden sobrepasar el término por el cual se declaró el estado de excepción. Sin embargo, si establecen nuevos tributos o modifican los impuestos existentes, las medidas respectivas regirán solo hasta el vencimiento de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso las convierta en permanentes. iii) Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso, pero la oportunidad para ello depende de si la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno Nacional, o no.

(...)

Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción. 5 La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. [...] [L]a Corporación ha señalado que si bien, el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico. En ese sentido, al entenderse que la sentencia que resuelve el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa es posible que sea nuevamente controvertido en la jurisdicción respecto de otras normas superiores no estudiadas y por aspectos diferentes a los analizados.”¹

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

¹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN NÚM. 9 Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ, 27 de mayo de 2020 Radicación número: 11001-0315-000-2020-00964-00(CAJA Actor: SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA Demandado: CIRCULAR EXTERNA NÚM. 11 DEL 19 DE MARZO DE 2020 - SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. SE DECLARA QUE LA CIRCULAR EXTERNA NÚM. 11 DEL 19 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDA POR EL SUPERINTENDENTE DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA, SE ENCUENTRA AJUSTADA A LA LEGALIDAD.

4.- EXAMEN MATERIAL DEL DECRETO

4.1 CAUSAS:

En el Decreto 31 expedido el 11 de abril de 2020, el alcalde municipal de Tauramena señala entre otras cosas, que mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, se declaró el estado de emergencia, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días con ocasión a la pandemia del covid-19. Así mismo trae a colación los Decretos 418 y 531 de 2020, este último a través del cual, se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Covid-19 y ordena el aislamiento preventivo desde el 13 hasta el 27 de abril de 2020 y establece en su artículo 3, las excepciones para la aplicación de la mencionada medida, con el fin de garantizar el derecho a la vida, la salud y la supervivencia.

En consecuencia, adopta lo dispuesto en el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 y ordena el aislamiento preventivo obligatorio en Tauramena a partir del 13 de abril y hasta el 27 del mismo mes y año, en el marco de la emergencia sanitaria causada por el covid-19, limitando la libre circulación de personas y vehículos. Así mismo exceptúa de dicha disposición los casos o actividades señalados en el artículo 3 del citado Decreto Nacional y fija el pico y cédula para realizar las compras del hogar, pagos de servicios públicos, cobros y diligencias bancarias de lunes a domingo. Finalmente señala que el Decreto 046 que se analiza, rige a partir de las cero horas del 13 de abril de 2020.

4.2. PERTINENCIA:

En el Decreto 31 del 11 de abril de 2020, se citan como fundamentos para su expedición, los Decretos 418 de 2020, según el cual, las medidas transitorias en materia de orden público para prevenir y controlar la propagación del covid-19 está en cabeza del presidente de la República; 417 de 2020, que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional; 531 del 8 de abril de 2020, que ordenó nueva medida aislamiento obligatorio hasta el 27 de abril del presente año; y las leyes 136 de 1994, 769 de 2002 y 1801 de 2016.

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 531 del 8 de abril 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 27 de abril 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 y permitiendo que solo una persona por núcleo familiar pueda desarrollar las actividades descritas en los numerales 2 y 3, que corresponden a adquisición de bienes de primera necesidad y desplazamiento para servicios bancarios, financieros, de operadores de pago y servicios notariales, medidas con las que se pretende minimizar el impacto de la pandemia en los sistemas de salud, al disminuir la posibilidad de contacto entre las personas y con ello, los riesgos de contagio.

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 por Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 vigente hasta el 16 de abril del año en curso.

El Decreto Legislativo 417 por el cual se declaró 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.

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, 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 razón por la cual 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 31 del 11 de abril de 2020, tienen en todo su contenido material relación con la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica declarada por el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. Se trata de un acto de contenido general para la jurisdicción de Tauramena, que para enfrentar la pandemia restringe derechos constitucionales.

En el citado acto administrativo, se ordena el aislamiento preventivo obligatorio desde el 13 hasta el 27 de abril de 2020, acogiendo de manera estricta las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional mediante Decreto

531 del 8 de abril de 2020, por cuanto de manera expresa establece que se exceptúan de dicha medida restrictiva los casos señalados en el artículo 3 del Decreto 531 de 2020, disposición nacional que contiene 35 actividades permitidas para garantizar el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia.

