



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

Yopal Casanare, ocho (8) de junio de dos mil veinte (2020)

Referencia:	85001-2333-000-2020-00082-00
Medio de Control:	Legalidad
Acto controlado:	Decreto 022 del 17 de marzo de 2020, expedido por la alcaldesa del municipio de Aguazul – Casanare

Magistrado Ponente: **JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**

### **I.- OBJETO**

Procede el Tribunal a pronunciarse sobre el asunto referenciado.

### **II.- EL ACTO CONTROLADO**

A continuación, se sintetiza el contenido del Decreto 022 del 17 de marzo de 2020, expedido por la alcaldesa del municipio de Aguazul Casanare, en los siguientes términos:

#### **A.- Consideraciones jurídicas:**

- 1.- Tuvo en cuenta los artículos 2 y 49 de la Constitución Política.
- 2.- De conformidad con la Ley 9 de 1979 la competencia para ejercer acciones de prevención y control epidemiológico están en cabeza el Ministerio de Salud.
- 3.- También invocó en los considerandos el artículo 44 y otros de la Ley 715 de 2001, para indicar que es 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.
- 4.- Citó los artículos 368 y 369 de la Ley 599 de 2006, que refieren a las medidas violación de las medidas sanitarias y la propagación de la epidemia.
- 5.- Igualmente hizo transcripciones parciales de la Ley 1523 de 2012 precisando en qué consiste la gestión del riesgo de desastres y afirmó que su propósito explícito es contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible. De la misma norma destacó que entre sus principios se encuentra el de protección de los residentes del país y el de solidaridad que implica que todas las personas naturales y jurídicas, sean estas últimas de derecho público o privado, apoyarán con acciones humanitarias a las situaciones de desastre y peligro para la vida o la salud de las personas. Resaltando que es competencia de los gobernadores y alcaldes hacer gestiones a fin de conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.
- 6.- Trajo a colación el parágrafo 1 del artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, para indicar 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.- También invocó la Ley 1801 de 2016, "por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia", y con base en su artículo 14 indicó que los gobernadores y alcaldes están facultados para disponer acciones transitorias de Policía, frente a situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos por la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

8.- Así mismo citó el Decreto 0109 del 16 de marzo de 2020, por medio del cual el gobernador de Casanare declaró la emergencia sanitaria en ese ente territorial por causa del coronavirus COVID-19 y adoptó medidas para enfrentarlo.

### **B. Consideraciones fácticas**

El 11 de marzo se dio la declaratoria de pandemia mundial por la Organización Mundial de la Salud debido al brote en varios países del Coronavirus COVID-19, para lo cual emitió una serie de controles para la prevención de contagio y propagación del virus.

### **C.- Valorativas**

Indicó que ante ese panorama, el Consejo de Gestión del Riesgo del municipio de Aguazul, en sesión efectuada el día 17 de marzo del 2020, consideró necesario adoptar medidas extraordinarias adicionales a las ya definidas mediante Decreto Municipal No. 021 del 13 de marzo del 2020, con el objeto de definir el alcance de las medidas administrativas y policivas que se adopten para conjurar la situación que inspiró la declaratoria de emergencia sanitaria declarada por el departamento de Casanare, en cumplimiento del principio de integración funcional definida en la Ley 10 de 1990 para los actores institucionales del sector salud, con miras a hacer efectiva la fase de contención definidas en las Resoluciones No. 380 del 10 de marzo y No. 385 del 12 de marzo del 2020 emitidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

### **Y con base en esa fundamentación decretó las siguientes medidas:**

ARTÍCULO PRIMERO: ADICIONAR medidas sanitarias para prevenir y contener la propagación del COVID-19 en la jurisdicción del municipio de Aguazul por las razones expuestas la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTICULO SEGUNDO: ACCIONES PARA EL LOGRO DE LA FASE DE PREVENCIÓN Y CONTENCIÓN: Acatar las órdenes administrativas y policivas para la contención y evitar la dispersión del virus de COVID-19, las cuales son de obligatorio cumplimiento, teniendo como principio fundamental el autocuidado y la corresponsabilidad social en la promoción, protección y mantenimiento de la salud de personas, familias y comunidad en general, que a continuación se enuncian:

