



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

Yopal Casanare, veinticinco (25) de junio de dos mil veinte (2020)

Referencia:	85001-2333-000-2020-000-212-00
Medio de Control:	Legalidad
Acto controlado:	Decreto 014 de 30 de abril de 2020 emitido por el municipio de Sácama

Magistrado Ponente: **JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**

### **I.- OBJETO**

Procede el Tribunal a emitir sentencia dentro del asunto referenciado.

### **II.- SÍNTESIS ACTUACIÓN PROCESAL**

1.- El proceso referenciado fue repartido al Despacho 2 del Tribunal Administrativo de Casanare, el cual lo admitió y le dio el curso establecido en el artículo 185 del CPACA, hasta llevarlo a sentencia.

2.- Culminado el trámite mencionado, dicho despacho presentó proyecto de fallo, disponiendo en la parte pertinente de la parte resolutive DECLARAR IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad del decreto indicado en la referencia.

3.- Sometido el proyecto a rotación a través de medios virtuales, primero, y luego analizado en Sala virtual de decisión llevada a cabo el 11 de junio de 2020, fue derrotado básicamente por las siguientes razones:

3.1.- El principal deber de los jueces es decidir de fondo los asuntos sometidos a su conocimiento.

3.2.- De conformidad con el artículo 278 del C. G. del P., son sentencias las que deciden sobre las pretensiones de la demanda, las excepciones de mérito, cualquiera que fuere la instancia en que se pronuncien, las que deciden el incidente de liquidación de perjuicios, y las que resuelven los recursos de casación y revisión. Son autos todas las demás providencias.

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

3.4.- Si el acto enviado para CIL es improcedente, tal situación debe resolverse por el ponente a través de auto interlocutorio, al tenor de lo establecido en el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011, y no por la Sala porque la declaratoria de improcedencia no decide nada respecto del fondo del asunto.

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

a) Que se trate de un acto emitido por las entidades territoriales.

- b) Que se trate de un acto de carácter general.
- c) *Que sea proferido en ejercicio de la función administrativa, durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos u ordinarios y con la finalidad de contrarrestarla.*

3.6.- En el caso específico se cumplen la totalidad de requisitos indicados en el numeral precedente.

3.7.- Por lo tanto, aunque se modificaron en parte las argumentaciones que tuvo el ponente para declarar la improcedencia del control de legalidad en otras oportunidades, debe proferirse decisión de fondo, por las razones expresadas en precedencia, a las cuales deben agregarse las siguientes:

- a) La Constitución en su artículo 215 distingue con claridad el D.L. que declara el estado de excepción de los que lo desarrollan.
- b) Declarado el estado de emergencia económica, social y ecológica, acorde con la misma disposición (inciso segundo), el gobierno en pleno (presidente y todos sus ministros), queda facultado para expedir decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir su extensión. Esos decretos legislativos, cuando crean nuevos impuestos, dejan de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente (inciso tercero). En los demás casos, el congreso puede modificarlos en cualquier tiempo.
- c) El texto de la parte resolutive del D.L. 417 es del siguiente tenor:

*Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.*

*Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.*

*Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.*

*Artículo 4. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.*

- d) Durante el término de vigencia del D.L. 417, el gobierno hizo uso no solo de la facultad de expedir decretos legislativos para conjurar la emergencia, sino de decretos ordinarios para los mismos efectos.
- e) La emergencia que originó el D.L. 417 fue la pandemia por COVID-19 y ella no ha concluido.
- f) Es cierto que el término para que el gobierno hiciera uso de las facultades extraordinarias para conjurar la primera emergencia ya finalizó, pero no los decretos legislativos y ordinarios emitidos para desarrollarla, salvo algunos, pues por ejemplo, el Decreto 420 fue derogado por el Decreto 457 y este por el Decreto 531 de 2020; y todos ellos dispusieron aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de República de Colombia, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus – COVID-19; y en ellos se ordenó a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus

competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de dicha medida.

