



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

Yopal Casanare, cuatro (4) de junio de dos mil veinte (2020)

Referencia:	Radicación No. RADICACIÓN 85001-2333-000-2020-00052-00
Medio de Control:	Legalidad
ACTO CONTROLADO:	Decreto 038 del 18 de marzo del año 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sabanalarga Casanare

Magistrado Ponente: **JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**

I.- OBJETO

Procede el Tribunal a emitir sentencia dentro del asunto referenciado.

II.- EL ACTO CONTROLADO

A continuación se sintetiza el contenido del Decreto 038 del 18 de marzo del año 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sabanalarga Casanare, en los siguientes términos:

A.- Consideraciones jurídicas:

- 1.- Invocó los artículos 2, 49, 209 y artículo 315 numeral 3 de la Constitución.
 - 2.- Tuvo en cuenta las Resoluciones 380 del 10 de marzo de 2020 y 385 del 12 de marzo siguiente, expedidas por el Ministerio de Salud, a través de las cuales, en su orden, se adoptan medidas preventivas sanitarias en el país por causa del coronavirus COVID-19 y se dictan otras disposiciones"; y se declara la emergencia sanitaria por la misma causa.
 - 3.- Igualmente trajo a colación el artículo 1° de la Ley 1523 de 2012, según el cual la gestión del riesgo es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y su reducción, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.
- Agregó que según esa ley, los gobernadores y alcaldes, son los conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.
- 4.- También invocó en los considerandos el artículo 44 y otras normas de la Ley 715 de 2001, para indicar que corresponde la competencia de los alcaldes ejercer vigilancia y control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para salud en los establecimientos y espacios que puedan generarlo para la población, tales como establecimientos educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, albergues, guarderías, ancianatos, puertos, aeropuertos y terminales terrestres, transporte público, piscinas, estadios, coliseos, gimnasios, bares,

tabernas, supermercados y similares, plazas de mercado de abasto público y plantas de sacrificio de animales, entre otros.

5.- Así mismo señaló que, de conformidad con los artículos 478 al 490 de la Ley 9 de 1979, también compete a los alcaldes la vigilancia y control respecto del diagnóstico, el pronóstico, la prevención y el control de las enfermedades transmisibles y no transmisibles y demás fenómenos que puedan afectar la salud; la recolección, procesamiento y divulgación de la información epidemiológica, y el cumplimiento de las normas y la evolución de los resultados obtenidos de su aplicación.

6.- Trajo a colación el párrafo 1 del artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, para indicar que en caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional o internacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendados por expertos, con el objetivo de limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada.

7.- De igual manera indicó en uno de los considerandos que el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 otorga competencias extraordinarias de Policía a los Gobernadores y los Alcaldes ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población, así como para ordenar las medidas allí dispuestas con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias.

8.- Ante las medidas adoptadas por el nivel nacional, el Gobernador de Casanare expidió el Decreto 0109 del 16 de marzo de 2020, por medio del cual declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 adoptó medidas para enfrentarlo en ese territorio.

9.- Y que por Decreto Legislativo 420 del 18 de marzo de 2020 se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19 para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos y de otros artículos de primera necesidad que garanticen el ejercicio de derechos fundamentales.

B.- Consideraciones fácticas:

Adujo que :

- A finales del año 2019 se identificó el brote epidemiológico de coronavirus - COVID 19 en China, el cual paulatinamente se ha extendido a otros sitios geográficos del mundo.
- Ante tal situación, el Comité de expertos de la Organización Mundial de la Salud "OMS", el 30 de enero de 2020 emitió la declaratoria de emergencia de Salud Pública de interés internacional y el 11 de marzo siguiente declaró pandemia con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda.
- A nivel nacional, desde la detección del primer caso, se ha venido acrecentando el diagnóstico de COVID-19 en diferentes departamentos y ciudades del territorio y que igualmente aumenta el riesgo de contagio en la población, razón por la cual el gobierno, a través de los ministerios de Salud, Educación y Trabajo, a través de circulares (Circular 0000005 del 11 de febrero de 2020

del Ministro de Salud y Protección Social; Circular 0017 del 24 de febrero de 2020 del Ministerio de Trabajo; Circular Conjunta 11 del 9 de marzo de 2020 del Ministerio de Educación Nacional y Ministerio de Salud y Protección Social; Circular Externa No 0018 del 10 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, Ministerio del Trabajo y Detector del Departamento Administrativo de la Función Pública han dando directrices para evitar los riesgos y para tomar medidas preventivas.

C.- Valorativas

Indicó que ante ese panorama:

- Resulta de carácter imperativo realizar acciones de intensificación de vigilancia epidemiológica sobre COVID-19, con el fin de identificar oportunamente los casos probables, acorde con la definición de casos establecida en las directrices técnicas del Instituto Nacional de Salud, dado que además de la llegada del nuevo coronavirus a Colombia, el periodo epidemiológico actual se caracteriza por un aumento de la circulación viral endémica de otros virus respiratorios, aumentándose la presentación de infecciones respiratorias agudas en los diferentes grupos poblacionales.
- Se hace necesario adoptar medidas sanitarias y acciones urgentes para prevenir y mitigar la pandemia en el municipio de Sabanalarga.

Y con base en esa fundamentación decretó las siguientes medidas:

ARTÍCULO PRIMERO: Adóptese las medidas sanitarias y acciones transitorias de Policía que se describen a continuación hasta el 30 de mayo de 2020, de conformidad con la Resolución 385 de 2020 y la Resolución 407 de 2020 del Ministerio de salud y la Protección Social, en aras de mitigar el riesgo y controlar los efectos del Coronavirus COVID-19.

ARTÍCULO SEGUNDO: En ejercicio de la competencia extraordinaria de Policía, ordénese la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas religiosas, deportivas, políticas, y demás eventos públicos y privados, que impliquen la concentración en espacios cerrados y abiertos en contacto estrecho, es decir, a menos de dos (2) metros de distancia entre persona y persona.

ARTÍCULO TERCERO: Conminar a la ciudadanía para que adopte las siguientes medidas, en procura de prevenir el contagio del Coronavirus (COVID-19):

1. Autocuidado Personal:

- a. Evitar contacto directo, no saludar de beso o de mano, no dar abrazos, saludar y despedirse sin contacto; se invita a toda la comunidad cerrar la mano y levantar el dedo pulgar.
- b. Lavarse las manos con abundante jabón, alcohol o usar gel antiséptico cada tres (3) horas, o las veces que sea necesario.
- c. Hidratarse constantemente.
- d. Al estornudar o toser, taparse nariz y boca con el antebrazo, no con la mano.
- e. En caso de gripa, usar tapabocas, quedarse en casa con los cuidados necesarios y estar pendiente de signos o síntomas de complicación, tales como dificultad respiratoria, fiebre de más 38 grados centígrados por más de dos días de difícil manejo, dolor en el pecho al respirar

o sonidos (silbidos roncós); si se da ese caso, debe llamar a la línea municipal 3212374297, 3208481290 y/o departamental 6345555, 3173717451, 3505517803 antes de ir al servicio de urgencias, El sistema de salud priorizará la atención.

f. Todos debemos cuidar especialmente a los adultos mayores de 60 años, verificar su estado de salud diario, su lavado de manos, si presentan algún síntoma de alarma llamar a la línea municipal 3212374297, 3208481290 y/o departamental 6345555, 3173717451, 3505517803 antes de ir al servicio de urgencias.