- ❖ ACCIONES DE AUTOCUIDADO Y PROTECCIÓN A LA COMUNIDAD DE PERSONAS CON SÍNTOMAS RESPIRATORIOS O CON ANTECEDENTES DE CONTACTO O DESPLAZAMIENTO DESDE LUGARES DONDE ESTÁ DOCUMENTADA LA PRESENCIA DEL VIRUS:

1. Toda persona que tenga síntomas respiratorios y que haya viajado a un Departamento y/o país con circulación local del virus o haya tenido contacto con un paciente sospechoso o confirmado de COVID-19, y cuyo destino sea la jurisdicción del municipio de Aguazul debe reportarlo a la Secretaria de Salud Departamental siguiendo la "Ruta de atención de síntomas respiratorios y/o COVID-19" y adoptar un esquema obligatorio de autoaislamiento, por mínimo catorce (14) días, aplicando medidas de protección personal como lavado y desinfección de manos y uso de mascarilla.
  2. Todos los habitantes del municipio de Aguazul deberán prestar colaboración a la autoridad sanitaria, en caso de ser requerida, para monitorear su estado de salud y adoptar las recomendaciones médicas que les sean sugeridas.
  3. Articular las actividades de vigilancia y monitoreo entre el personal delegado de la Secretaria de Salud y Gestión Social (Salud Pública) y Terminal de Transportes "El Garcero del Llano", con el fin de caracterizar y efectuar seguimiento a la población viajera cuyo lugar de destino final sea el municipio de Aguazul, debiendo registrarse obligatoriamente información de datos personales, fecha de ingreso, lugar de procedencia y lugares de estadía antes del ingreso al Departamento, sitio en el cual permanecerá en el territorio, teléfonos de contacto e información personal sobre actual condición de salud, mediante el diligenciamiento de un formulario establecido por la Secretaria de Salud Departamental, el cual será aplicado de manera obligatoria.
  4. El Terminal de Transporte "El Garcero del Llano" deberá adoptar su plan de contingencia para proporcionar la información a los pasajeros que llegan al Municipio de Aguazul y aquellos que se encuentren en tránsito, frente al control de tránsito de los viajeros que provienen de las ciudades que registren casos reportados.
- ❖ MEDIDAS DE CONTENCION PARA LA REDUCCIÓN DEL RIESGO DE CONTAGIO EN EL TRANSPORTE PÚBLICO Y LOS ESPACIOS EDUCATIVOS, LABORALES, COMERCIALES.
- a) Todas las empresas de transporte público que brinden sus servicios en la jurisdicción deberán implementar acciones de limpieza y desinfección diaria de sus vehículos antes de ser puestos en servicio de la comunidad.
  - b) Todas las empresas de transporte público deberán divulgar las medidas de protección y prevención de transmisión del virus, para lo cual la Secretaria de Salud y Gestión Social (Salud Pública) adelantará una jornada de capacitación concertada con las directivas del Terminal de Transporte "El Garcero del Llano" para tal fin.
  - c) El Terminal de Transporte "El Garcero del Llano" dispondrá la difusión de información a través de su canal virtual institucional respecto a la adopción de medidas para prevenir y mitigar las posibilidades de contagio del virus COVID-19 debido a su velocidad de propagación, exhortando al público que acude a sus instalaciones a instruirse frente al tema.