3.8.- La tesis expuesta por la Sala mayoritaria del tribunal se concreta en que, todos aquellos actos que restrinjan derechos fundamentales de las personas con ocasión de las medidas dispuestas durante estado de emergencia económica, social y ecológica, deben ser objeto del control inmediato de legalidad, no porque se *“dificulta llegar al estrado”*, como lo indica el ponente al traer a colación la tesis, sino porque se trata de medidas de carácter general que se dictan en desarrollo del estado de excepción declarada en este caso inicialmente por el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, e igualmente, porque son estos actos locales de emergencia los que más restringen los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Debe resaltarse también que, justamente por la insuficiencia de atribuciones ordinarias para hacer frente a la pandemia, es que se adoptan medidas extraordinarias para conjurar sus efectos y es precisamente por vía del control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 y 151 numeral 14 del C.P.A.C.A. que el Estado controla este poder especial del ejecutivo, y no por el de nulidad simple de que trata el artículo 137 del ibídem. Se enfatiza en el nexo de causalidad entre la restricción al derecho fundamental de libre circulación del artículo 24 de la C. P. y la emergencia económica, social y ecológica declarada por el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, vigente hasta el 16 de abril de 2020, inclusive, y nuevamente declarada por decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

3.9.- El término del artículo 215 (30 días) se refiere a las facultades que tiene el presidente para dictar decretos leyes y de ninguna manera al término de vigencia de la producción normativa que se origine en el nuevo sistema jurídico, a partir de las modificaciones legislativas que se dan hacia futuro, sin términos de caducidad o temporalidad, por regla general, tanto es así que solo se le puso límite por la vigencia fiscal a los decretos leyes que establecen nuevos tributos o modifican los existentes; las modificaciones no referidas a impuestos, por el mandato constitucional en cita, no tienen término específico de vigencia, otra cosa distinta es que algunas medidas extraordinarias pueden restringir o vulnerar los derechos fundamentales, que excepcionalmente desde el mismo momento de su expedición determina su vigencia, para evitar poderes excesivos a las autoridades por fuera de lo límites de la finalidad, necesidad y conveniencia por los cuales fueron expedidos, por ejemplo el Decreto legislativo 806 del 4 de junio de 2020, que en su artículo 16 le da una vigencia de 2 años a partir de su expedición.

3.10.- El nuevo sistema jurídico creado con fundamento en las facultades extraordinarias, concede competencias permanentes a las autoridades territoriales cada vez que el alcalde o el gobernador tenga necesidad de acudir a una facultad otorgada en íntima relación con la pandemia. Se debe analizar, justamente que la producción de actos administrativos generales de los diferentes entes territoriales en que se toman medidas restrictivas a derechos fundamentales, se empezaron a proferir desde el momento mismo en que se declaró la primera emergencia económica, social y ecológica y para nada afecta la vigencia de 30 días de que trata el artículo 1° del Decreto 417 de 2020 o que exista un interregno entre tal fecha – 17 de abril de 2020- y la expedición del decreto 637 del 6 de mayo de 2020, por el cual se declara nuevamente la emergencia económica, social y ecológica.

4.- Consecuencialmente, la Sala dispuso que el proceso pasara al magistrado que le sigue en turno en orden alfabético de apellidos, acorde con lo dispuesto en el Acuerdo 209 de 1997 emanado del Consejo Superior de la Judicatura, esto es, al Despacho 1 del Tribunal Administrativo de Casanare para que elaborara nueva ponencia, pero de mérito.

5.- El Despacho 2 remitió el proceso al Despacho 1 con auto del 11 de junio de 2020. Por ende, se procede a emitir el fallo respectivo en los términos que se indican a continuación.