2. Autocuidado colectivo:

a. Las empresas e instituciones públicas y privadas deben organizar trabajo en casa a los empleados que les sea posible.

b. Para los empleados que sea indispensable que asistan al lugar de trabajo se deben organizar turnos flexibles y adoptar las medidas preventivas de lavado de manos y desinfección constante.

c. Se establece que los trabajadores de entidades y/o empresas públicas o privadas, organizaciones sociales, comunitarias, y demás asociaciones y agremiaciones que presenten sintomatología respiratoria o algún síntoma de alarma, no acudan a su lugar de trabajo, para lo cual deberán concertar con su jefe inmediato las tareas a desarrollar desde la casa y su forma de verificación y comunicación.

d. Implementar desde las entidades y/o empresas públicas y privadas, organizaciones sociales, comunitarias, y demás asociaciones y agremiaciones en lo posible el uso de tecnologías en para trámites administrativos, legales y como medio de coordinación institucional y de trabajo.

e. Las instituciones educativas, no desarrollarán clases en aulas escolares, los rectores deben coordinar con la Secretaría de Educación departamental las actividades a realizar desde las casas, evitando exponer los estudiantes al riesgo de contagio.

f. Las personas con sintomatología respiratoria como fiebre mayor a 37°, tos seca, fatiga y dificultad para respirar deben permanecer en sus casas, mantener la calma y llamar a la línea municipal 3212374297, 3208481290 y/o departamental 6345555, 3173717451, 3505517803 para atención y orientación oportuna.

g. Restrínjase el ingreso de menores de edad y a los mayores de 60 años a las instalaciones de la Alcaldía Municipal y entidades descentralizadas. y se recomienda a la demás población no acudir a menos que sea necesario.

h. Controlar el flujo de ingreso de personas a las instalaciones públicas de la administración municipal.

Todas las empresas de transporte público deberán implementar acciones de limpieza y desinfección diaria a sus vehículos antes de ser puestos en servicio, y tomar las medidas de prevención y protección quienes presten el servicio

j. Todas las empresas de transporte público deberán divulgar las medidas de protección y prevención en la transmisión del virus, acatar las medidas de restricción de tránsito y movilidad que se expidan del orden municipal, departamental y nacional.

k. Se insta a los medios de comunicación a emitir información relacionada con las medidas para prevenir el contagio y establecer rutas de atención, para lo cual la administración suministrará las piezas comunicacionales respectivas.

l. De acuerdo al Decreto 0109 de 2020, restringir venta de bebidas alcohólicas en bares y discotecas, billares para evitar la reunión de más de 20 personas en estos sitios y disminuir el riesgo.

m. Toda persona que tenga síntomas respiratorios o que haya viajado desde un departamento y/o país con circulación local del virus o haya tenido contacto con un paciente sospechoso o confirmado de COVID-19, debe reportarlo a la oficina de salud pública o al centro de salud y adoptar un esquema obligatorio de autoaislamiento, por un mínimo de catorce (14) días, y adelantar medidas de protección personal como lavado y desinfección de manos y uso de mascarilla.

ARTÍCULO CUARTO: La Red pública y privada de prestadores de servicios de salud deberá:

- a. Distribuir la atención domiciliaria y hacer seguimiento a los casos que reporten probables, así como aquellos que se confirmen y que no requieran de hospitalización.
- b. Priorizar la atención domiciliaria inicial de pacientes contagiados por COVID-19, esto con el propósito de no congestionar los servicios de salud y de urgencias para disminuir el riesgo de contagio.

ARTÍCULO QUINTO: Se prohíbe asistir o programar eventos de toda clase, que reúna más de veinte (20) personas en recintos públicos y privados.

ARTÍCULO SEXTO: Las Empresas Sociales del Estado, las integradas al Servicio de salud, las instituciones Prestadoras de Servicios de Salud y demás autoridades administrativas, llevarán a cabo las acciones que resulten necesarias en cumplimiento de las medidas adoptadas por parte de la Administración Municipal.

ARTÍCULO SÉPTIMO: En cumplimiento del Decreto Presidencial 420 de 18 de marzo de 2020, prohíbese el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta las 6:00 a.m. del día sábado 30 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes. En aplicación a esta medida y mientras dure la misma, no se tendrán en cuenta los horarios de atención establecidos en el Decreto Municipal No. 31 de 2017 para los establecimientos mencionados.

ARTÍCULO OCTAVO: En cumplimiento del Decreto Departamental 0109 de 16 de marzo de 2020, Decretar el Toque de queda en la jurisdicción del municipio de Sabanalarga, Casanare, desde las 20:00 horas hasta las 05:00 horas por el término de catorce (14) días, se exceptúan de esta medida los cuerpos de socorro, autoridades oficiales, vehículos de emergencias y comités establecidos para atención de emergencias.

ARTÍCULO NOVENO: Con el objeto de mitigar y controlar los efectos del COVID-19, se adoptarán todas las medidas establecidas en el Decreto Departamental 0109 de 16 de marzo de 2020, sus modificaciones y/o actualizaciones. Así mismo, se dará cumplimiento a las demás normas que expida el Ministerio de Salud y la Protección Social, Ministerio de Educación y demás entidades del orden Nacional y Departamental.

ARTICULO DÉCIMO: Activar de manera permanente el Consejo municipal de Gestión del riesgo de Desastres y adoptar e implementar las medidas aprobadas en este espacio. Instalar el puesto de mando unificado ubicado en las instalaciones de la Alcaldía municipal y establecer la alerta amarilla en el municipio, de acuerdo a la estrategia de respuesta a emergencias en el municipio.

ARTICULO DÉCIMO PRIMERO: los viajeros deberán informar los datos personales, fecha de ingreso, lugar de procedencia y lugares de estadía antes del ingreso al municipio, sitio en el cual permanecerá en el territorio, teléfonos de contacto, correo electrónico e información personal de contacto: mediante el diligenciamiento de un formulario que elaborara la Secretaria de Salud Departamental, el cual será aplicado de manera obligatoria por las empresas transportadoras o la entidad que corresponda.

III.- ACTUACIÓN PROCESAL

- 1.- El caso indicado en la referencia fue entregado al Despacho 1 del Tribunal Administrativo de Casanare el día 26 de marzo de 2020.
- 2.- En auto del 30 de marzo de 2020, se requirió por Secretaría al señor alcalde del ente territorial mencionado, a fin de que, dentro de los 3 días hábiles siguientes al recibo del oficio respectivo, allegara copia íntegra, auténtica y legible del Decreto 038 del 18 de marzo de 2020 con la firma y constancia de publicación.
- 3.- Se admitió por auto del 31 de marzo de 2020, que fue notificado vía electrónica a la entidad emisora del acto controlado y a los demás sujetos procesales.
- 4.- Se corrió traslado al agente del Ministerio Público el 7 de mayo de 2020.
- 5.- Vencidos los términos concedidos en el auto admisorio para las intervenciones de la autoridad proferente del acto controlado, los ciudadanos y las entidades especializadas y expertos en el tema que quisieran hacerlo, el proceso ingresó para fallo el día 21 de mayo de 2020.

