



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

Yopal Casanare, dieciocho (18) de junio de dos mil veinte (2020)

Referencia:	85001-2333-000-2020-00165-00
Medio de Control:	Legalidad
Acto controlado:	Decreto 100.16.01-038-2020 del 13 de abril de 2020, expedido por el alcalde del municipio de La Salina–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 100.16.01-038-2020 del 13 de abril de 2020, expedido por el alcalde del municipio de La Salina-Casanare, en los siguientes términos:

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

- 1.- Tuvo en cuenta los artículos 2 y 315 de la Constitución Política.
- 2.- Citó los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y donde se otorgó facultades o poderes y competencias a los alcaldes para disponer de acciones transitorias de policía ante situaciones extraordinarias que pueda amenazar o afectar gravemente a la población con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad o disminuir el impacto de sus posibles consecuencias.
- 3.- Aludió que el artículo 2.8.8.1.4.2 del Decreto 780 del 06 de mayo de 2020, reglamentario del Sector Salud y Protección Social, define como autoridades sanitarias a nivel local, a las Direcciones Territoriales de Salud, y todas aquellas entidades que, de acuerdo con la ley, ejerzan funciones de vigilancia y control sanitario, las cuales deben adoptar medidas sanitarias que garanticen la protección de la salud pública y el cumplimiento de lo dispuesto en esta norma, así como adelantar los procedimientos y aplicar las sanciones a que hubiere lugar.

También se apoyó en el artículo 2.8.8.1.4.3, del decreto mencionado, que enlistó las medidas sanitarias preventivas, de seguridad y de control que pueden adoptar las autoridades sanitarias con el fin de prevenir o controlar la ocurrencia de un evento o la existencia de una situación que atente contra la salud individual o colectiva y también hizo referencia a su artículo 2.8.8.1.4.30 el cual reviste de atribuciones policivas a las

autoridades sanitarias para efectos de la vigilancia y cumplimiento de las normas y la imposición de medidas y sanciones por su infracción.

4.- Precisó que el Ministerio de Salud y Protección Social profirió la Resolución 0385 del 12 de marzo de 2020 "por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COV/0-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus".

5.- Indicó que el gobierno nacional adoptó el Decreto 412 del 16 de marzo de 2020, por el cual se dictó normas para la conservación del orden público y la salud pública.

6.- Señaló que el departamento de Casanare expidió el Decreto 0109 del 16 de marzo de 2020, en el que dispuso la declaratoria de emergencia sanitaria y otras disposiciones.

7.- Trajo a colación el Decreto N° 417 del 17 de marzo de 2020, por el cual el presidente de la República declaró el Estado de Emergencia, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y ordenó el aislamiento preventivo obligatorio para personas mayores de 70 años, desde el viernes 20 de marzo a las 7:00 am hasta el 31 de mayo.

8.- Mediante Decreto No. 031 del 18 de marzo de 2020, el municipio de La Salina acogió la Resolución 0385 de 2020 del Ministerio de Salud y el Decreto 0109 de 2020 emitido por la gobernación de Casanare, declarando la emergencia sanitaria y adoptando las normas para la conservación del orden y la salud pública.

9.- Precisó que el Ministerio del Interior mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 impartió instrucciones para el mantenimiento del orden público y dispuso la orden de aislamiento preventivo obligatorio para todas las personas habitantes de la República de Colombia.

10.- Argumentó que el departamento de Casanare mediante el Decreto 0119 del 24 de marzo de 2020 acogió el Decreto 457 mencionado e implementó la orden de aislamiento preventivo obligatorio para todas las personas que se encuentran en la jurisdicción del departamento de Casanare.

11.- Señaló que el departamento de Casanare a través del Decreto 0123 del 01 de abril de 2020 adoptó medidas transitorias para garantizar el orden público, disponiendo prorrogar el toque de queda desde el 22:00 horas hasta las 05:00 horas, por el periodo comprendido entre el 01 y el 13 de abril de 2020.

12.- Mediante el Decreto No. 035 del 01 de abril de 2020, el municipio de La Salina acogió los Decretos No. 457 del 22 de marzo de 2020 del Ministerio del Interior y No. 0119 del 24 de marzo de 2020 de la gobernación de Casanare, e implementó la orden de aislamiento preventivo obligatorio para todas las personas que se encuentren en la jurisdicción del municipio de La Salina-Casanare, y dictó normas para la conservación del orden y la salud pública.

13.- Mediante Decreto N° 531 del 8 de abril de 2020, modificado por el Decreto N° 536 del 11 de abril de 2020, el Ministerio del Interior impartió instrucciones para el mantenimiento del orden público, extendiendo la orden de aislamiento preventivo obligatorio para todas las personas habitantes de la República de Colombia hasta las cero horas (00:00 am) del día 27 de abril de 2020.

## **B.- Consideraciones fácticas:**

- El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) de la ONU, catalogó el brote del COVID-19 como pandemia, mediante comunicado emitido por su director e instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de redundar en la mitigación del contagio.
- El Ministerio de Salud y Protección Social profirió la Resolución 0385 del 12 de marzo de 2020, con el fin de contrarrestar la propagación del COVID-19, en la cual declara la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus.
- De acuerdo con el reporte del 1 de abril de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social, actualmente se encuentran confirmado en Colombia un total de 1064 casos de personas contagiadas por la enfermedad de Coronavirus, los cuales dos de estos casos se presentaron en el departamento de Casanare. Estas cifras recientemente han venido aumentando diariamente en razón de alrededor de 100 casos aproximadamente, teniendo en cuenta la fase de mitigación.
- A fecha 13 de abril de 2020, el número de personas contagiadas por COVID-19 es de 2852 infectados, se han registrado 112 personas fallecidas en razón de esa enfermedad y evolucionaron hasta su recuperación 319 personas; sin embargo, conforme con las declaraciones públicas del Ministro de Salud y Protección Social, actualmente existe un retraso de por lo menos dos semanas en el resultado de las pruebas a pacientes sospechosos por Coronavirus COVID-19, por lo cual y teniendo en cuenta el ritmo de contagio que se ha venido presentado, hace necesario extender la temporalidad de medidas adoptadas y disponer de nuevas restricciones que, aunque parezcan rigurosas o estrictas, son necesarias de acuerdo con el retraso de los resultados y la fase de mitigación.

## **C.- Valorativas**

Indicó que la evidencia muestra que la propagación del Coronavirus COVID-19 continúa a pesar de los esfuerzos estatales y de la sociedad, y dado que, en ausencia de medidas farmacológicas como vacuna y los medicamentos antivirales, medidas como la higiene respiratoria, distanciamiento social, el autoaislamiento voluntario y la cuarentena, en concepto de las autoridades sanitarias se deben mantener hasta tanto la evaluación del riesgo indique que la situación permite retornar de manera paulatina y con el consentimiento de las autoridades a la cotidianidad.

En razón de lo anterior, es necesario adoptar medidas y acciones urgentes para prevenir los efectos del Coronavirus COVID-19 con el objeto de garantizar la debida protección de la salud y demás prestaciones de los servicios públicos básicos a los habitantes del municipio de la Salina, máxime cuando a 1 de abril se registran en el departamento de Casanare el contagio de dos personas con residencia en el municipio de Yopal, una de las cuales tiene tratamiento hospitalario y otra de manejo domiciliario.