### **III.- EL ACTO CONTROLADO**

A continuación, se sintetiza el Decreto núm. 014 del 30 de abril de 2020 emitido por el municipio de Sácama en los siguientes términos:

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

Invocó los artículos 2, 24 y 315 de la Constitución Política de Colombia; artículos 3, 91 de la Ley 136 de 1994, artículo 198 de la Ley 1801 de 2016, Ley 1751 de 2015.

Indicó que la OMS declaró el 11 de marzo de 2020 como pandemia el Coronavirus – Covid-19, por la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos conformados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de redundar en la mitigación del contagio.

Mediante Resolución núm. 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social, declaró la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del coronavirus COVID-19, en todo territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del virus en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

El gobierno nacional, a través de los Decretos 418, 457 y 593 de 2020, emitió las medidas transitorias de orden público, tendiente a reducir la propagación del Covid-19 en el territorio nacional, el último prorrogó el aislamiento obligatorio hasta el 11 de mayo del año en curso.

#### **B. Consideraciones fácticas.**

El Comité de expertos de la Organización Mundial de la salud OMS, emitió el 30 de enero de 2020 la declaratoria de emergencia de salud pública de interés Internacional —ESPII1 con ocasión del Coronavirus (COVID-19), con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda.

Luego, el 11 de marzo de 2020 la OMS declaró que el brote nuevo Coronavirus - COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

#### **C.- Consideraciones valorativas.**

Señala que, en razón a la emergencia sanitaria, es necesario mantener hasta el 11 de mayo las medidas de restricción que lleven a garantizar la seguridad de las personas y la conservación del orden público en el municipio de Sácama, permitiendo la realización de las actividades incluidas en el Decreto 493 de 2020, eso sí bajo los protocolos de seguridad que se establezcan.

Manifestó que el municipio ha venido regulando la manera en que se deberá adelantar el aislamiento, establecimiento los protocolos a efectos de acatar las

restricciones de movilidad, circulación, así como los protocolos para el desarrollo de las actividades exentas, esto mediante los Decretos municipales 007, 008, 009 y 013 de 2020.

Por último, señaló que se requiere establecer la forma en que se deberán desarrollar en el municipio de Sácama las nuevas actividades exentas a efectos de que se desarrollen las actividades cumpliendo los protocolos de seguridad.

Y con base en lo anterior decretó lo siguiente:

[...]

**“ARTICULO PRIMERO: ACATAR** el Decreto Presidencial N° 593 del 24 de abril de 2020 en su totalidad.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Para el desarrollo de la actividad descrita en el numeral 37 del artículo 3° del Decreto 593 (actividad física), se deberá cumplir con las siguientes recomendaciones:

1. Se podrá desarrollar actividades físicas en el municipio de Sácama en el horario comprendido entre las 006:00 am y las 07:99 am en lugares al aire libre de manera individual manteniendo el distanciamiento.
2. Podrá realizar actividades físicas en la avenida principal entre la calle 4 y el punto de control de la Policía; y se permite el recorrido en bicicleta o a pi, por la ruta nacional 6404 hasta el monumento da la virgen.
3. Las personas deberán cumplir con el uso del tapabocas y mantener una distancia de 5 metros entre las personas.
4. No se podrá compartir la hidratación o toallas, o cualquier otro elemento utilizado para hacer deporte, así como tampoco se podrá compartir productos alimenticios o energéticos.
5. El tiempo máximo autorizado para la realización de actividad física en de una hora diaria en el horario detallado en el numeral primero.
6. Por ningún motivo se permitirá la aglomeración de personas para la realización de actividad física.
7. No se podrá realizar actividad física en polideportivos, así como tampoco en parques biosaludables, esto en razón a que esos últimos poseen condiciones de favorables para el contagio.

**PARÁGRAFO:** No se permite la realización de actividades físicas en lugares públicos a personas mayores de 60 años ni a menores de edad.

**ARTÍCULO TERCERO: LA OMISIÓN** de las determinaciones adoptadas en el presente Decreto, darán lugar a las sanciones establecidas en el Código Nacional de Policía y Convivencia ciudadana (ley 1801 de 2016), y el artículo 388 del Código Penal Colombiano.