IV.- INTERVENCIONES CIUDADANAS

En el auto admisorio del presente medio de control se dispuso que las personas naturales y jurídicas interesadas podrían intervenir como coadyuvantes o impugnantes del acto objeto de control de legalidad. En el término fijado para el efecto no se efectuó pronunciamiento alguno como se indica en el informe Secretarial del 21 de mayo de 2020.

V.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El agente del Ministerio Público destacado ante esta Corporación emitió concepto, en el cual:

- a.- Hizo una síntesis de los antecedentes del caso.
- b.- Precisó que el problema jurídico a resolver consistía en determinar si el Decreto 038 del 18 de marzo de 2020 se encuentra ajustado a la legalidad vigente y en especial a la normatividad excepcional establecida en los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional en aplicación del artículo 215 de la Constitución y así mismo en establecer si quien lo expidió tenía competencia para ello.
- c.- Citó el artículo 136 del CPACA.
- d.- Transcribió parcialmente un pronunciamiento emitido por la Sala Plena del Consejo de Estado el 5 de marzo de 2012, dentro de la radicación 110010315000201000369,

con ponencia del consejo Hugo Fernando Bastidas, en el cual se fijaron los lineamientos, características y requisitos del control de legalidad.

e.- Luego de reproducir la parte resolutive del Decreto 038 de 2020 emitido por el alcalde de Sabanalarga – Casanare, analizó el caso concreto, concluyendo lo siguiente:

- El 12 de marzo de 2020, mediante Resolución 385, el Ministerio de la Protección Social declaró emergencia sanitaria por causa del Coronavirus y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la programación.
- La Organización Mundial de la Salud declaró el citado virus como pandemia.
- El presidente con la firma de todos sus ministros emitió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 mediante el cual declaró un estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
- El Decreto 038 de 2020 está relacionado con la situación de riesgo que puede afrontar eventualmente el municipio respecto de propagación y contagio y esas facultades han sido conferidas al alcalde por la Constitución y la ley.
- Luego de transcribir los artículos 84, 91 y 92 de la Ley 136 de 1994 indicó que como en este momento el mundo enfrenta circunstancias extrañas por la pandemia el constituyente primario creó los estados de excepción que se caracterizan, entre otras cosas, porque transitoriamente suspenden la legislación ordinaria y facultan al Gobierno Nacional para atribuir funciones o prerrogativas a otras autoridades.
- El Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020 en el cual facultó temporal y directamente a los alcaldes, mientras subsista el estado de excepción, para que ejerza algunas atribuciones sin necesidad de autorización alguna por parte de los Concejos Municipales.

Sin embargo, en tratándose de la situación de riesgo y desastres que pueda afrontar eventualmente la entidad territorial en cuanto a propagación y contagio no se ha emitido decreto alguno que haya transferido el ejercicio de esas funciones a autoridad distinta a la que legalmente le corresponden, es decir, que el alcalde conserva esas facultades.

- El acto objeto de control de legalidad se fundamenta en la Ley 1801 de 2016 y en su concepto el alcalde sí es competente para proferirlo (en su apoyo citó los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 y 44 de la Ley 715 de 2001).

Agregó que al revisarlo encontró que existe conexidad de este respecto de los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción pues las medidas adoptadas en él están relacionadas con la situación de riesgo y desastre que pueda afrontar eventualmente la entidad territorial, en cuanto a la propagación y contagio, además están destinadas a prevenir la propagación y a retrasar el contagio.

Adicionalmente expresó que el Decreto 038 de 2020 respeta las formalidades y las medidas son proporcionales para conjurar la crisis desatada por la llegada del COVID e impedir la extensión de los efectos del estado de emergencia; además no es contrario ni a la ley ni a lo previsto en el Decreto Legislativo 417 de 2020.

Con base en los anteriores argumentos solicitó que se declare la legalidad del Decreto 038 de 2020 proferido por el alcalde del municipio de Sabanalarga.

VI.- PRUEBAS

Durante el trámite del medio de control que nos ocupa, se incorporaron las pruebas que se indican a continuación:

1.- Decreto 038 del 18 de marzo de 2020 por el cual se adoptan las medidas preventivas con ocasión a la declaratoria nacional de emergencia sanitaria por causa del coronavirus (covid-19) en el municipio de Sabanalarga - Casanare y se dictan otras disposiciones.

2.- Constancia de publicación del mismo, que aparece en seguida del texto del decreto.

2.- Acta del Comité de Gestión del Riesgo del 22 de marzo de 2020. Esta reunión se realizó con el fin de adoptar medidas para contrarrestar la emergencia generada por el COVID-19 y se aprobó la declaratoria de calamidad pública en el municipio de Sabanalarga.

VII.- CONSIDERACIONES

1.- PRONUNCIAMIENTO SOBRE NULIDADES y PRESUPUESTOS PROCESALES

Revisada la actuación surtida hasta el momento, en cumplimiento del control de legalidad establecido en el artículo 132 del C.G.P, no se observan irregularidades procedimentales que conlleven a declarar la nulidad total o parcial de lo actuado. Por el contrario, se encuentra cumplido el procedimiento previsto en el artículo 185 del C.P.A.C.A. y demás normas concordantes, es decir, se agotó el debido proceso establecido en el artículo 29 de nuestra Constitución Política.

Están cumplidos los presupuestos procesales. En efecto, este Tribunal es competente para conocer del presente medio de control en única instancia, de conformidad con lo establecido en los artículos 136, 151-14 y 185 de la Ley 1437 de 2011; acorde con las normas mencionadas, el control de legalidad procede a solicitud de parte e incluso de oficio; el ente territorial que expidió el acto está legitimado para intervenir como demandado y cualquier persona natural o jurídica puede hacerlo como coadyuvante o impugnante del acto controlado; y el Ministerio Público debe emitir concepto.

2.- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL SOBRE EL CONTROL AUTOMÁTICO DE LEGALIDAD DE ACTOS DE CARÁCTER GENERAL EMITIDOS POR ENTIDADES TERRITORIALES COMO DESARROLLO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS DURANTE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

2.1.- La Constitución de 1991 en sus artículos 212 y s.s. regula los estados de excepción. Los cánones 214 y 215 son del siguiente tenor:

“ARTICULO 214. *Los Estados de Excepción a que se refieren los artículos anteriores se someterán a las siguientes disposiciones:*

1. Los decretos legislativos llevarán la firma del Presidente de la República y todos sus ministros y solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del Estado de Excepción.