Por lo tanto, deberán prorrogarse las medidas extraordinarias que se han adoptado con el fin de prevenir el contagio por este virus, evitar que se sigan propagando y proliferando nuevos casos de portadores del Coronavirus COVID-19, que pongan en riesgo el orden público y la salud de la población, hasta tanto se supere la emergencia sanitaria.

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

*“Artículo primero: Aislamiento: acoger el Decreto 531 del 08 de abril de 2020 – modificado por el Decreto 536 del 11 de abril de 2020, proferido por el Ministerio del Interior, y el Decreto 0127 del 13 de abril de 2020 de la gobernación de Casanare; y en consecuencia ordenar el AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO de las personas residentes en el municipio de La Salina, Casanare, hasta las cero horas (00:00am) del 27 de abril de 2020.*

*Parágrafo: Esta medida puede ser prorrogada si las causas las causas que le dieron origen o persisten o se incrementan las condiciones, pudiendo igualmente ser terminada anticipadamente si ocurre lo contrario.*

*Artículo segundo: Garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio: para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, excepcionalmente se permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:*

- 1. Asistencia y prestación de servicios de salud.*
- 2. Adquisición de bienes de primera necesidad-alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.*
- 3. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales.*
- 4. Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.*
- 5. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.*
- 6. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y de todos los organismos internacionales de la salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.*
- 7. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud. El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.*
- 8. Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.*
- 9. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.*
- 10. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza de ordinario consumo en la población-, (iii) alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.*
- 11. La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos -fertilizantes, plaguicidas,*

*fungicidas, herbicidas-; productos agropecuarios, piscícolas y pecuarios, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.*

*12. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio.*

*13. Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.*

*14. Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

*15. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.*

*16. Las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para el transporte de carga.*

*17. Las actividades de dragado marítimo y fluvial.*

*18. La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y las obras de infraestructura que no pueden suspenderse.*

*19. La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y las obras de infraestructura que no pueden suspenderse.*

*20. La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales, por su estado de avance de obra o de sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.*

*21. La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

*22. Las actividades necesarias para la operación aérea y aeroportuaria, de conformidad con lo establecido en el artículo 5 del presente decreto.*

*23. La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.*

*24. Las actividades de la industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

*25. El funcionamiento de la infraestructura crítica -computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información cuya destrucción o interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.*

*26. El funcionamiento y operación de los centros de llamadas, los centros de contactos, los centros de soporte técnico y los centros de procesamiento de datos que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.*

*27. El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades comprendidas en este documento.*

*28. Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte,*

*aprovechamiento y disposición final, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, Gas Licuado de Petróleo -GLP, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía.*

*29. La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales.*

*El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos en los cuales se prestará el servicio notarial, garantizando la prestación del servicio a las personas más vulnerables y a las personas de especial protección constitucional.*

*30. El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.*

*31. El abastecimiento y distribución de alimentos y bienes de primera necesidad - alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población- en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.*

*32. Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia y ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.*

*33. Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos indispensables de empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.*

*34. Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos y privados; beneficios económicos periódicos sociales - BEPS-, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.*

*35. El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

**Parágrafo primero.** *Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones.*

**Parágrafo segundo.** *Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en el numeral 2 y 3.*

**Parágrafo tercero.** *Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 4 deba salir de su lugar de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.*

**Parágrafo cuarto.** *Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas y animales de compañía, y en atención a medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía.*

**Parágrafo quinto.** *Para efectos de realizar las actividades contempladas en la excepción 7, 10, 11 y 12, los conductores y/o dueños de los bienes a transportar deberán informar con antelación la realización del desplazamiento y los motivos del mismo ante la autoridad sanitaria y el retén sanitario provisional contemplado en el artículo 5° siguiente, así como realizar el registro de salida correspondiente en la fecha y hora en que va a iniciar el desplazamiento, al tiempo que se verificarán el cumplimiento de las medidas sanitarias de protección que permitan mitigar el riesgo de contagio y se suscribirá un acta de compromiso al respecto, en los formatos que, para tal efecto, disponga la autoridad sanitaria.*

**Parágrafo sexto:** Las personas que realicen actividades de transporte para el abastecimiento no podrán desarrollar actividades de atención al público en establecimientos de comercio.

**Parágrafo séptimo:** Los vehículos, bienes (mercancía, productos) de abastecimiento y personas que ingresen al municipio de La Salina, se les aplicará el protocolo de desinfección en el retén sanitario provisional o en el lugar que la autoridad sanitaria disponga para ello.

**Parágrafo octavo:** En concordancia con los artículos 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 del 06 de mayo de 2016, reglamentario del Sector Salud y Protección Social, la Dirección de Desarrollo y Protección Social con funciones de Dirección Territorial de Salud -Autoridad Sanitaria-, está facultada y podrá imponer las medidas sanitarias correspondientes, en especial, la cuarentena de personas y/o animales por el término de catorce (14) días cuando, con ocasión de algunas de las 35 excepciones contempladas anteriormente, una persona se desplace y regrese o ingrese al municipio La Salina, proveniente de algún municipio donde se tenga registrada o reportado por la autoridad competente casos de contagio de la enfermedad del Coronavirus COVID-19, o en su defecto haya estado expuesto, o que se consideran que tuvieron un alto riesgo de exposición durante el periodo de transmisibilidad o contagio.

**Artículo tercero: Movilidad:** Se deberá garantizar el servicio público de transporte terrestre, por cable, fluvial y marítimo de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en el territorio nacional, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y las actividades permitidas en el artículo anterior.

Se deberá garantizar el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga de los bienes relacionados y exceptuados en el artículo anterior.

**Artículo cuarto: Toque de queda:** ordenar la RESTRICCIÓN TOTAL de la movilidad de vehículos y personas que se encuentren en la zona urbana y rural de jurisdicción del municipio de La Salina, Casanare, en el horario entre 20:00 horas y a las 6:00 horas, hasta el día 13 de abril de 2020 y/o por el término en el que perdure el aislamiento preventivo obligatorio.

**Parágrafo:** Se exceptúan de esta restricción a la movilidad las misiones médicas, los cuerpos de bomberos, la defensa civil y demás cuerpos de socorro y salvamento, así como aquellas autoridades que deban movilizarse para atender asuntos estrictamente relacionados con la emergencia sanitaria del Coronavirus COVID-19.

**Artículo quinto: Retén sanitario:** Ordénese la instalación de un retén sanitario provisional en el lugar que para tal efecto disponga la autoridad sanitaria local, articulado en conjunto con la Policía Nacional, la Defensa Civil y el Cuerpo de Bomberos Voluntarios, con el fin de realizar actividades de promoción, prevención y control frente a la pandemia del brote del Coronavirus COVID-19. En el marco de lo anterior, desarrollará las siguientes funciones:

1. Aplicar la medida de sanitaria obligatoria de lavado de manos a aquellas personas que transiten ingresando al casco urbano del municipio por este punto.
2. Brindar información sobre la enfermedad del Coronavirus COVID-19, las medidas de protección e higiene para mitigar o contrarrestar el riesgo de contagio.
3. Realizar registro de viajeros intermunicipales que se desplacen en vehículo automotor, sea motocicleta o automóvil; en el formato dispuesto para tal efecto por parte de la Secretaría de Salud Departamental o en su defecto por la Oficina de Salud Pública

4. Indagar los motivos de desplazamiento de los viajeros locales e intermunicipales en relación con las causales excepcionales de movilidad para, en caso que no corresponda, informar a la autoridad de policía para lo correspondiente.