**ARTÍCULO QUINTO: REMÍTASE** copia del presente Decreto a las autoridades administrativas, el Comandante de la Estación de Policía y Ejército Nacional, y demás autoridades, encargadas de realizar el control de legalidad, y dar cumplimiento al principio de Publicidad.

**ARTÍCULO SEXTO: VIGENCIA.** el presente Decreto rige a partir de su publicación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.  
[...]" (Sic para todo el texto en cursivas, negrilla del mismo).

#### IV.- INTERVENCIONES CIUDADANAS

En el auto admisorio y acorde con lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 se dio oportunidad a los ciudadanos para que intervinieran e hicieran conocer al Tribunal su posición sobre el tema, a fin de considerarlo en el fallo.

Ningún ciudadano intervino durante el término fijado para el efecto.

## V.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El procurador delegado ante el Tribunal Administrativo de Casanare, dentro del término de traslado, y después de señalar los antecedentes, supuestos fácticos y probatorios señaló que el problema jurídico que se vislumbra, *“se contrae a determinar si el acto administrativo contenido en el Decreto No. 014 del 30 de abril de 2020 “Por medio del cual se acatan las disposiciones contenidas en el Decreto Nacional 593 del 24 de abril de 2020, y se regula la forma de realizar actividad física durante el aislamiento en el Municipio de Sácama Casanare”, como medida para conjurar la propagación del contagio del Coronavirus Covid-19 en cumplimiento a lo dispuesto por el Decreto Legislativo 417 de esta misma anualidad, se encuentra ajustado a la legalidad vigente y en especial a la normatividad excepcional establecida en los Decretos Legislativos proferidos por el Gobierno Nacional al amparo del artículo 215 de la Carta Política”*.

*Igualmente, deberá discernirse si el funcionario público que expidió el acto objeto de control es el competente para hacerlo, bien por disposición legal o por delegación expresamente conferida por el titular de tal atribución”*.

Señaló que el tema es de puro derecho, por lo que sería realizar el análisis del acto administrativo enjuiciado, del cual transcribió la parte resolutive del mismo, frente a la normatividad superior que le sirvió de fundamento, así como lo relacionado a la competencia de quien expidió, para así concluir su avenimiento al ordenamiento jurídico y por ende su legalidad.

Manifestó que con ocasión de la aparición del virus denominado COVID-19, mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria y adoptó medidas sanitarias para hacer frente al mismo, que la materia que trata el acto administrativo tiene que ver con ***“situación de riesgo que puede afrontar eventualmente la entidad territorial en cuanto a la situación de propagación y contagio”***, y que no se ha dictado decreto alguno que haya trasferido el ejercicio de esas funciones a autoridad distinta a la que legalmente le corresponden; es decir, el Alcalde conserva dichas atribuciones..

Dijo que el acto administrativo, objeto de enjuiciamiento, y que fuera dictado por alcalde municipal de Sácama no hace alusión alguna al estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el Gobierno Nacional, Decreto 417 de 17 de marzo de 2020; sin embargo, sí se menciona la Ley 1801 de 2016 *“Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”*.

Destaca que el acto administrativo, en sus consideraciones, alude expresamente a la situación que vive el municipio con ocasión del virus, además que cita algunos decretos legislativos emitidos por el Ejecutivo Nacional.

Que el alcalde municipal de Sácama sí es competente para proferir el acto administrativo objeto de control, Decreto 014 del 30 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 los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 y el artículo 44 de la Ley 715 de 2001 y que hasta el momento ningún Decreto Legislativo lo ha despojado transitoriamente de tal potestad.