2. No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. Una ley estatutaria regulará las facultades del Gobierno durante los estados de excepción y establecerá los controles judiciales y las garantías

para proteger los derechos, de conformidad con los tratados internacionales. Las medidas que se adopten deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos.

3. No se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado.

4. Tan pronto como hayan cesado la guerra exterior o las causas que dieron lugar al Estado de Comoción Interior, el Gobierno declarará restablecido el orden público y levantará el Estado de Excepción.

5. El Presidente y los ministros serán responsables cuando declaren los estados de excepción sin haber ocurrido los casos de guerra exterior o de conmoción interior, y lo serán también, al igual que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos anteriores.

6. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refieren los artículos anteriores, para que aquella decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

ARTICULO 215. *Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.*

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

PARAGRAFO. *El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento”.*

2.2.- El congreso, a través de la Ley Estatutaria 137 de 1994 reguló los estados de excepción, impuso límites y controles jurídicos y políticos a los mismos, y estableció responsabilidades derivadas de infracción de la Constitución y de la ley por acción u omisión y por abuso y extralimitación de funciones durante ellos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Estas Comisiones velaran, además, por el cumplimiento de las disposiciones que deben proteger en todo momento los derechos humanos y las libertades fundamentales, y promover las investigaciones pertinentes ante las autoridades correspondientes.

Artículo 53. *Régimen disciplinario. Siempre que un funcionario administrativo obstaculice grave e injustificadamente el cumplimiento de las medidas*

legislativas de excepción o se extralimite en su ejercicio, podrá ser destituido previo el adelantamiento de proceso breve, por la Procuraduría General de la Nación la cual podrá, así mismo, cuando la falta sea grave, ordenar la suspensión inmediata y provisional del funcionario investigado. En todo caso se respetarán los fueros señalados en la Constitución para la investigación y juzgamiento de funcionarios públicos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.3.- La Corte, en sentencia C-179 de 1994, ejerció el control automático de constitucionalidad sobre el proyecto de ley que le fue enviado por el congreso para esos efectos y que posteriormente se convirtió en Ley 137 de 1994, declarando la inexequibilidad de algunas de sus normas y la constitucionalidad de las demás.

2.4.- El mismo Órgano, al referirse a uno de los estados de excepción, esto es, al estado de conmoción interior declarado por el Decreto Legislativo 1837 de 2002 expedido por el gobierno nacional, se refirió también a los demás en sentencia C-802 de 2002. De ella y por considerar aplicables al control de legalidad del asunto referenciado, extractamos los siguientes criterios:

a. La declaratoria del estado de excepción no sólo determina la legitimidad o ilegitimidad constitucional del decreto legislativo declaratorio sino que también constituye el ámbito de sujeción de los decretos legislativos de desarrollo dictados con base en él. De este modo, si el acto declaratorio no satisface ese condicionamiento, contraría la Carta y deberá ser retirado del ordenamiento.

b. Si los decretos de desarrollo dictados con base en él no están directa y específicamente relacionados con los motivos de la declaración, contrarían también el Texto Superior y deberán ser retirados del ordenamiento. De allí que ese presupuesto constituya un límite material de ese particular estado de excepción.

c.- En virtud del ius cogens, por el sólo hecho de haberse declarado un estado de excepción no es posible restringir per se los derechos no consagrados como intangibles en los artículos 4º del Pacto y 27 de la Convención. Ello es así por cuanto dicha restricción se justifica únicamente cuando se han cumplido los requisitos que los instrumentos internacionales exigen para la declaratoria del estado de excepción. El principio de intangibilidad de derechos también se extiende a otros derechos distintos a los señalados en los artículos 27 de la Convención y 4º del Pacto. Esta extensión se origina por tres vías: - La primera, cuando el contenido de los derechos expresamente excluidos de restricción excepcional involucra no uno sino un conjunto de prerrogativas que guardan relación entre sí, todas éstas quedan cobijadas por la salvaguarda. - La segunda, dada la prohibición que tienen los Estados de proferir medidas de excepción incompatibles con otras normas internacionales, se amplía también el número de derechos excluidos, a menos que en los instrumentos suscritos existan previsiones sobre su suspensión en los mismos términos de los artículos 27 de la Convención y 4º del Pacto - Y la tercera, dada la vigencia de las garantías judiciales en los estados de excepción, ellas, en especial los recursos de amparo y de hábeas corpus, también están excluidas de la restricción de su ejercicio. Es igualmente importante anotar cómo aquellas normas que tienen el carácter de imperativas en el derecho internacional, pese a no figurar entre los derechos y las garantías intangibles, tampoco pueden ser inobservadas en uso de las facultades derivadas del estado de excepción. Así ocurre con el respeto de la dignidad humana; la prohibición de la tortura, los tratos crueles y degradantes, el secuestro y la toma de rehenes y el respeto de las normas del derecho internacional humanitario.

La posibilidad de suspensión de derechos y garantías prevista en la Convención y el Pacto no tiene un sentido absoluto pues solamente se restringe a la limitación de su pleno ejercicio.

d. El derecho constitucional de excepción no habilita la suspensión del régimen constitucional en su conjunto sino únicamente de aquellos derechos no intangibles y sólo en la medida estrictamente necesaria para conjurar la crisis. Es decir, se trata de defender la institucionalidad del Estado desde la institucionalidad misma y no desde las puras vías de hecho. De allí que el constituyente impida que durante los estados de excepción se interrumpa el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado, pues tales ramas y órganos materializan el actual estado de la evolución del poder político en búsqueda de un punto de equilibrio entre su ejercicio y el respeto de las libertades públicas. El restablecimiento del orden público, gravemente alterado, pasa por la permanencia de los mecanismos institucionales destinados a la protección de los derechos y garantías inalienables consagrados en la Carta y ella sólo es posible si se mantiene incólume la estructura de las ramas del poder público y los demás órganos del Estado.

e. El control político y el control jurídico durante los estados de excepción no son excluyentes, son limitaciones institucionalizadas para ejercicio de facultades excepcionales, pues los actos emitidos con base en el derecho constitucional de excepción, como todos los actos del poder público, son actos jurídicos sólo que se proyectan políticamente. Como actos jurídicos, están sometidos a controles jurídicos. No obstante, en virtud de su proyección, pueden estar también sometidos a controles políticos.

La anormalidad que conduce a la declaratoria de un estado de excepción radica facultades excepcionales en el Presidente, pero el ejercicio de esas facultades no se sustrae a la legitimación que precisa todo acto de poder público pues, si bien el estado de anormalidad justifica las excepcionales facultades presidenciales, ella sola resulta insuficiente para afirmar su legitimidad. Esa situación viene a ser compensada por el sistema de controles diseñado por el constituyente y en ese contexto, el control político contribuye a rodear de legitimidad esos actos de poder.

f. El control jurídico que se realiza es objetivo y tiene como parámetro la Carta Política, pues esta constituye un referente obligatorio, preexistente al órgano controlado y al órgano de control y ajeno a su voluntad. De allí que se trata de una labor de cotejo entre el acto emitido y el parámetro normativo de control, desde los puntos de vista formal y material según línea jurisprudencial. Se trata de un control automático, compatible con la exigencia de celeridad propia del carácter temporal de los estados de excepción y sujeto en todo caso a términos reducidos y estrictos, aún en el caso de los decretos que reglamentan las facultades excepcionales y que corresponden al Consejo de Estado.