**Parágrafo primero:** El horario de funcionamiento del retén estará comprendido entre las seis (06:00am) y las dieciocho (18:00) horas, para lo cual se establecerán turnos de trabajo que desarrollarán los contratistas de prestación de servicios de apoyo a la gestión que, dentro de sus obligaciones, no tengan responsabilidades relacionadas con la atención de la presente emergencia sanitaria, prestación de servicios públicos esenciales o funcionamiento mínimo de la Administración Municipal, lo cual será determinado por los secretarios de despacho y el director de la Unidad de Servicios Públicos Municipal; para lo cual se suscribirán un otro si que contemple dicha obligación adicional y temporal.

**Parágrafo segundo:** Para organizar los turnos y los demás aspectos de funcionamiento se designa como coordinador operativo del retén sanitario provisional al contratista Miller Alejandro Gaona Álvarez, el cual desarrollará las siguientes funciones, las cuales se adicionarán a sus obligaciones contractuales:

1. Coordinar operativamente el funcionamiento del retén sanitario provisional, gestionando la logística necesaria para su operación.
2. Organizar los turnos de trabajo correspondientes.
3. Recibir y administrar los bienes e insumos utilizados para el funcionamiento del retén.
4. Velar por la correcta adopción de medidas de protección e higiene -lavado de manos- para el personal de turno y usuarios del retén.
5. Informar a las autoridades de policía sobre los casos de presuntas infracciones a las medidas sanitarias.
6. Asistir a las reuniones o sesiones del Comité Transitorio para Emergencia Sanitaria Coronavirus COVID-19.
7. Coordinar, junto con la inspección de policía y la oficina de salud pública, las campañas de información y difusión sobre la enfermedad del Coronavirus COVID-19.
8. Las demás que le sean requeridas y sean relacionadas con la atención de la emergencia sanitaria.

**Artículo sexto: establecimientos de comercio:** restríngase la atención al público en establecimientos de comercio, suspendiendo la modalidad de autoservicio y disponiendo que su atención sea individual y despacho por persona. Con ocasión de lo anterior las filas que se generen deberán guardar la medida sanitaria del debido distanciamiento social de dos (2) metros.

**Parágrafo primero:** En concordancia con los artículos 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 del 06 de mayo de 2016, reglamentario del Sector Salud y Protección Social, la Dirección de Desarrollo y Protección Social con funciones de Dirección Territorial de Salud -Autoridad Sanitaria-, está facultada y podrá imponer las medidas sanitarias correspondientes a los establecimientos de comercio, así como las medidas correctivas en caso del incumplimiento de estas.

**Artículo séptimo: Apoyo a inspección, vigilancia y control de precios:** En cumplimiento del artículo 6° del Decreto 507 del 01 de abril de 2020, expedido por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la Inspección de Policía reportará periódicamente, de acuerdo a los parámetros de la Superintendencia de Industria y Comercio, las eventuales variaciones significativas y atípicas de los precios de los productos, en especial sobre los de primera necesidad.



**Parágrafo uno:** Lo anterior sin perjuicio de las facultades administrativas de control y vigilancia otorgadas a las alcaldías municipales por el artículo 62 de la Ley 1480 de 2011 para la protección de los derechos de los consumidores respecto de la actividad desplegada por los productores y proveedores, con el objetivo de prevenir y sancionar prácticas o conductas como el acaparamiento, las ventas atadas y la publicidad y/o información engañosa.

**Artículo octavo: Medidas correctivas y sancionatorias:** La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente decreto, dará lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas de hasta diez mil salarios mínimos legales mensuales vigentes (10.000 s.m.l.m.v.), previstas en el artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.

La administración municipal, a través de la Dirección de Desarrollo y Protección Social con funciones de Director Territorial de Salud -Autoridad Sanitaria-, con apoyo de la Inspección de Policía y la Estación de Policía, impondrá las medidas correctivas y sancionatorias correspondientes acuerdo a la proporcionalidad de la infracción.

**Artículo noveno: Bebidas embriagantes:** PROHÍBASE el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, desde la expedición de este decreto y hasta el día 27 de abril de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

**Artículo décimo: Menores de edad:** Se restringe la permanencia o circulación de niños, mas y adolescentes menores de edad entre las ocho de la noche (08:00 p.m.) y las cuatro de la mañana (4:00 a.m.), con el fin de garantizar sus derechos e integridad, así como la tranquilidad y el orden público.

**Parágrafo primero:** La Policía Nacional podrá trasladar a los niños, niñas y adolescentes menores de edad que infrinjan la anterior disposición, a la Comisaría de Familia de La Salina, Casanare o al sitio dispuesto por la Alcaldía de La Salina para su protección. Sobre el traslado se comunicará a sus padres, representante legal o familiares adultos responsables, quienes deberán comparecer ante la Comisaria de Familia de La Salina Casanare, en donde suscribirán un acta de compromiso. En el evento en que ninguno de ellos comparezca al requerimiento, los niños, niñas o adolescentes serán dejados a disposición del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a fin de que esta institución inicie el respectivo procedimiento de restablecimiento los derechos de los mismos, de conformidad con el artículo 51 de la ley 1098 de 2006, en concordancia con el artículo 39 de la Ley 1801 de 2016.

**Artículo décimo primero: Vigencia.** El presente decreto rige a partir de su expedición y publicación, y tendrá vigencia hasta el 13 de abril de 2020.

**Artículo décimo segundo: gestión documental:** Una vez firmado el presente Decreto publíquese en la página web [www.lasalina-casanare.gov.co](http://www.lasalina-casanare.gov.co) y envíese copia a la Secretaría de Gobierno Departamental, Dirección de Desarrollo y Protección Social (Dirección Territorial de Salud), Inspección de Policía, Comisaría de Familia, Personería Municipal y Policía Nacional para su vigilancia, cumplimiento y control.

**Parágrafo primero:** Librense las comunicaciones correspondientes al Ministerio del Interior, las Secretarías de Gobierno, Salud y Educación Departamental, Red Salud Casanare E.S.E., para su conocimiento y fines pertinentes”.

### III.- ACTUACIÓN PROCESAL

ACTUACIÓN	FECHA
Radicación y reparto	16 de abril de 2020
Ingreso al Despacho	20 de abril de 2020
Admisión	21 de abril de 2020
Aviso a la comunidad en general	24 de abril de 2020
Notificación personal del auto admisorio al municipio de La Salina	24 de abril de 2020
Corre traslado al agente del Ministerio Público	27 de mayo de 2020
Ingreso al Despacho para emitir sentencia	10 de junio 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 10 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.- Preciso que el problema jurídico a resolver consistía en determinar si el Decreto Decreto 100.16.01-038-2020 del 13 de abril 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 consejero 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 100.16.01-038-2020 del 13 de abril de 2020, expedido por el alcalde del municipio de La Salina – 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 100.16.01-038-2020 del 13 de abril 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 y 91 de la Ley 136 de 1994 indicó que el alcalde de La Salina 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
- Adicionalmente, el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad también se refiere al Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020 expedido por el Gobierno Nacional “Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”.
  - 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.
  - Manifestó que existe conexidad de éste 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 por aglomeraciones o presencia de muchas personas en determinados sitios para dar respuesta oportuna y eficaz al motivo de la calamidad decretada.
  - Y que era evidente la proporcionalidad de las medidas adoptadas ya que el establecimiento de restricciones en cuanto a la libre movilización y las aglomeraciones de personas en reuniones públicas o privadas, así como en establecimientos consumiendo bebidas alcohólicas en la zona urbana como toda la zona rural de la entidad territorial se constituye en una medida insustituible de buena y acertada gestión en materia de riesgos y desastres y contribuye en gran porcentaje a morigerar los efectos de la pandemia y en especial a la protección de la población más vulnerable.