- d) Solicitar a las personas que tengan síntomas de afectación respiratoria que permanezcan en sus casas, como una medida de autocuidado y responsabilidad social. En el evento de no poder hacer aislamiento voluntario, se exhorta a usar tapabocas y hacer desinfección de manos frecuente, especialmente, antes de abordar los vehículos de transporte público o ingresar a un espacio donde pueda tener contacto cercano con otra persona. Las empresas de transporte público deberán facilitar el cumplimiento de esta medida.
- e) Los responsables de las instituciones públicas y privadas, deberán suministrar elementos de higiene, tales como alcohol glicerinado, jabón de manos, toallas de papel desechable, anti bacteriales, a disposición del público afluente a sus establecimientos y de sus trabajadores.
- f) Los empleadores del sector público y privado deberán promover y facilitar a sus trabajadores, el trabajo en casa y organizar jornadas laborales flexibles.
- g) Instar a las entidades públicas y privadas para restringir los viajes laborales de su personal. Y exhortó a los representantes legales de las entidades descentralizadas del nivel municipal a restringir la concesión de comisiones de servicios para los servidores públicos con fines de asistir a mesas de trabajo, foros, capacitaciones, reuniones, eventos, etc..., salvo las excepciones que consideren pertinentes y sustentadas para mitigar el riesgo sanitario en curso.
- h) Acatar las medidas en educación que desde el Gobierno Nacional se han adoptado tanto en la educación básica primaria y secundaria, como en la técnica, tecnológica y universitaria, en su integridad.
- i) Suspender todo acto superior en asistencia a 20 (veinte) personas ya sea públicas o privadas, concentraciones, manifestaciones, actividades religiosas y eventos de afluencia masiva en el Municipio. Exceptuó las autoridades y comités establecidos para la atención de emergencias.
- j) El Municipio de Aguazul y entes descentralizados prestará atención al público únicamente por canales virtuales, electrónicos y telefónicos que se relacionan a continuación: [contactenos@aguazul-casanare.gov.co](mailto:contactenos@aguazul-casanare.gov.co), [ivima@aguazul-casanare.gov.co](mailto:ivima@aguazul-casanare.gov.co), [idra@aguazul-casanare.gov.co](mailto:idra@aguazul-casanare.gov.co), [ffama@aguazul-casanare.gov.co](mailto:ffama@aguazul-casanare.gov.co), [terminal@aguazul-casanare.gov.co](mailto:terminal@aguazul-casanare.gov.co), [espasaespaguazul@gmail.com](mailto:espasaespaguazul@gmail.com), [esejhu@gmail.com](mailto:esejhu@gmail.com). Celulares número de contacto: 3214536258 despacho Municipal y 3138854341 para Salud y Gestión Social, en razón a que la atención presencial al público queda suspendida hasta el 31 de Marzo del 2020.

EXCEPCION. Se permitirá el ingreso exclusivo de los particulares que requieran presentar propuestas o intervenir en las diferentes audiencias de los procesos de selección que adelanta el Municipio con el fin de satisfacer las necesidades de obras, bienes y servicios para la comunidad y los propios para el funcionamiento.

- l) Exhortar al sector privado y financiero a adoptar medidas que permitan la atención al público evitando la aglomeración para lo cual dispondrá un máximo

de veinte (20) personas dentro de las instalaciones, vigilando que se mantenga una distancia prudencial de un (01) metro entre una.