La Corte es el juez constitucional de los estados de excepción. La Carta Política confía a la Corte Constitucional la competencia para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad tanto de la declaratoria de la conmoción interior como de las medidas que el Gobierno expida a su amparo. Otra es la situación referente a las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, cuyo control se confía a la Jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Ya que los estados de anormalidad institucional se desarrollan dentro de la Constitución y no fuera de ella, es evidente que el acto de declaratoria de uno de tales estados es un acto que debe someterse a los presupuestos formales

y materiales impuestos por el constituyente y el legislador estatutario. En tal virtud, se trata de un acto jurídico y, como tal, está sometido a controles de la misma naturaleza. Con todo, esto no implica desconocer que, dado que la declaratoria de un estado de excepción, una vez satisfechos los presupuestos constitucionales, es una decisión facultativa del Presidente de la República, ella está también sometida al control político del Congreso de la República. Ello es así porque el control jurídico y el control político no son excluyentes pues involucran juicios de responsabilidad de naturaleza completamente diferente. Así, como se lo expuso en precedencia, el control jurídico recae sobre los actos del poder público, es de naturaleza objetiva, se sujeta a un parámetro normativo de control que es la Carta Política, involucra razonamientos jurídicos y su carácter es necesario en relación con su iniciación, su trámite y sus efectos. En cambio, el control político recae sobre los órganos de poder y sus actos, es de naturaleza subjetiva, no está sujeto a parámetro normativo alguno de control, implica razonamientos de oportunidad y conveniencia y su carácter es voluntario.

g. A pesar de la multiplicidad de enfoques de que puede ser susceptible el concepto de orden público, lo cierto es que él remite a unas condiciones necesarias para el desenvolvimiento armónico y pacífico de las relaciones sociales y, en consecuencia, para la realización de los derechos y el cumplimiento de los deberes correlativos. El orden público es un supuesto de la pacífica convivencia, es el escenario de desenvolvimiento normal de las relaciones entre el poder y la libertad. De allí que el concepto de orden público se ligue siempre a las condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad requeridas para el despliegue de la vida en comunidad y para la afirmación de sus miembros como seres libres y responsables.

Como espacio de reconocimiento de derechos y deberes, el orden público implica una referencia al sistema político y jurídico establecido, pues este es el resultado de la decisión de un pueblo de darse una organización determinada y constituye el desarrollo específico de aquella forma de organización por la que ha optado. De acuerdo con ello, el orden público, como conjunto de condiciones requeridas para la pacífica convivencia, implica el reconocimiento del sistema jurídico como ámbito legítimo de regulación de la vida en comunidad. De allí que el orden público constituya el espacio de reconocimiento y afirmación de las libertades bajo la cobertura racionalizadora del derecho establecido.

VIII.- ESTUDIO DEL CASO

Tal como se expresó, el objeto del presente fallo es establecer si las decisiones adoptadas en el acto objeto de control, se ajustan o no a los parámetros establecidos en el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, a través del cual se declaró la emergencia económica, social y ecológica por el gobierno nacional, y si además tales medidas encajan dentro de los parámetros fijados por el gobierno nacional en los decretos legislativos y ordinarios expedidos para conjurar dicha emergencia.

Debe resaltarse que se incluyen también los decretos ordinarios que hayan desarrollado la emergencia, como parámetros de control de legalidad de los actos de los gobernadores y alcaldes, por las siguientes razones:

- a) La emergencia económica, social y ecológica se declara por el gobierno nacional en pleno (lo deben firmar el Presidente y todos los ministros), a través de un decreto legislativo.

- b) Dicho decreto legislativo se desarrolla normalmente por decretos legislativos. Pero esta no es la única manera de hacerlo, ya que durante la emergencia también está en plena vigencia la facultad reglamentaria del gobierno prevista en el artículo 189 de la Constitución.
- c) Esa interpretación también se deriva del artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, pues según él, lo importante o decisivo es que sean medidas de carácter general, emitidas en ejercicio de la función administrativa, y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

Sentadas las anteriores premisas constitucionales, legales y jurisprudencias, la Sala, en primer lugar, se ocupará de la competencia para realizar el control automático de los actos emitidos por las autoridades territoriales para conjurar la emergencia. Y luego, teniendo en cuenta los parámetros indicados en precedencia, se ocupará del control formal y material del decreto en cita.

1.- Competencia

De conformidad con el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

La misma situación está prevista en el artículo 136 del CPACA. Además, el artículo 151 numeral 14 Ibídem fija la competencia territorial en este Tribunal en única instancia, teniendo en cuenta que quien emitió el acto objeto de control es el municipio de Sabanalarga Casanare, a través de su alcalde, esto es, una entidad del orden territorial.

En consecuencia, la Corporación tiene la competencia para realizar el control de legalidad automático del decreto referido.

2.- Control formal

2.1.- El Gobierno nacional en pleno, a través del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo del año 2020, con base en las consideraciones fácticas, jurídicas y valorativas allí expuestas declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por 30 días calendario, contados a partir del 17/3/2020.

2.2.- Luego, a través de decretos legislativos y ordinarios dio órdenes, instrucciones y adoptó otras medidas para conjurar la emergencia, entre ellas las que se indican a continuación:

NÚMERO DE DECRETO	FECHA	ASPECTO QUE REGLAMENTA
418	18 DE MARZO DE 2020	PREVÉ MEDIDAS TRANSITORIAS PARA EXPEDIR NORMAS EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO: 1.- La dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar propagación del COVID-19 en el territorio y mitigar sus efectos, estará en cabeza presidente de la República. 2.- Las instrucciones y órdenes del Presidente de la República en orden público, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes. Las instrucciones, los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