Ahora bien, el artículo segundo del Decreto observado aplica el pico y cédula para realizar las compras del hogar, servicios públicos, cobros y diligencias bancarias, señalando para cada día dos dígitos que corresponden al último número de la cédula de ciudadanía.

El análisis de esta medida, se adecúa a la establecida en los numerales 2 y 3 del artículo 3 y del Decreto 531 de 2020, en cuanto dispone que, para garantizar 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 permitirán el derecho a la circulación de las personas, entre otros casos, para la adquisición de bienes de primera necesidad – alimentos, bebidas, medicamentos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población, así como para el desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago o servicios notariales. En el mismo sentido, el parágrafo 2 del artículo en mención, señala que se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar, para realizar las actividades descritas anteriormente.

Quiere decir lo anterior, que la medida de pico y cédula para la circulación de las personas, con el fin de abastecerse y atender trámites bancarios se encuentra debidamente soportada y guarda relación directa con las causas que dieron origen al estado de excepción, con la cual se acredita el cumplimiento de las directrices impartidas para hacer frente a la pandemia generada por el covid-19, pues de esta forma se garantiza el distanciamiento social en el municipio de Tauramena, se evitan aglomeraciones, todo sin desconocer el derecho de los ciudadanos a adquirir productos de primera necesidad y aquellos necesarios para su propia manutención.

El propósito del alcalde de Tauramena, con el Decreto observado se concreta a mantener el aislamiento obligatorio hasta el 27 de abril del año en curso, como una medida que genere un impacto importante en la disminución del riesgo de transmisión del virus covid-19, con las excepciones señaladas en el Decreto 531 de 2020, las cuales resultan necesarias para garantizar al derecho a la vida y a la salud, pues están encaminadas a mantener la producción y el abastecimiento de los productos de primera necesidad, las labores relacionadas con la prestación de servicios esenciales a la salud, a la educación, atención de emergencias y aquellas que atañen a la seguridad y minimización de los riesgos que se puedan presentar durante el aislamiento, en especial para atender los impactos emanados de la pandemia por el covid-19. Por lo anterior, el Decreto local analizado cumple con el presupuesto de pertinencia frente a la prevención y mitigación de la pandemia Covid 19.

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; 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.

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 prolongó hasta el 27 de abril de 2020, a través del Decreto 531 del 8 de abril de 2020 y según reporte del Ministerio de Salud y Protección Social, al 31 de marzo de 2020, se alcanzó un total de 906 casos de contagio en el país, de los cuales 144 se encontraban en estudio, sin que fuera posible establecer la fuente de infección, por lo que se finalizó la etapa de contención y se dio inicio a la etapa de mitigación de la pandemia, en la que se considera necesario ampliar el periodo de cuarentena para disminuir el riesgo de contagio y permitir la coordinación entre el Gobierno Nacional, el sector de la salud y las entidades territoriales para garantizar el fortalecimiento de la red de prestadores de servicios de salud, con el fin de procurar una atención oportuna y de calidad.

La Sala precisa que a nivel nacional se establecieron cuatro fases para salir de la pandemia por el covid -19, a saber, *i)* medidas de salud pública para bajar la velocidad del contagio del virus; *ii)* reabrir poco a poco la economía y contener la propagación, *iii)* volver a la normalidad, y *iv)* fortalecer la capacidad para actuar frente a otros riesgos de pandemia. Actualmente se ha dado paso al aislamiento selectivo, con distanciamiento individual responsable en un entorno de reapertura económica². No obstante, para la fecha en que se expidió el Decreto 31 del 11 de abril de 2020, Tauramena era un municipio no covid-19 y en dicha jurisdicción, al igual que en el resto del país, se estaba desarrollando la primera fase a través del aislamiento

² <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Las-cuatro-fases-para-enfrentar-el-covid-19.aspx>

preventivo obligatorio, medida extrema que limitaba la libre circulación y solo permitía el desarrollo de aquellas actividades necesarias para garantizar los derechos a la vida, salud y supervivencia, cuyo objetivo primordial era crear consciencia de autocuidado, lavado de manos, uso de tabapocas, distanciamiento social, resaltando que en los primeros meses de aislamiento – marzo y abril – se propendió por cuidar a las personas más vulnerables, mientras se establecía el impacto agresivo que podía causar el covid19 en las personas.