Con base en los anteriores argumentos solicitó que se declare la legalidad del Decreto 100.16.01-038-2020 del 13 de abril de 2020, expedido por el alcalde del municipio de La Salina.

## **VI.- PRUEBAS**

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

1.- Decreto 100.16.01-038-2020 del 13 de abril de 2020 expedido por el alcalde del municipio de La Salina Casanare y su constancia de publicación.

2.- Se allegaron las siguientes actas de reunión efectuadas por parte de los integrantes del puesto de mando de unificación:

- a. 1 de abril de 2020, donde se decide modificar las acciones realizadas ante la emergencia del Coronavirus COVID-19.
- b. 13 de abril de 2020, se decide acoger el Decreto 457 de 2020, sobre aislamiento preventivo y se toman determinaciones para el transporte y comercialización de alimentos.
- c. 29 de abril de 2020 donde se hizo socialización del Decreto 593 del 24 de abril de 2020 sobre el mantenimiento del orden público y se establece el cambio de coordinador del puesto de control.
- d. 4 de mayo de 2020 se eligió el nuevo coordinador del puesto de mando de control.
- e. 8 de mayo de 2020 se hace: i) socialización del Decreto 636 de 2020, en el cual se extiende el aislamiento; ii) se informa la solicitud que se hizo al Ministerio de

Protección Social para que los municipios NO COVID puedan continuar con sus actividades.

3.- Actas del Consejo Municipal de Gestión de Riesgos de Desastres – Comité Extraordinario:

- 17 de marzo de 2020 donde se concluye que es necesaria la adopción de medidas extraordinarias para la prevención del Coronavirus.
- 20 de marzo de 2020 donde se socializa el Decreto 031 de 2020 expedido por el alcalde del municipio de La Salina y se emite concepto favorable para el plan de contingencia municipal ante el riesgo de introducción del Coronavirus.
- 21 de marzo de 2020 donde se hizo socialización de disposiciones y las nuevas fechas de aislamiento preventivo.
- 25 de marzo de 2020 donde una vez radicado y socializado el plan de contingencia para la atención y entrega de incentivos correspondientes a Familias en Acción en el municipio.
- 31 de marzo de 2020 en la cual se emitió concepto favorable para declarar la calamidad pública en el municipio de La Salina.
- 3 de abril de 2020 se emitió concepto favorable para realizar el plan de acción específico.

## 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.

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 dejaran 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 pronunciará 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 velarán, 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 inexecutable 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 por sí 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 *habeas 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 La Salina-Casanare, a través de su alcalde, esto es, una entidad del orden territorial.

## 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 los siguientes decretos 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	<p>PREVÉ MEDIDAS TRANSITORIAS PARA EXPEDIR NORMAS EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO:</p> <p>1.- La dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar propagación del COVI en el territorio y mitigar sus efectos, estará en cabeza presidente de la República.</p> <p>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.</p> <p>Las instrucciones, los actos y órdenes de los gobernadores se aplicaran de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.</p> <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>
507 (Legislativo)	1 DE ABRIL	<p>Adopta medidas para favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos, entre ellas, las siguientes:</p> <p>1.- Fijó en el Ministerio Salud y Protección Social, el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Ministerio Agricultura y Desarrollo Rural la competencia de establecer los listados de productos de primera necesidad.</p> <p>2.- El DANE tiene la función de hacer seguimiento cada cinco (5) días de los precios de listados de esos productos de primera necesidad y el de los insumos requeridos para la elaboración dichos productos.</p> <p>3.- El DANE entregará un reporte semanal a la Superintendencia de Industria y Comercio -SIC- con la identificación de eventuales variaciones significativas y atípicas en precios de esos productos y en caso de que sea necesario esta adelantará las investigaciones que corresponda.</p>

Tribunal Administrativo de Casanare  
Radicación No. 85001-2333-000-2020-00165-00

NÚMERO DE DECRETO	FECHA	ASPECTO QUE REGLAMENTA
		<p>4.- El DANE y los ministerios mencionados deben publicar en sus páginas web el listado de los precios.</p> <p>5.- <b>Los gobernadores y alcaldes</b> del país deberán apoyar la función de inspección, vigilancia y control, mediante el reporte a la Superintendencia de Industria y Comercio de aquellas eventuales variaciones significativas y atípicas en los precios de los productos. El reporte deberá llevarse a cabo a través de los canales de comunicación que determine la Superintendencia de Industria y Comercio.</p>
531	8 DE ABRIL	<p>Imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, entre ellas, las siguientes:</p> <p>1.- Ordena aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de República de Colombia, a partir cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020.</p> <p>2.- Ordena a los gobernadores y alcaldes para que en el marco sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio.</p> <p>3.- Autoriza a gobernadores y alcaldes a permitir el derecho de circulación en los eventos previstos en el Decreto.</p> <p>4.- Suspende transporte doméstico por vía aérea durante el mismo periodo.</p> <p>5.- Ordena a gobernadores y alcaldes a prohibir el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio por el mismo lapso.</p> <p><b>Este Decreto fue modificado por el Decreto 536 del 11 de abril de 2020 en el sentido de eliminar el parágrafo 5 del artículo 3, que establecía:</b></p> <p><i>“Parágrafo 5. Las excepciones contempladas en los numerales 12 y 23, podrán ser desarrolladas, mientras dure la medida preventivo obligatorio, en el horario comprendido entre las 6:00 a.m. y 8:00 p.m”.</i></p> <p>Y los numerales 12 y 23 a que hace referencia son del siguiente tenor:</p> <p><i>“12. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o para entrega a domicilio.</i></p> <p><i>23. La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes”.</i></p>

2.3.- El alcalde de La Salina Casanare, invocando, entre otros, los Decretos Legislativos 417<sup>1</sup> del 17 de marzo y 507<sup>2</sup> del 1 de abril de 2020, ordinarios 412<sup>3</sup> del 16 de marzo, 457<sup>4</sup> del 22 de marzo y 531<sup>5</sup> del 8 de abril de 2020 (modificado por el Decreto 536 del 11 de abril del mismo año), expidió el Decreto 100.16.01-038-2020 del 13 de abril de 2020, cuya parte considerativa y resolutive se sintetizó en precedencia.

2.4.- El agente del Ministerio Público señaló en su concepto que el alcalde del municipio de La Salina era competente para expedir el Decreto 100.16.01-038-2020 del 13 de abril de 2020, en razón a que dicha atribución le ha sido otorgada permanentemente por el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, así como la ley 1551 de 2012 y artículos 3º y 12 de la ley 1523 de 2012, artículo 44 de la ley 715 de 2001, los artículos 14 y 202 de la ley 1801 de 2016 y hasta el momento ningún Decreto Legislativo lo ha despojado transitoriamente de tal potestad.