- m) Cierre total de escenarios deportivos públicos y privados, así como la no autorización de eventos culturales, lúdicos y recreativos.
  - n) Desinfectar las instalaciones de entidades públicas y privadas antes del inicio diario de las labores y en el concepto de corresponsabilidad cada trabajador aplique pautas de desinfección en su puesto de trabajo.
  - o) Se dispone que solo concurra una persona por núcleo familiar a realizar las compras y provisión de alimentos en supermercados, panaderías, farmacias, o cualquier otro establecimiento comercial, al cual requiera desplazarse en razón a sus necesidades básicas, personales o familiares.
  - p) Las actividades religiosas y/o litúrgicas "Fúnebres", así como la actividad comercial de Salas de velación y servicios fúnebres, no deberán aglomerar más de veinte (20) personas y se prohíbe el ingreso de niños menores de catorce (14) años y adultos mayores de sesenta (60) de años a estos lugares.
  - q) Efectuar el cierre temporal de algunos establecimientos comerciales abiertos al público en prevención a la propagación del virus COVID - 19, para lo cual se prohíbe el funcionamiento, a partir de las 18:00 horas (6:00 p.m.) hasta las 5:00 horas (5:00 a.m) de los siguientes: bares, Billares, Bingos, Canchas de tejo, Casas de lenocinio y todas aquellas actividades relacionadas con la prostitución y actividades afines, Casas y/o salones de eventos, Casinos, Cantinas, Cinemas, Discotecas, Escuelas Deportivas, Estancos y/o licorerías, Iglesias, Capillas y demás Centros de oración religiosa, Karaokes, Salas de velación y servicios fúnebres, Gimnasios, Tabernas.
  - r) Acatar el toque de queda decretado por el Departamento de Casanare desde las veinte 20:00 horas, (08:00 p.m.) hasta las cinco 05:00 horas (05:00 A.m.) del día siguiente, desde el día 17 de marzo hasta el día 30 de Marzo de 2020. **EXCEPCION:** Se exceptúan de esta medida los cuerpos de socorro, autoridades oficiales, vehículos de emergencias y comités establecidos para la atención de emergencias, personal de ENERCA S.A. E.S.P. sin perjuicio que se modifique o amplíe de acerudo a la disposición departamental y/o nacional según el caso.
  - s) Ordenar toque de queda para los menores de dieciocho (18) años durante las 24 horas del día, desde el día 17 de marzo hasta el día 30 de Marzo de 2020.
  - t) Ordenar aislamiento obligatorio de los adultos mayores de setenta (70) años en el Municipio de Aguazul.
- ❖ ACCIONES DE INFORMACIÓN, COMUNICACIÓN Y EDUCACIÓN SOBRE LOS RIESGOS DEL CONTAGIO Y MANEJO DEL COVID-19.

1. Instar a los medios de comunicación local para emitir información oficial relacionada con las medidas para prevenir el contagio y rutas de atención, para lo cual se suministrará las comunicaciones respectivas, absteniéndose de la difusión de noticias que generen pánico en la comunidad.
  2. Difundir por la página web municipal y redes sociales fang, face / Facebook, la promoción de reglas de autocuidado personal y comunitaria tendiente a la promoción, prevención, atención y evolución del contagio del virus y las medidas sanitaria adoptadas.
  3. En las entidades públicas y privadas se deberán promover estrategias para brindar información sobre la prevención y el manejo del virus.
- ❖ APLICACIÓN DE MEDIDAS PARA LA REDUCCIÓN DEL CONTAGIO EN LA POBLACION QUE TIENEN MAYOR RIESGO DE AFECTACIÓN POR EL VIRUS, TALES COMO ADULTOS MAYORES, ENFERMOS CRÓNICOS Y PERSONAS EN SITIOS DE ALBERGUE PERMANENTE
- a) Restringir las visitas al Centro de Protección Granja del Adulto Mayor, donde reside la población más vulnerable del Municipio de Aguazul, solicitándole al personal que presta sus servicios, adoptar medidas de protección personal para reducir el contagio como lavado y desinfección de manos y uso de tapabocas.
  - b) Suspender todas las actividades de tipo cultural o recreativo que se vayan a llevar a cabo en la Granja del Adulto Mayor por ser la población con mayor índice de letalidad frente al virus
  - c) Disponer de talento humano de salud pública para brindar asistencia telefónica por parte de la Secretaria de Salud y Gestión Social, con el propósito de orientar a las personas sobre medidas de prevención y manejo del virus.
- ❖ APLICACIÓN DE MEDIDAS PARA EVALUAR, MEJORAR O EXPANDIR LA CAPACIDAD DE RESPUESTA Y LOS PROCEDIMIENTOS DE ATENCIÓN A LA POBLACIÓN POR PARTE DE LAS ENTIDADES PROMOTORAS DE SALUD E INSTITUCIONES PRESTADORES DE SALUD Y ENTES TERRITORIALES
1. Las IPS y EPS ubicadas en territorio deberán tomar las medidas necesarias para que sus usuarios y/o afiliados puedan tener acceso a servicios de asistencia telefónica, toma de muestras y atención en el domicilio en forma oportuna, en caso de sospecha de presencia del virus COVID-19.
  2. Llevar a cabo acciones que permitan la entrega domiciliaria de medicamentos a personas con sospecha o confirmación de infección respiratoria aguda
  3. Las Entidades Promotoras de Salud y Prestadores de Servicios de Salud existentes en la jurisdicción deberán utilizar medios tecnológicos para permitir que los usuarios puedan obtener de manera virtual, asignación