Pues bien, el Decreto 31 del 11 de abril de 2020, proferido por el alcalde municipal de Tauramena, corresponde en cuanto a su finalidad y medida con el propósito establecido en el Decreto 417 del 17 de marzo 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, para evitar el contagio y la propagación dicho virus. Así lo dispuso el Gobierno Nacional en el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, en el que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio desde el 13 hasta el 27 de abril de 2020, orden con la que se mantuvo la restricción a la locomoción, permitiendo solamente el desarrollo de aquellas actividades necesarias para garantizar el derecho a la vida, a la salud, a la supervivencia, tales como la adquisición de productos de primera necesidad, la realización de trámites bancarios y financieros, el acceso a los servicios de salud y aquellas que se requieren para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del covid-19. Por lo anterior, el decreto local analizado, cumple con el presupuesto de pertinencia frente a la pandemia en mención.

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 para la

fecha en que se expidió el acto administrativo, tuvo 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. En ese orden de ideas, el Decreto 31 del 11 de abril de 2020, resulta claramente proporcional, toda vez que adopta la medida de aislamiento instaurada a nivel nacional y con ello previene, contiene y mitiga el contagio del coronavirus, permitiendo la movilidad y circulación de las personas, en los casos permitidos, que corresponden a los que señala el Decreto 531 de 2020 en su artículo tercero, los cuales resultan necesarios para garantizar el derecho a la vida y a la salud de los habitantes de Tauramena. En consecuencia, las medidas adoptadas por el alcalde del citado municipio en el Decreto local observado para la fecha en que se expidió eran necesarias y se adecuaban a los fines del Gobierno Nacional al adoptar la aludida medida restrictiva y reglamentar la circulación al interior de su jurisdicción.

Vigencia y oponibilidad del decreto local

En lo que atañe al artículos 5 del Decreto 31 del 11 de abril de 2020 según el cuales establecen de manera idéntica, *“El presente Decreto rige a partir de la fecha 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 el Decreto observado sólo será oponible a terceros desde el momento de su publicación.

4.4 FACULTADES Y LÍMITES DEL ALCALDE DE TAURAMENA EN EL DECRETO LOCAL 31 DEL 11 DE ABRIL 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 Nacional. 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 estado de emergencia, económica, social y ecológica decretada a través del Decreto 417 de 2020, el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, ordenó el asilamiento preventivo obligatorio a través de instrucciones, actos y órdenes impartidas por las autoridades territoriales hasta el 27 de abril del presente año, siendo en el caso sub examine competencia del alcalde de Tauramena expedir el Decreto 31 del 11 de abril de 2020.

5. EXAMEN FORMAL DEL DECRETO 31 DEL ABRIL DE 2020

El Decreto local observado, se emitió el 11 de abril de 2020, es decir en vigor de los Decretos 417 del 17 de marzo y 531 del 8 de abril de 2020; por sus efectos, las autoridades territoriales podían ejercer las limitaciones a la libertad hasta el 27 de abril 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 Tauramena y las normas en las cuales se fundan 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: PRIMERO: DECLÁRASE DECLARASE AJUSTADO A DERECHO el Decreto 31 del 11 de abril de 2020, proferido por el alcalde municipal de Tauramena, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia y, solo es 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 Tauramena 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.

Aprobado en Sala de la fecha, acta No. 69).

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

AURA PATRICIA LARA OJEDA
Magistrada



D.L. 491 a. 11 y 806 a. 2
NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ
Magistrado
Con salvamento 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: **0987951dd2234828a5acecc1d5fbf12b6e5fd154019320fa02f3c4c7e6276ebe**

Documento generado en 17/10/2020 09:23:24 a.m.