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 La Salina 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 100.16.01-038-2020 del 13 de abril de 2020 emitido por el alcalde de La Salina 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), salvo la designación de MILLER ALEJANDRO GAONA ÁLVAREZ como coordinador operativo del retén sanitario provisional, según lo ya señalado en el acápite competencia, que no es susceptible de control inmediato de legalidad.

### **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.

---

<sup>1</sup> Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

<sup>2</sup> Por el cual se adoptan medidas para favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada mediante el Decreto 417 de 2020.

<sup>3</sup> Por el cual se dictan normas para la conservación del orden público, la salud pública y se dictan otras disposiciones.

<sup>4</sup> Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

<sup>5</sup> Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.

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:

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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.

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 indicarse que:

3.3.1.- 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 el Decreto Legislativo 417 de 2020 y con base en él se han emitido otros decretos para mitigar y tratar de conjurar la situación, entre ellos el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 y el Decreto Legislativo 507 del 1 de abril de 2020.

En consecuencia, está justificada la existencia del motivo para que el alcalde de La Salina 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 motivación, necesidad y proporcionalidad, debe indicarse lo siguiente:

3.3.2.1.- Están suficientemente fundamentadas en las normas invocadas en las consideraciones del acto objeto de control.

3.3.2.2.- Las medidas en sí consisten en acoger el aislamiento regulado por el Decreto 531 del 08 de abril de 2020 – modificado por el Decreto 536 del 11 de abril del mismo año, con las salvedades dispuestas en ellos; restricción de la movilidad personal y vehicular; toque de queda en la zona urbana y rural de jurisdicción del municipio de La Salina, Casanare, en el horario entre 20:00 horas y a las 6:00 horas, hasta el día 13 de abril de 2020 y/o por el término en el que perdure el aislamiento preventivo obligatorio, salvo las excepciones allí establecidas; la orden de instalar un retén sanitario, articulado por la autoridad sanitaria local, la Policía Nacional, la Defensa Civil y el Cuerpo de Bomberos Voluntarios, con el fin de realizar actividades de promoción, prevención y control frente a la pandemia del brote del Coronavirus COVID-19, con las funciones allí dispuestas y con un horario de funcionamiento entre las seis (06:00am) y las dieciocho (18:00) horas; restricciones de actividades de comercio; vigilancia y control de los precios de los productos que se expenden por la Inspección de Policía, en especial sobre los de primera necesidad; prohibición de consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, hasta el día 27 de abril de 2020; restricción de la circulación de niños y adolescentes menores de edad entre las ocho de la noche (08:00 p.m.) y las cuatro de la mañana (4:00 a.m.); Advertencia sobre las medidas sancionatorias previstas en la ley por incumplimiento.

3.3.2.3.- Son necesarias y proporcionales a las razones que le sirven de causa, si se tiene en cuenta todas están encaminadas a mitigar y conjurar la emergencia declarada por el Decreto Legislativo 417 de 2020, la que es una situación extraordinaria que no puede atenderse con las facultades ordinarias otorgadas a los alcaldes.

Y se ajustan a los lineamientos dados por el gobierno nacional, especialmente en los decretos 417 del 17 de marzo, 507 del 1 de abril y 531 de 2020, así como por los indicados por 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; así mismo, con relación a las medidas adoptadas por el mismo mandatario en los Decretos 0123 del 01 de abril de 2020, por el cual dispuso toque de queda en los 19 municipios del departamento, y el 0127 del 13 de abril de 2020, que ordena el aislamiento a partir del 13 de abril hasta el 27 de abril de este año. Es decir, también se respeta la jerarquía en materia de orden público establecida en el Decreto Legislativo 418 de 2020.

3.3.2.4.- Resta observar que las medidas adoptadas por el alcalde de La Salina 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 ciudadanos para su propia protección, las de sus familias y de la vida en comunidad en esta pandemia que está afectando a todos de una manera muy grave.

3.4.- En cuanto a la vigencia del Decreto 100.16.01-038-2020 del 13 de abril de 2020 debe señalarse lo siguiente:

- a) Según el artículo 65 del CPACA, los actos administrativos de carácter general no son obligatorios mientras no sean publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales.

La misma norma señala los medios subsidiarios para hacer la publicación de esos actos.

- b) La publicidad de los actos administrativos, además de ser un deber para la administración (artículo 209 constitucional), es un derecho fundamental para el administrado, puesto que hace solo a partir de su conocimiento tiene el deber



jurídico de acatar sus disposiciones, por una parte, y por otra, hace parte del debido proceso, tal como lo ha señalado en forma reiterada la Corte Constitucional<sup>6</sup>.

d) El hecho de que se haya declarado la emergencia económica, social y ecológica no implica que en su desarrollo los mandatarios locales transgredan el debido proceso pues estos persisten aún en los estados de excepción, tal como se señaló en precedencia.

d) En el artículo décimo primero del acto examinado se indica que rige a partir de su expedición y publicación.

Así las cosas, se declarará la legalidad condicionada de la expresión “expedición” contenida en el artículo décimo primero del Decreto 100.16.01-038-2020 del 13 de abril de 2020, expedido por el alcalde del municipio de La Salina y debe entenderse para todos los efectos legales que, respecto de terceros, rige a partir de su publicación.

3.6.- El agente del Ministerio Público señaló en resumen que al realizar una confrontación entre el Decreto 100.16.01-038-2020 del 13 de abril de 2020, expedido por el alcalde del municipio de La Salina y el Decreto Legislativo 417 de 2020 proferido por el Gobierno Nacional y las Leyes 136 de 1994, 715 de 2001, 1551 y 1523 de 2012, y 1801 de 2016, se constata indubitablemente que no existe infracción alguna de aquél respecto de éstos, que son justamente las normas en los que debe fundarse y que por lo tanto, debe declararse conforme a derecho y legal.

Examinado su concepto se establece que le asiste la razón, pues los argumentos fácticos y jurídicos, en general están acordes con lo expuesto en las consideraciones anteriores, salvo en lo relacionado con la vigencia, sobre lo cual no hizo ninguna observación. Por por tal motivo se acogen parcialmente sus planteamientos.

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 la legalidad condicionada de la expresión “expedición” contenida en el artículo décimo primero del Decreto 100.16.01-038-2020 del 13 de abril de 2020 expedido por el alcalde de La Salina, según lo indicado en las consideraciones. Por ende, debe entenderse que rige a partir de su publicación.

---

<sup>6</sup> Ver sentencias C-96 de 2001, SU-447 de 2011 y C-344 de 2014, entre otras.

**SEGUNDO:** DECLARAR en lo demás, ajustado a la ley el Decreto 100.16.01-038-2020 del 13 de abril de 2020 expedido por el alcalde de La Salina, por lo señalado en la motivación.

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

(Aprobado en Sala de junio 18 de 2020, acta No. )

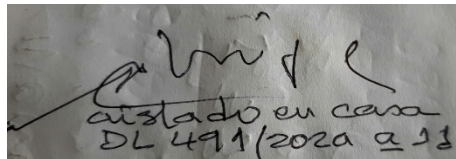
**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**



**AURA PATRICIA LARA OJEDA**



**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**

**CON SALVAMENTO DE VOTO**

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



**SALVAMENTO DE VOTO.** Sentencia del 18/06/2020, J. A. Figueroa Burbano, radicación 850012333000-2020-00165-00. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos presuntamente expedidos en desarrollo de estados de excepción. **La Salina.** Decreto **038** de 2020. Temática: Poderes extraordinarios de policía por emergencia sanitaria. Aislamiento preventivo obligatorio (desarrollo de las Leyes 1523 y 1801 y del D-531/2020). Improcedente estudio de fondo<sup>1</sup>.