de citas, tramitar autorizaciones de servicios, incapacidades y demás trámites relacionados con la atención en salud, para evitar la congestión y exposición de los afiliados que requieran de los servicios del Hospital de Aguazul Juan Hernando Urrego E.S.E. como única IPS que garantiza la atención inicial de urgencias. Además señaló los siguientes números de contacto:

HOSPITAL DE AGUAZUL JUAN HERNANDO URREGO	3142845398 - 3105660115 - 3105519890	Horario: 7:00 a.m. - 12:00 m. y 2:00 pm. A 5:00 p.m.
MI IPS LLANOS	3043977068 - 0386740718 - 0316510777	Horario: 7:00 a.m. - 12:00 m. y 2:00 pm. A 5:00 p.m.

4. Todas las Entidades Promotoras de Salud, que posean afiliados en el Municipio, deberán realizar acciones para identificar poblaciones en riesgo y proyectar acciones de promoción, prevención y mantenimiento de la salud y acordar con su red de prestadores las medidas necesarias en caso de requerir su atención.
5. El Hospital de Aguazul Juan Hernando Urrego E.S.E. deberá realizar una evaluación inmediata de su capacidad instalada actual en los servicios de urgencias y hospitalización, y su capacidad de expansión rápida de estas áreas para la atención de un posible aumento en su demanda, así como la existencia de recursos humanos, físicos y financieros que requiere, evaluación que deberá presentarla para conocimiento de la Secretaria de Salud y Gestión Social.
6. Las IPS privadas, ESE y EPS deberán cumplir con las normas de notificación obligatoria para infección respiratoria aguda grave e inusitada y para infección respiratoria nueva COVI D-19.

**ARTICULO TERCERO: CREACION DE UN PUESTO DE MANDO UNIFICADO.** DISPÓNGASE la creación de un puesto de mando unificado PMU - ya sea virtual o presencial e integrado por todos los secretarios de despacho que conforman la estructura administrativa del municipio de Aguazul y gerentes y/o directores de entes descentralizados, para estar atentos a los requerimientos y llevar un control real de las medidas con las entidades que intervienen, instancia que será liderada por las Secretaria de Salud y gestión Social y la Secretaria de Gobierno.

**ARTICULO CUARTO: SANCIONES.** Quien incumpla, desacate o desconozca las disposiciones consagradas en el presente Decreto se le impondrá las medidas correctivas conforme a la Ley 1801 de 2016, artículo 35 numeral 2º del (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana), sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9ª de 1979 y la prevista en el Artículo 368 y 369 del Código Penal.

**PARÁGRAFO:** La Policía Nacional acantonada en el municipio junto con el Despacho de la Inspección de Policía llevarán a cabo el estricto cumplimiento a lo prescrito en el presente decreto municipal, imponiendo las medidas correctivas a los ciudadanos que no cumplan con acatar la respectivas órdenes de policía establecidas en la Ley 1801 de 2016, cuando no existan motivos fundados en lo que respecta el cabal cumplimiento del presente acto administrativo.



ARTICULO QUINTO. VIGENCIA. El presente decreto rige a partir de su expedición, tendrá vigencia hasta por el término de UN (1) MES o hasta tanto desaparezcan las causas que le dieron origen, exceptuando lo preceptuado frente al toque de queda.