Tribunal Administrativo de Casanare
Radicación No. 85001-2333-000-2020-00052-00

NÚMERO DE DECRETO	FECHA	ASPECTO QUE REGLAMENTA
		<p>Las disposiciones que para el manejo del orden público expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deberán ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República. Así mismo serán coordinadas previamente con la fuerza pública en la respectiva jurisdicción y comunicadas de manera inmediata al Ministerio del Interior.</p>
420	18 DE MARZO DE 2020	<p>Imparte instrucciones a gobernadores y alcaldes para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- Prohíban el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las 6:00 p.m. del jueves 19 de marzo de 2020, hasta las 6:00 a.m. del sábado 30 de mayo de 2020. Pero no queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes. 2.- Prohíban las reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta (50) personas, a partir de las 6:00 p.m. del jueves 19 de marzo de 2020, hasta el sábado 30 de mayo de 2020. 3. Podrán ordenar el toque de queda de niños, niñas y adolescentes, a partir de la expedición de este decreto y hasta el 20 de abril de 2020. 4. Las medidas de orden público proferidas por los alcaldes y gobernadores que restrinjan el derecho de circulación, tales como, toque de queda, simulacros, ...en ningún caso podrán contemplar las siguientes restricciones: <ol style="list-style-type: none"> 4.1 Impedir el servicio de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera (intermunicipal), carga y modalidad especial, toda vez que estas modalidades son autorizadas por autoridades del orden nacional y corresponden a la prestación de un servicio público esencial. 4.2 Establecer restricciones de tránsito en las vías del orden nacional ya que dicha infraestructura no está dentro de su jurisdicción ni competencia. 4.3 En el evento de suspender las actividades en establecimientos y locales comerciales, dicha suspensión no podrá comprender establecimientos y locales comerciales de minoristas de alimentación, de bebidas, de productos y bienes de primera necesidad, de productos farmacéuticos, de productos médicos, ópticas, de productos ortopédicos, de productos de aseo e higiene, y de alimentos y medicinas para mascotas. 4.4. En el evento del cierre al público de establecimientos y locales comerciales gastronómicos, dicho cierre no podrá extenderse a la oferta de sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio, ni a los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras, los cuales solo podrán prestar el servicio a sus huéspedes. 4.5. Limitar, restringir o impedir el funcionamiento de la infraestructura crítica y estratégica para la Nación, los departamentos, distritos y municipios. 4.6. Restringir el funcionamiento y operación de los centros de llamadas, de los centros de contactos, de los centros de

NÚMERO DE DECRETO	FECHA	ASPECTO QUE REGLAMENTA
		soporte técnico que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico. 4.7. La prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada. 4.8. Suspender los servicios técnicos y de soporte de los servicios públicos esenciales y de telecomunicaciones.

2.3.- El alcalde de Sabanalarga Casanare, invocando, entre otros, el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, expidió el Decreto municipal 038 del 18 de marzo del año 2020, cuya parte considerativa y resolutive se transcribió en precedencia.

2.4.- El agente del Ministerio Público precisó que el alcalde es competente para proferir el acto administrativo contenido en el Decreto No. 038 del 18 de marzo de 2020 *“Por el cual se adoptan las medidas preventivas con ocasión a la declaratoria nacional de Emergencia Sanitaria por causa del coronavirus (COVID-19) en el Municipio de Sabanalarga Casanare y se dictan otras disposiciones”*, en razón a que dicha atribución le ha sido otorgada permanentemente por el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, así como los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 y el artículo 44 de la Ley 715 de 2001 y hasta el momento ningún Decreto Legislativo lo ha despojado transitoriamente de tal potestad.

2.5.- En consecuencia, dicho acto cumple las formalidades necesarias para ser objeto de control de legalidad. En efecto, de lo expuesto resulta que:

- Fue expedido por una autoridad del orden territorial, esto es, por el alcalde de Sabanalarga Casanare.
- Se emitió con la finalidad de mitigar el riesgo que conlleva el virus COVID 19 e impedir su propagación, que es precisamente la razón esgrimida por el presidente de la república y sus ministros para declarar el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, mediante Decreto 417 de 2020.
- Y cuando se examinan las medidas adoptadas a través del decreto 038 de 2020 emitido por el alcalde de Sabanalarga se observa que son generales, impersonales, objetivas, abstractas y que no se agotan con el primer uso; es decir, se trata de un acto de carácter general, que es uno de los requisitos señalados por las leyes 137 de 1994 (artículo 20) y 1437 de 2011 (artículos 136 y 151 numeral 14).

3.- Control material

Respecto de este tema, la Corporación considera lo siguiente:

3.1.- El control de legalidad de las medidas adoptadas debe hacerse no solamente con relación al Decreto que declaró la emergencia económica, social y ecológica y los decretos legislativos y ordinarios que la han desarrollado, sino igualmente teniendo en cuenta la Constitución y la Ley Estatutaria 137 de 1994.

3.2.- La Carta y la ley mencionada establecen los derechos, principios y garantías fundamentales que deben respetarse durante los estados de excepción, a saber:

- a) Los Estados de Excepción solo se regirán por las disposiciones constitucionales, los tratados o convenios internacionales sobre derechos

humanos incorporados al ordenamiento jurídico nacional, y las leyes estatutarias correspondientes.

- b) los Tratados y Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por el Congreso de Colombia prevalecen en el orden interno. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario, como lo establece el numeral 2° del artículo 214 de la Constitución. La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.
- c) Serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.
- d) Las limitaciones a los derechos no podrán ser tan gravosas que impliquen la negación de la dignidad humana, de la intimidad, de la libertad de asociación, del derecho al trabajo, del derecho a la educación de la libertad de expresión y de los demás derechos humanos y libertades fundamentales que no pueden ser suspendidos en ningún Estado de Excepción.

Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. De todas formas se garantizarán los derechos consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política.

- e) En ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración.

Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades.

- f) Los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por los cuales se hacen necesarias.
- g) Las facultades a que se refiere la regulación de los estados de excepción no pueden ser utilizadas siempre que se haya declarado el estado de excepción sino, únicamente, cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, y se den las condiciones y requisitos a los cuales se refiere la ley.
- h) Cada una de las medidas adoptadas deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.

- i) Las medidas que se adopten deben estar motivadas; no ser discriminatorias; obedecer a la necesidad de alcanzar los fines propuestos en la declaratoria del estado de excepción correspondiente; guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar; la limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad.
- j) En los estados de excepción, además de las prohibiciones señaladas en la ley, no se podrá suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales; Interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; ni suprimir ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y Juzgamiento.
- k) Resta observar que las facultades derivadas del estado de excepción sólo podrán ser utilizadas cuando circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado.

3.3.- Sobre el control material específico del decreto en comento, debe señalarse lo siguiente:

3.3.1.- Efectivamente está probado, tal como se indica en las consideraciones fácticas del acto examinado, que desde finales del año pasado se identificó el brote epidemiológico de coronavirus -COVID 19 en China, el cual paulatinamente se ha extendido a otros sitios geográficos del mundo, incluida Colombia.

Tal situación es de suma gravedad y constituye un hecho extraordinario que no puede atenderse a través de las medidas ordinarias previstas en la Constitución y en la ley. En efecto, por esas circunstancias, el Comité de expertos de la Organización mundial de la Salud "OMS", el 30 de enero de 2020 emitió primero la declaratoria de emergencia de Salud Pública de interés internacional, y luego, el 11 de marzo siguiente declaró pandemia con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda, pues es un hecho notorio que sus efectos se extienden a la vida misma, a la salud, y en general, a la vida en comunidad en todos los órdenes: económicos, sociales, deportivos, culturales, trabajo, etc...

A nivel nacional, desde la detección del primer caso, se ha venido acrecentando el diagnóstico de COVID-19 en diferentes departamentos y ciudades del territorio y por tal motivo, además, el gobierno nacional declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica mediante Decreto Legislativo 417 de 2020 y con base en él se han emitido otros decretos legislativos para mitigar y tratar de conjurar la situación, entre ellos los Decretos 418 y 420 a los cuales se hizo referencia en precedencia.