## 1. EL ACTO SOMETIDO A CONTROL DE LEGALIDAD

Se trata del Decreto 38 del 13/04/2020 expedido por el alcalde de Aguazul. Adoptó medidas de aislamiento, restricciones de movilidad y ejercicio de varios derechos y libertades en su jurisdicción, con fundamento en las Leyes 1801 y 1523 y en desarrollo del D.E. 531, para ocuparse de la pandemia de la COVID 19.

2° 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.

## 3. 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*

<sup>1</sup> En idéntico sentido, frente a contenido material y presupuestos fácticos y normativos similares, SV a la sentencia D1 del 11/06/2020, radicación 2020-00124-00, aislamiento D-457, acto de Paz de Ariporo.

*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.<sup>2</sup>

4. El caso. Constituye expresión de policía administrativa extraordinaria con base en legislación permanente que preexiste al estado de excepción. Remito a SV a las sentencias del 21/05/2020 del D3 en el caso 20-00128 Yopal y del 04/06/2020 del D1, radicación 20-00054 Sabanalarga, reiterativos de la opción interpretativa que he sostenido para esa serie.

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:

---

<sup>2</sup> 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.

medidas e instrucciones en virtud de emergencia sanitaria: aislamiento preventivo obligatorio. Remito al seriado de SV, entre ellos, a la sentencia del 11/06/2020, J. A. Figueroa Burbano, radicación 850012333000-2020-00143-00. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos presuntamente expedidos en desarrollo de estados de excepción. Sácoma. Decreto 009 de 2020. Temática: Poderes extraordinarios de policía por emergencia sanitaria. Aislamiento preventivo obligatorio (desarrollo del D-457/2020). Improcedente estudio de fondo.

Tales actos tienen en común que disponen aislamiento preventivo obligatorio; se enmarcan en el 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 LA PLURALIDAD DE OPCIONES INTERPRETATIVAS<sup>3</sup>

5.1 Quien disiente conoce las diferencias técnicas entre pronunciamientos singulares o inconstantes, que solo definen el caso; la jurisprudencia constante, armónica e indicativa, cuya fuerza persuasiva la dan los argumentos, no la autoridad de quien la produzca y, en el marco de la denominada disciplina de precedentes, la jurisprudencia de unificación que profieren las cortes u órganos de cierre de las jurisdicciones. Así que citar, invocar o seguir determinada línea pretoriana no transmuta las primeras en la última; menos, entre pares.

5.2 Esa pertinente precisión conceptual tampoco amerita desconocer las realidades de la judicatura, dinámica, a veces dialógica, ocasionalmente contradictoria. De ahí que puedan coexistir profundas discrepancias razonables, entre las argumentaciones y las decisiones, incluso simultáneamente. Tanto más, entre tribunales del mismo nivel; o dentro de sus salas. Es lo que ocurre palmariamente con el actual conflicto conceptual entre los enfoques expansivo y restrictivo, en sede procesal, acerca de la procedencia del CIL, en el cual, en alto grado, se quedó a un lado el camino que había trazado el Pleno Contencioso en el pasado.

5.3 En virtud de la coherencia y transparencia académica que profeso y practico, debo destacar que un barrido detallado de los pronunciamientos más recientes del Consejo de Estado respecto de estas temáticas arroja un panorama notoriamente dispar, que suscita justificadas perplejidades. Ni en el superior funcional ni en los tribunales, nadie puede arrogarse el conocimiento o dominio de *la solución correcta*. Tan solo, si se preserva armonía entre los hechos probados, los supuestos normativos examinados, la técnica de argumentación, sus premisas y la conclusión, podrá reivindicarse una *opción probable* correctamente sustentada.

5.4 El estado de excepción que se declaró mediante el D.L. 417/2020 ha dado lugar a florida intervención del órgano límite de esta jurisdicción, a través de sus numerosas salas especiales de decisión conformadas para abordar la hipertrófica producción de normativa nacional relacionada con la pandemia por la COVID 19. Ya no hay un norte unificador de referencia; se identifican a continuación las tendencias dominantes en los diversos bloques temáticos.

5.4.1 En cuanto a los actos que consagran protocolos de bioseguridad, algunos ponentes avocan conocimiento del caso, bajo el argumento de que se cumplen los requisitos señalados por el CPACA para tal fin y porque en ellos se tuvo en cuenta lo previsto en varios de los decretos legislativos dictados por el Gobierno durante el estado de excepción. La tendencia

---

<sup>3</sup> El aparte que se recoge en este epígrafe se ha construido a partir de los resultados de la investigación de relatoría realizada por la abogada auxiliar Eliana Combariza, a los que se incorpora la gráfica ilustrativa de las tensiones de línea, para los casos CIL del año 2020, conocidos hasta ahora. El funcionario validó y analizó las fuentes pertinentes.

es la de someterlos a CIL; sin embargo, otras decisiones (pocas), apuntan a no avocar conocimiento del asunto, por no desarrollar decretos legislativos.

5.4.2 Respecto del bloque de urgencia manifiesta, el Consejo de Estado ha optado por avocar conocimiento y admitir, con fundamento en que los actos se fundan en los D.L. 417 y 440 de 2020, en las facultades ordinarias y en el D.L. 659 del 13/05/2020.

5.4.3 En lo que atañe a las medidas de prevención y contención, la mayoría de las decisiones apuntan a no avocar conocimiento, puesto que los actos se basan en el Decreto 457 (no legislativo), no desarrollan decretos derivados del estado de excepción o se fundamentan en facultades legales permanentes y en la declaratoria de emergencia sanitaria por parte del Ministerio de Salud y Protección Social.

5.4.4 Con relación a las medidas adoptadas en actos nacionales para el bloque de aislamiento, no se observa una postura unánime, como quiera que en algunos eventos se decidió no avocar conocimiento, en razón a que los actos se fundamentan en los Decretos 457 y 531 de 2020 (aislamiento preventivo), o porque no configuran ejercicio de la potestad reglamentaria en desarrollo de decretos legislativos del estado de excepción.

En pocos casos, el C.E. ha optado por avocar conocimiento por haber calificado los Decretos 457 y 593 como supuestamente legislativos, pese a que por su origen y fuentes de habilitación se les deba tener como ejecutivos u ordinarios.