### III.- ACTUACIÓN PROCESAL

ACTUACIÓN	FECHA
Radicación y reparto	27 de marzo de 2020
Auto que mediante el cual se requirió a la alcaldesa del ente territorial, para que allegara constancia de publicación del acto administrativo que se estudia.	31 de marzo de 2020
Admisión	03 de abril de 2020
Aviso a la comunidad en general	15 de abril de 2020
Notificación personal del auto admisorio al municipio de Aguazul	15 de abril de 2020
Corre traslado al agente del Ministerio Público	15 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 01 de junio 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 022 del 17 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 022 del 17 de marzo de 2020 emitido por la alcaldesa de Aguazul – 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 022 de 2020 está relacionado con la situación de riesgo que pueda afrontar eventualmente la entidad territorial en cuanto a la situación de propagación y contagio (respecto de adopción de medidas e instrumentos legales urgentes para conjurar la crisis acaecida por el COVID-19)
- Luego de transcribir el artículo 84 de la Ley 136 de 1994 indicó que la alcaldesa de Aguazul es el competente para dictar las disposiciones que hagan posible el cumplimiento de las funciones de los empleados oficiales municipales, garantizar la eficiente y eficaz prestación de los servicios a cargo de la entidad y ejecutar las acciones tendientes a la protección de todas las personas, puede y debe constitucional y legalmente emitir todos aquéllos actos administrativos.
- 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.

- No existe conexidad del acto objeto de control de legalidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, habida cuenta que las decisiones plasmadas en el mismo y que tienen que ver con la situación de riesgo que pueda afrontar eventualmente la entidad territorial en cuanto a la situación de propagación y contagio (respecto de adopción de medidas e instrumentos legales urgentes para conjurar la crisis acaecida por el COVID-19), están específicamente destinadas a prevenir la propagación y a que se retrase el contagio del virus en la población, pero fueron adoptadas con fundamento en las atribuciones, prerrogativas y funciones que el ordenamiento jurídico le otorga ordinariamente al ejecutivo municipal.
- Por último, precisó que el Decreto 022 del 2020, fue proferido coetáneamente con el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, que decretó la Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional, razón por la cual no podía estar fundamentado en este y mucho menos constituir su desarrollo en Aguazul.

Y con base en los anteriores argumentos solicitó que se **declare improcedente el control inmediato de legalidad frente al Decreto No. 022 del 17 de marzo de 2020 expedido por la alcaldesa de Aguazul.**

## VI.- PRUEBAS

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

- 1.- Decreto 022 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual se adicionan medidas sanitarias para prevenir y contener la propagación del COVID-19 en la jurisdicción del municipio de Aguazul-Casanare y su constancia de publicación.
- 2.- Directiva presidencial N° 02 del 12 de abril de 2020 relacionada con medidas para atender la contingencia por COVID-19, a partir del uso de las tecnologías de la información y las telecomunicaciones -TIC-.
- 3.- Copias de las Resoluciones N° 380 del 10 de marzo de 2020 y 385 del 12 de marzo de 2020, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social en las cuales se adoptan medidas sanitarias para el país y se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, respectivamente.
4. Copia del Decreto 0109 del 16 de marzo de 2020, por medio del cual el gobernador de Casanare declara la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.
- 5.- Acta del Consejo Municipal de Gestión de Riesgos de Desastres del 17 de marzo de 2020, donde se emite concepto favorable para la declaratoria de calamidad pública.

## 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 Conmoción 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.

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 la Ley 137 de 1994, declarando la inexecutable de algunas de sus normas y la constitucionalidad de las demás.

2.4.- El mismo Órgano, al examinar uno de los estados de excepción, esto es, la conmoción interior declarada 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 verificar y decidir si las medidas adoptadas por el alcalde de Aguazul Casanare en el acto administrativo indicado en la referencia, 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 Unitaria, se ocupará del control formal y material del decreto en cita en los siguientes términos:

#### **1.- Competencia, control formal y material**

1.1.- 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 y ordinarios expedidos durante los Estados de Excepción y que tengan por finalidad desarrollarla, 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.