En consecuencia, están justificadas la existencia del motivo para que el alcalde de Sabanalarga adoptara medidas extraordinarias para mitigar y contrarrestar los efectos del COVID 19.

3.3.2.- En cuanto al contenido en sí de las medidas adoptadas, su necesidad, motivación y proporcionalidad, debe indicarse lo siguiente:

- a) Están suficientemente fundamentadas en la Constitución y demás normas indicadas en las consideraciones del acto objeto de control.

- b) Las medidas en sí consisten en la adopción de mecanismos sanitarios; suspensión de reuniones, aglomeraciones y otras actividades que impliquen la concentración en espacios cerrados o abiertos para evitar el contacto personal; atención domiciliaria en salud por las entidades públicas y privadas; prohibición de programar o asistir a reuniones o eventos de más de 20 personas en recintos públicos o privados; la prohibición de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio desde las 6 p.m del 19 de marzo de 2020 hasta las 6 a.m. del 30 de mayo del mismo año; el toque de queda en el municipio de Sabanalarga, desde las 20 horas hasta las seis hora del día siguiente por el término de 14 días, salvo las excepciones allí indicadas; igualmente las adoptadas en el Decreto 109 del 16 de marzo de 2020 por el Departamento de Casanare; la activación del Comité Municipal de Gestión de Riesgo y de desastres; y el suministro de los datos que allí se prevén por parte de las personas que viajen por el municipio de Sabanalarga.
- c) Son necesarias y proporcionales a las razones que le sirven de causa y se ajustan a los lineamientos dados por el gobierno nacional, especialmente en los decretos 417, 418 y 420 de 2020, así como por que dio el Gobernador de Casanare en el Decreto 0109 del 16 de marzo de 2020, por medio del cual declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y adoptó medidas para enfrentarlo en ese territorio. Es decir, también se respeta la jerarquía en materia de orden público establecida en el Decreto Legislativo 418 de 2020.

3.3.3.- El Ministerio Público indicó que existe proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis desatada por el COVID-19 e impedir la extensión de los efectos del Estado de Emergencia, ya que el establecimiento de restricciones en cuanto a 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 un mecanismo insustituible de buena y acertada gestión en materia de riesgos y desastres y contribuye en gran porcentaje a morigerar los efectos de la pandemia.

También precisó que al confrontarse el decreto municipal y el Decreto Legislativo 417 de 2020 proferido por el Gobierno Nacional y las Leyes 136 de 1994, 1801 de 2016 y 715 de 2001, se constata indubitablemente que no existe infracción alguna de aquel respecto de éstos, que son justamente las normas en los que debe fundarse.

La corporación establece que le asiste la razón al delegado del Ministerio Público ante este Despacho, pues los argumentos fácticos y jurídicos, en general están acordes con lo expuesto en las consideraciones anteriores, y por tal motivo se acogen sus planteamientos.

3.4.- Resta observar que las medidas adoptadas por el alcalde de Sabanalarga en el decreto objeto de control de legalidad, tampoco transgreden derechos fundamentales ni los demás protegidos por la constitución, la ley y el ius cogens, según lo expresado en el numeral 2.4. de las consideraciones. Por el contrario, para la Corporación ellas son simplemente algunas de las medidas adecuadas que deben adoptar los alcaldes para proteger a los ciudadanos, las de sus familias y la vida en comunidad en esta pandemiam que está afectando a todos de una manera muy grave.

4.- En consecuencia, por las razones anotadas, se declarará ajustado a la ley el Decreto 038 de 2020 expedido por el alcalde de Sabanalarga.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR ajustado a la ley el Decreto 038 de 2020 expedido por el alcalde de Sabanalarga, por las razones indicadas en las consideraciones.

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

(Aprobado en Sala virtual del 4 de junio de 2020, acta No.)

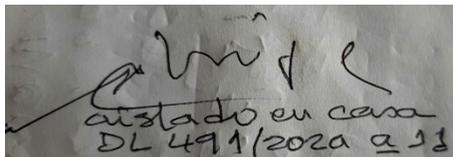
CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO



AURA PATRICIA LARA OJEDA



NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

CON SALVAMENTO DE VOTO



SALVAMENTO DE VOTO. Sentencia del 04/06/2020, J. A. Figueroa Burbano, radicación 850012333000-2020-00052-00. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos presuntamente expedidos en desarrollo de estados de excepción. Municipio: Sabanalarga. Decreto 38 de 2020. Temática: Poderes extraordinarios de policía por emergencia sanitaria. Aislamiento preventivo, fase temprana (D.E. 420/2020).

1. EL ACTO SOMETIDO A CONTROL DE LEGALIDAD

Se trata del Decreto 38 del 18/03/2020. Expedido por el alcalde de Sabanalarga. Adopta medidas tempranas de aislamiento preventivo y sanitarias, derivadas del D.E. 420/2020.

2ª La decisión dividida (despacho 01 y 03). Se dispuso someter a estudio de fondo el decreto en su integridad; su enfoque estima que *todos los actos administrativos generales territoriales relacionados con la pandemia por la COVID 19* deben objeto del CIL, porque, en últimas, por conexidad constituyen desarrollo del cuerpo normativo del estado de excepción, cuya dimensión impide afrontar la emergencia con la legislación permanente.

3ª El voto disidente

3.1 Me he apartado del juzgamiento de fondo de toda la serie de actos territoriales relativos a declarar calamidad pública, decretar urgencia manifiesta para contratar y adoptar o precisar o extender en la jurisdicción de cada municipio de Casanare las medidas de orden público y sanitario que vienen desde el D.E. 457/2020, en el espectro de la declaratoria nacional de *emergencia sanitaria* (R-385/2020 del Ministerio de Salud y Protección Social), porque antes de abordar la confrontación de su contenido con el sistema de fuentes, estimo indispensable determinar *procesalmente* la viabilidad del CIL, esto es, si esos actos tienen las características técnicas a que se refieren los arts. 20 de la Ley Estatutaria 137, 136 y 151-14 de la Ley 1437.

3.2 He propuesto el siguiente:

Problema jurídico procesal. Se trata de dilucidar si es factible ejercer control inmediato de legalidad respecto de las medidas administrativas generales territoriales que adoptan o desarrollan las inherentes a la emergencia sanitaria desencadenada por la expansión del coronavirus que ha provocado la pandemia de la COVID 19, cuando su explícito o implícito fundamento normativo suficiente para habilitarlas hayan sido los poderes extraordinarios de policía, relativos a orden público y salud pública, preexistentes al D.L. 417 de 2020.