5.5 Mención especial ameritan las *ideas clave* que expuso el consejero W. Hernández en conferencia virtual del 11/06/2020, dado que abrió interesante debate con su conocido auto unitario de máxima expansión del CIL, a saber:

- Aludió al antagonismo entre las tesis restrictiva y amplia que ha manejado el Consejo de Estado respecto de los casos CIL.
- Dijo ser partidario de la tesis amplia, con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.
- El estado de excepción constitucional mantiene la coherencia del ordenamiento jurídico.
- Las competencias ordinarias deben ser usadas para conjurar las causas de la emergencia.
- Las competencias otorgadas en las normas ordinarias han sido construidas por un legislador visionario; es decir, funcionan y se aplican sin necesidad de la existencia de un estado de emergencia.
- Debe haber unidad en el propósito de la función administrativa, de tal manera que exista una confluencia entre las competencias ordinarias y las excepcionales.
- Varios actos han utilizado los poderes de policía ordinarios, el Código Nacional de Policía (Ley 1801 de 2016) y en materia de urgencia manifiesta se ha invocado el D.L. 440 del 20/03/2020, pese a que existen normas ordinarias y permanentes al respecto (Ley 80 – art. 42).
- La confluencia entre competencias ordinarias y excepcionales, autoriza al juez para que avoque conocimiento (tesis amplia), con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.
- La preposición “durante” los estados de excepción a la que alude el art. 136 del CPACA, puede interpretarse desde dos perspectivas. La primera, “literal”, alude a la simultaneidad; es decir, las medidas generales deben ser emitidas durante el estado de excepción, si ello ocurrió antes o después, la vía sería la ordinaria. La segunda, permitiría que las medidas que desarrollen los decretos legislativos puedan preferirse en cualquier momento (por su vocación de permanencia), siempre y cuando el decreto de emergencia no haya perdido vigencia.
- Es necesario optar por una perspectiva más garantista en aras de la tutela judicial efectiva; en eventos CIL, concretamente tratándose de la pandemia por COVID; en especial si se evidencia afectación a derechos fundamentales, el juez debería asumir competencia y optar por una tesis más flexible.
- Una de las características más importantes del CIL, es su oficiosidad; ello permite

diferenciar el rol del juez ordinario y el juez CIL, tanto así, que es suficiente que se expida el acto (sin que sea notificado aún), para que el juez asuma conocimiento.

▣ La oficiosidad permitiría incluso que el juez CIL pueda adoptar medidas cautelares de urgencia, por razones de celeridad, en los eventos en los que sea evidente la ilegalidad del acto o la afectación de derechos fundamentales, lo cual, en principio, iría en contra de lo establecido en el CPACA.

▣ El CIL debe ser integral; es decir, el juzgamiento debe hacerse respecto de cualquier norma del ordenamiento y no solo en cuanto al decreto legislativo.

▣ Es necesario defender dos elementos principales: i) la realización de un juicio inmediato de legalidad en sentido estricto y; ii) el test de proporcionalidad.

▣ Para efectos de la realización de un juicio inmediato de legalidad en sentido estricto, se debe acudir a las causales de ilegalidad de un acto y varios factores dentro de los que se destacan: la competencia, la motivación o razones suficientes, la ausencia de arbitrariedad y la expedición en forma regular o debido proceso.

▣ Para aplicar el test de proporcionalidad, se debe acudir a su vez al test de idoneidad (utilidad de la medida); test de necesidad (subsidiariedad); test de proporcionalidad en sentido estricto (ponderación de principios – cuál principio debe retroceder).

▣ El CIL es difícil de realizar en la práctica, por la incertidumbre médica y científica. Las medidas han dado resultados, pero hay mucho ensayo y error.

▣ Nada es un dogma, ni la tesis restrictiva, ni la tesis amplia.

5.5.1 De dicha disertación debe acotarse que constituye la expresión académica seria de un juez que ya transitó por las dos opciones interpretativas a las que aludí; así que en cierto modo plasma un imaginario deseable, que ha tenido que replegarse en la prédica judicial.

5.5.2 En numerosos salvamentos de voto propios y en algunos pocos fallos que han pasado el filtro de sala, he postulado que el fin (*tutela judicial efectiva*) frente a eventuales arbitrariedades de las autoridades administrativas con ocasión de la pandemia de la COVID 19, puede alcanzarse por varios *medios instrumentales*; luego la equiparación entre *tutela judicial efectiva* y *CIL*, como si este fuera el único camino de acceso al estrado, no resiste la confrontación con dos realidades protuberantes: i) el estado de excepción no hizo desaparecer la jurisdicción contencioso administrativa, menos la constitucional, ni están derogados ni suspendidos los pertinentes estatutos procesales; y ii) desde la expedición del Acuerdo PCSJA20-11546 se reactivaron las opciones para ejercer el medio de control de nulidad simple contra cualquiera de los actos administrativos que se hayan producido desde el 17/03/2020. Más aún, a partir del 01/07/2020, la JCA reiniciará su funcionamiento integral, con uso de plataformas tecnológicas al alcance de la mayoría de los habitantes del país, en un contexto que se vislumbra de largo plazo, según el D.L. 806/2020.

5.6 Las tensiones interpretativas y las dificultades técnicas que ofrece la perspectiva procesal del CIL, en una dimensión distinta a la pretensión de corrección que escogió la solución mayoritaria en este Tribunal, se ilustra claramente con la gráfica de líneas dispares en el Consejo de Estado, en un lapso de tan solo cerca de tres meses. Aunque pareciera prevalecer la tesis restrictiva en las decisiones más recientes, para algunos bloques temáticos, realmente ninguno de los enfoques puede asomarse como *más correcto*. Acaso, *más aplicado*. Jamás serán equivalentes la reiteración de la solución, con la idealizada *pretensión de corrección*.

Se anexa al presente salvamento de voto. El investigador diligente podrá ir al repositorio de jurisprudencia de esa Corporación y profundizar los análisis académicos, para tener un contexto ampliado, pues actualmente no se puede esperar unificación de criterios por la distribución de los conflictos CIL en numerosas salas especiales. Todas pares.

## 6. 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 18/06/2020; Pág. 6 de 6]

**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**  
Magistrado

Anexo: gráfica ilustrativa de las tensiones de línea – ficha de relatoría anunciada.



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE**  
Despacho 850012333002 – magistrado Trujillo. SV, pág. 7

Gráficas de línea (C.E. Tesis amplia, restrictiva y tesis central – control CIL)<sup>4</sup>

<b>Tesis restrictiva</b>	<b>Tesis media</b>	<b>Tesis amplia</b>
<i>CIL solo opera cuando el AAG invoca y se expide con base y para desarrollo de decretos legislativos.</i>	<i>CIL opera cuando el AAG invoca y se expide en ejercicio concurrente de los decretos legislativos y de la normativa permanente preexistente.</i>	<i>CIL opera en todos los casos en que los AAG se ocupen de las causas o de los efectos de la pandemia COVID 19, a partir de la declaratoria del estado de excepción del 17/03/2020.</i>
● 08/06/2020 C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS Radicación: 11001-03-15-000-2020-02330-00 (bloque: medidas de bioseguridad y prevención)	● 08/06/2020 C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA 17 ESPECIAL DE DECISIÓN Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS Radicación: 11001-03-15-000-2020-02299-00 (bloque: urgencia manifiesta y contratación)	
● 08/06/2020 C.E SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA VEINTISIETE (27) ESPECIAL DE DECISIÓN Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE Radicación: 11001-03-15-000-2020-02226-00 (bloque: urgencia manifiesta y contratación)		
● 05/06/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN Radicación: 11001-03-15-000-2020-02370-00 Ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN (bloque: medidas de prevención del COVID)		● 05/06/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN Radicación: 11001-03-15-000-2020-02333-00 Ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN (bloque: medidas de bioseguridad y prevención)
● 03/06/2020 C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No. 2 PONENTE: CÉSAR PALOMINO CORTÉS Radicado: 11001-03-15-000-2020-02314-00 (bloque: aislamiento, medidas de bioseguridad y prevención).		● 03/06/2020 C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA DIECISIETE ESPECIAL DE DECISIÓN  Magistrado Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS Proceso número: 11001-03-15-000-2020-02255-00 (bloque: medidas de bioseguridad y prevención)
		● 03/06/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No. 13 Ponente: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ Radicación: 11001-03-15-000-2020-02329-00 (bloque: medidas de bioseguridad y prevención)
● 02/06/2020 C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN NUMERO 17 Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS Radicación: 11001-03-15-000-2020-01167-00 (bloque: medidas preventivas sanitarias).		
● 01/06/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA VEINTISIETE (27) ESPECIAL DE DECISIÓN Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE		● 01/06/2020 C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN N.º 21