1.2.- La misma situación está prevista en el artículo 136 del CPACA. Además, el artículo 151 numeral 14 *Ibíd*em 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 Aguazul Casanare, a través de su alcaldesa, esto es, una entidad del orden territorial.

1.3.- El procurador delegado ante este Tribunal señaló que debía declararse la improcedencia del presente medio de control por cuanto: i) no existe conexidad entre el Decreto 022 del 17 de marzo de 2020 y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, habida cuenta que las decisiones plasmadas en el mismo y que tienen que ver con la **situación de riesgo que pueda afrontar eventualmente la entidad territorial en cuanto a la situación de propagación y contagio** están específicamente destinadas a prevenir la propagación y a que se retrase el contagio del virus en la población, pero fueron adoptadas con fundamento en las atribuciones, prerrogativas y funciones que el ordenamiento jurídico le otorga ordinariamente al ejecutivo municipal y ii) el decreto que aquí se analiza fue expedido coetáneamente con el decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

1.4.- Frente al particular debe indicarse que:

a. Acorde con los artículos 125, 136 y 151 numeral 14 del CPACA, el CIL respecto de los actos emitidos por las entidades territoriales es de única instancia.

b. El CIL de competencia de los tribunales administrativos está sujeto a las siguientes condiciones:

*i.- que se trate de un acto emitido por las entidades territoriales*

*ii.- que se trate de un acto de carácter general*

**iii.- que sea proferido en ejercicio de la función administrativa, durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos u ordinarios y con la finalidad de contrarrestarla.**

c.- En el caso específico no se cumplen la totalidad de requisitos indicados en precedencia, tal como lo señala el agente del Ministerio público, pues efectivamente el decreto 022 del 17 de marzo de 2020 fue expedido coetáneamente con el Decreto Legislativo 417 de la misma fecha y ni este ni los decretos legislativos u ordinarios que desarrollaron la emergencia son su fundamento, sino otras normas: los artículos 2 y 49 de la Constitución Política; la Ley 9 de 1979; el artículo 44 y otros de la Ley 715 de 200; los artículos 368 y 369 de la Ley 599 de 2006; la Ley 1523 de 2012; el parágrafo 1 del artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016; la Ley 1801 de 2016; el Decreto 0109 del 16 de marzo de 2020, por medio del cual el gobernador de Casanare declaró la emergencia sanitaria en ese ente territorial por causa del coronavirus COVID-19 y adoptó medidas para enfrentarla; el Decreto Municipal No. 021 del 13 de marzo del 2020; y las Resoluciones No. 380 del 10 de marzo y

No. 385 del 12 de marzo del 2020 emitidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

2.- Así las cosas, la Corporación no tiene competencia para asumir el control de legalidad del Decreto 022 del 17 de marzo de 2020 expedido por la alcaldesa de Aguazul Casanare, y por lo mismo tampoco debe resolver formal o materialmente si se ajusta al control de legalidad establecido el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136, 151 numeral 14 y 185 del CPACA.

3.- Lo anterior no significa que la legalidad de dicho decreto no pueda ser examinada por la Jurisdicción de lo contencioso administrativo, sino que ella debe sujetarse a las reglas del proceso ordinario previsto para la nulidad de actos administrativos emitidos por los alcaldes.

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 improcedente el control de legalidad del Decreto 022 del 17 de marzo de 2020 expedido por la alcaldesa de Aguazul Casanare, y por lo mismo RECHAZARLO, por las razones indicadas en la motivación.

**SEGUNDO:** DISPONER que por Secretaría y por el medio electrónico más expedito se notifique personalmente la presente providencia al agente del Ministerio Público y se remita copia de la misma al alcalde de Aguazul y al señor gobernador de Casanare, al último con carácter informativo.

**TERCERO:** Surtida ejecutoria, se ORDENA actualizar el registro institucional de actuaciones y archivar el expediente.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**