He ofrecido sin éxito, todas las veces semejantes, la siguiente tesis:

Tesis: No. A pesar de la inescindible conexidad fáctica entre la declaratoria de emergencia sanitaria, dispuesta por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante R-385 del 12/03/2020, y el estado de excepción de emergencia económica, ecológica y social de que trata el D.L. 417 del 17/03/2020, se trata de dos ámbitos normativos diferenciados en la fuente de las competencias del Gobierno y de las autoridades administrativas territoriales: lo que atañe a la emergencia sanitaria, en las perspectivas epidemiológica, de orden público interno (restricciones a derechos y libertades, tales como reunión, expresión, movilización, consumo de embriagantes, actividades productivas, comerciales, sociales, familiares y lúdicas) y de funcionamiento del sistema de salud pública, si deriva clara y suficientemente de los preceptos jurídicos que preexistan al D.L. 417/2020 está sometido a control de legalidad mediante los mecanismos ordinarios de la Ley 1437.

Lo que dispuso el Gobierno en el D.L. 417/2020 fue declarar emergencia económica, social y ecológica, para desplegar múltiples herramientas legislativas y administrativas adicionales, que desbordan los poderes extraordinarios de policía, para fortalecer la capacidad institucional del Estado, en todos los niveles, para responder a las contingencias provocadas por la pandemia de la COVID 19.

Esto es, la emergencia sanitaria puso en movimiento diversos poderes administrativos extraordinarios de policía, primero; luego, sirvió como el motivo determinante clave para decretar la otra emergencia, cuya dimensión desborda con creces la estrictamente sanitaria y no habría podido sortearse solamente con aquellos. Luego son esas medidas excepcionales (económicas, tributarias, presupuestales, sociales y ecológicas) las que están bajo el rigor del control automático de constitucionalidad de la Corte Constitucional y del inmediato de legalidad que ejerce la jurisdicción contencioso administrativa, según la que fuere la naturaleza de los decretos y demás actos.

3.3 Vista la argumentación contraria de la mayoría, preciso que los Decretos 418, 420, 457, 531 y otros, expedidos por el Gobierno para ocuparse de los efectos de la emergencia sanitaria y regular diversos aspectos de la actividad de los habitantes del territorio, no son legislativos, pese a su estrecha conexión con el D.L. 417; son ejecutivos, esto es, hacen parte de las competencias permanentes del Gobierno, luego su invocación, aplicación o marco referencial usado en los actos territoriales no transmutan a los últimos en desarrollo del estado de excepción y, por ende, en objeto de control en sede CIL.

3.4 Agrego que la extensa citación de fallos constitucionales relativos al control político y jurídico de los estados de excepción no responde interrogantes técnicos procesales que deben delimitar la competencia judicial para el control inmediato de legalidad. No abrigo duda alguna acerca de la pertinencia de someter toda decisión administrativa a control judicial; lo que controvierto es *cómo deba activarse*, según las características reales de los actos que se demandan, remiten al estrado o se examinan oficiosamente, según el caso.

3.5 Prescindo ahora de transcribir fragmentos ya publicados de la opción interpretativa que he ofrecido a la sala, no acogida, tanto en mis propias ponencias como en múltiples salvamentos de voto de esta serie de fallos, en aras de la brevedad.

Basta al respecto recordar que una de las máximas expresiones de la senda *expansiva* del CIL (de la que se mantendrá breve referencia), ya fue rectificadas por su propia autor, precisamente porque desde la reactivación del medio de control ordinario y permanente de nulidad simple, cesaron sus fundamentos fáctico políticos.¹

4. El caso. Guarda cercana simetría con el que se estudió en la sentencia D1 del 28/05/2020, radicación 850012333000-2020-00073-00. ASUNTO: Chámeza, Decreto 022 de 2020. Temática: medidas e instrucciones en virtud de emergencia sanitaria: aislamiento preventivo obligatorio. Remito a dicho salvamento de voto, el cual a su vez retoma la cuerda expositiva de otras discrepancias del suscrito, entre ellas, el salvamento de voto a la sentencia del 21/05/2020 del D3 en el caso 20-128 Yopal.

Tales actos tienen en común que disponen aislamiento preventivo obligatorio; se enmarcan en el

¹ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 19, auto de ponente del 20/05/2020, W. Hernández Gómez, radicación 110010315000-2020-01958-00. Similares enfoques restrictivos, por la técnica instrumental propia del CIL, pueden verse en las siguientes providencias recientes (casos CIL emergencia sanitaria 2020): Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 11, auto de ponente del 22/04/2020, S.J. Carvajal Basto, radicación 11001-03-15-000-2020-01163-00(CA)A; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 10, sentencia del 10/05/2020, S.L. Ibarra Vélez, radicación 110010315000-2020-00944-00.

régimen del D.E. 457/2020, sucesivamente extendido para atender la contingencia por la pandemia de la COVID 19. Constituyen expresión de policía administrativa extraordinaria con base en legislación permanente que preexiste al estado de excepción y, por ello, están sometidos a *control ordinario contencioso de legalidad*, que realiza de manera suficiente, oportuna e integral, *acceso efectivo a la tutela judicial*.

.....

5ª CONCLUSIONES

En los términos que preceden cumpla la carga de revelar a la comunidad jurídica la riqueza y complejidad del debate jurídico que ha ocupado a esta Corporación en el seriado de casos CIL.

Aquí ni por asomo se trata de soslayar el deber judicial de juzgar; desde luego que el suscrito disidente, desde su convicción de juez humanista, tiene clarísimo que diversas actuaciones de las autoridades administrativas adoptadas en esta época de emergencia sanitaria y, actualmente, de dos sucesivas emergencias económicas, sociales y ecológicas en el contexto de la pandemia por el coronavirus SARS Co-V2 que provoca la enfermedad COVID 19, afectan el núcleo de múltiples derechos constitucionalmente protegidos, varios de ellos de estirpe fundamental, lo que hace imperativo que haya *control judicial eficaz y oportuno y acceso efectivo a la Administración de Justicia*, para honrar el bloque de constitucionalidad y examinar todas las variables concernidas.

De lo que me aparto es del enfoque de máxima expansión del CIL, que desplaza la subsistencia de *todos los demás medios de control* y la distribución de competencias funcionales dentro de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Ya ni siquiera puede sostenerse la prédica de la suspensión transitoria de acceso para instaurar demandas de nulidad simple, porque se levantó desde el Acuerdo PCSJA20-11546.

He postulado con firme convicción que estos abordajes vía CIL pueden ser precarios, limitados por el acortado ritual procesal, con fuerte limitación para oír a los conciudadanos y profundizar recaudo. Impartir el aval de la cosa juzgada en esas condiciones podría ser menos garantista que un juicio pleno.

Por lo demás, como es propio de una jurisdicción relativamente autónoma, el lector acucioso encontrará disparidades profundas entre tribunales e incluso entre consejeros y salas especiales de decisión en estos tiempos de la pandemia por la COVID 19. Es ilusoria la pretensión de corrección de solo alguna de las tesis; todas pueden ofrecer argumentos serios, razonables.

De lo que se trata es de preservar coherencia entre los pilares teóricos y su aplicación a los casos concretos. Es lo que reivindico de mi propia perspectiva. Todo lo demás es prescindible.

Atentamente,

[Firma escaneada controlada 05/06/2020; 11:09. Pág. 3 de 3]

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

Magistrado