<sup>4</sup> Preparó E. Combariza, abogada auxiliar D2 TAC.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE**  
Despacho 850012333002 – magistrado Trujillo. SV, pág. 8

Radicación: 11001-03-15-000-2020-02097-00. (bloque: aislamiento)		<b>PONENTE: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS</b> <b>Radicación: 11001-03-15-000-2020-02233-00</b> (bloque: medidas de bioseguridad y prevención)
		● <b>22/05/2020</b> <b>C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b> <b>SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN</b> <b>PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN</b> <b>Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-01962-00</b> (bloque: aislamiento)
● <b>18/05/2020</b> <b>C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b> <b>SALA VEINTIDÓS ESPECIAL DE DECISIÓN</b> Magistrado Ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA Radicado: 11001031500020200187600 (bloque: aislamiento)		
		● <b>15/05/2020</b> <b>C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b> <b>SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN</b> <b>PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN</b> Radicación: 11001-03-15-000-2020-01913-00 (bloque: aislamiento)
● <b>07/05/2020</b> <b>C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b> <b>SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n.º 19</b> <b>Ponente: Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ</b> Radicación: 11001-03-15-000-2020-01618-00 (bloque: medidas preventivas sanitarias)		
● <b>04/05/2020</b> <b>C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b> <b>SALA VEINTIDÓS ESPECIAL DE DECISIÓN</b> <b>Ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA</b> Radicación: 11001-03-15-000-2020-01468-00 (bloque: aislamiento)		
	● <b>22/04/2020</b> <b>C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b> <b>SECCIÓN TERCERA</b> <b>Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS.</b> Radicación: 11001-03-15-000-2020-01246-00 (bloque: aislamiento, medidas sanitarias)	
● <b>17/04/2020</b> <b>C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b> <b>SALA VEINTE ESPECIAL DE DECISIÓN</b> Radicación: 11001 03 15 000 2020 01031 00 <b>Ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS</b> (bloque: medidas sanitarias)		
● <b>03/04/2020</b> <b>C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b> <b>SALA ESPECIAL DE DECISIÓN 27</b> Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE Radicación: 11001-03-15-000-2020-00949-00 (bloque: aislamiento, medidas de bioseguridad)		

**Aclaración de voto a la Sentencia 18 de junio de 2020, expediente 85001-2333-000-2020-00165-00. Control Inmediato de legalidad: Decreto 100.16.01-038-2020 del 13 de abril de 2020, expedido por el alcalde municipal del municipio de La Salina.**

Respetuosamente me permito aclarar voto a la sentencia de la referencia, pues considero que se debió efectuar un análisis y adoptar una decisión de manera concreta, respecto a lo dispuesto en el párrafo primero del artículo décimo del Decreto 100.16.01-038-2020 del 13 de abril de 2020, que señala:

**Parágrafo primero:** *La Policía Nacional podrá trasladar a los niños, niñas y adolescentes menores de edad que infrinjan la anterior disposición, a la Comisaría de Familia de La Salina, Casanare o al sitio dispuesto por la Alcaldía de La Salina para su protección. Sobre el traslado se comunicará a sus padres, representante legal o familiares adultos responsables, quienes deberán comparecer ante la Comisaria de Familia de La Salina Casanare, en donde suscribirán un acta de compromiso. En el evento en que ninguno de ellos comparezca al requerimiento, los niños, niñas o adolescentes serán dejados a disposición del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a fin de que esta institución inicie el respectivo procedimiento de restablecimiento los derechos de los mismos, de conformidad con el artículo 51 de la ley 1098 de 2006, en concordancia con el artículo 39 de la Ley 1801 de 2016."*

En la citada disposición, la medida se dirige contra los niños, niñas y adolescentes que infringen la restricción o circulación en el municipio de La Salina entre las 8:00 p.m. y las 4:00 a.m. y se ordena a la Policía Nacional- sin indicar qué especialidad - proceder a su traslado a la Comisaría de Familia o al sitio que la alcaldía tenga dispuesto para su protección.

Al respecto, considero que el traslado de los menores que han infringido el periodo de restricción establecido, no puede dejarse a cargo de la Policía Nacional de manera general, pues es necesario precisar la especialidad de los funcionarios policiales que acatarán la referida directriz, con el fin de garantizar la protección integral de los niños, niñas y adolescentes quienes deben acudir a los procedimientos establecidos en la Ley 1098 de 2006.

No es posible ordenar la detención y/o traslado de un menor de edad, de manera similar que un adulto y son los Policías de Infancia y Adolescencia, quienes tienen la formación y el conocimiento de los protocolos que se deben adelantar para respetar y propender porque no se vulneren los derechos de los menores que se dejen a disposición de la Comisaría de Familia, pues, de conformidad con el artículo 44 de la Constitución Política,

los niños, niñas y adolescentes, son sujetos de especial protección constitucional y por ello, el restablecimiento de sus derechos se efectúa a través de las autoridades competentes y con la participación de todos los actores permitidos por el Código de Infancia y Adolescencia.

Es por esta razón que el artículo 88 de la Ley 1098 de 2006, establece que la Policía Nacional es una entidad que integra el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, la cual tendrá como cuerpo especializado **a la Policía de Infancia y Adolescencia**, cuyo objetivo es garantizar la protección integral de los niños, niñas y adolescentes y precisamente el numeral 10 del artículo 89 ibídem señala como una de las funciones de la mencionada especialidad, *“Brindar apoyo a las autoridades judiciales, los Defensores y Comisarios de Familia, Personeros Municipales e Inspectores de Policía en las acciones de policía y protección de los niños, las niñas y los adolescentes y de su familia, y trasladarlos cuando sea procedente, a los hogares de paso o a los lugares en donde se desarrollen los programas de atención especializada de acuerdo con la orden emitida por estas autoridades.”* (Negrilla fuera de texto).

Por lo anterior y, dada la condición especial de las personas que serán trasladadas a los hogares de paso o lugares establecidos por el ICBF y la Comisaría de Familia, el procedimiento debe ser adelantado por la especialidad de Infancia y Adolescencia de la Policía Nacional. Por ello, considero que era necesario efectuar una precisión en tal sentido, para que de ninguna manera se vean trasgredidos los derechos de los niños, niñas y adolescentes, en su trato o durante el traslado al lugar dispuesto para ello, y de esta forma garantizar su protección integral, conforme lo dispone la Ley 1098 del 8 de noviembre de 2006, evitando con ello, que con el afán de cumplir con lo dispuesto en el párrafo citado, se designe a un uniformado que no tenga las calidades ni conozca los procedimientos que se deben adelantar en tal sentido.

Atentamente,

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