Indicó además que el Decreto objeto de control no tiene conexidad 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, porque las decisiones plasmadas en el mismo y que tienen que ver con la situación de riesgo que pueda afrontar eventualmente la entidad territorial en cuanto a la situación de propagación y contagio (respecto de adopción de medidas e instrumentos legales urgentes para conjurar la crisis acaecida por el COVID-19) están específicamente destinadas a prevenir la propagación y a que se retrase el contagio del virus en la población, pero fueron adoptadas con fundamento en las atribuciones, prerrogativas y funciones que el ordenamiento jurídico le otorga ordinariamente al ejecutivo municipal y con base en el Decreto 593 de 2020 (el cual no tiene la naturaleza jurídica de ser Legislativo).

Igualmente, que el acto administrativo fue proferido en una fecha en que el Decreto 417 de 2020 que decretó la emergencia económica, social y ecológica por parte del gobierno nacional ya había perdido vigencia, razón por la cual no podía estar fundamentado en este y mucho menos constituir su desarrollo a nivel local de Sácama.

Explicó que el decreto que declaró el estado de excepción data del 17 de marzo de 2020, cuya vigencia, según el artículo 1°, tendría una duración de 30 días calendario contados a partir de la vigencia de este, por lo que su eficacia y validez iba hasta el 17 de abril de 2020, inclusive, razón por la cual cualquier medida que en materia de orden público quisiera adoptar directamente el alcalde con fundamento en el mismo, debió efectuarla dentro del término en que estaba vigente, el cual perduró el estado de excepción entre el 17 de marzo hasta el 17 de abril de 2020.

Por lo anterior, señaló que no era posible efectuar la confrontación entre el Decreto 014 del 30 de abril de 2020 expedido por el alcalde municipal de Sácama y el Decreto núm. 417 de 2020 proferido por el gobierno nacional. Por lo que dicho acto administrativo no puede ser objeto de control inmediato de legalidad al no darse el requerimiento del artículo 136 del CPACA.

Acotó que el acto administrativo proferido por el alcalde de Sácama, y que fuera remitido para eventual control de legalidad, se fundamenta en lo establecido en el Decreto presidencial 593 del 24 de abril de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”*, mismo que no reúne el requerimiento de ser un Decreto Legislativo, entre otras cosas porque no está firmado por todos los Ministros y que en su encabezado es bastante claro al indicar *“EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que confiere el numeral 4 del artículo 189, artículo 303 y 315, de la Constitución Política de Colombia, y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016”*:

Señaló que por ninguna parte se fundamenta en el artículo 215 de la Carta Política como tampoco en el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 (que ni siquiera menciona en sus considerandos).

Y con base en esos argumentos solicitó que, al proferirse el respectivo fallo de única instancia, se declare improcedente el control inmediato de legalidad frente al Decreto 014 del 30 de abril de 2020 expedido por el alcalde Municipal de Sácama.

## **VI.- PRUEBAS**

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

1.- Copia del Decreto núm. 014 del 30 de abril de 2020 emitido por el municipio de Sácama – Casanare *“Por medio del cual se acatan las disposiciones contenidas en el Decreto Nacional 593 del 24 de abril de 2020, y se regula la forma de realizar actividad física durante el aislamiento en el Municipio de Sácama Casanare”*. El cual se sintetizó en precedencia.

2.- Constancia de publicación del Decreto núm. 014 del 30 de abril de 2020, expedida por la personería municipal de Sácama, doctora Marlen Fabiola Medina Fuentes, en la que señala que se encuentra publicado en la cartelera municipal y en página web.

## **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.

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.

El estado de emergencia económica, social y ecológica, que es la que ocupa la atención del Tribunal, lo reguló en sus capítulos IV (arts. 46 a 50) y V (arts. 51 a 58).

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

2.4.- El mismo Órgano, al examinar uno de los estados de excepción, esto es, al estado de conmoción interior declarado por el Decreto Legislativo 1837 de 2002 expedido por el gobierno nacional, se refirió también a los demás en sentencia C-

802 de 2002. De ella y por considerar aplicables al control de legalidad del asunto referenciado, extractamos los siguientes criterios:

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

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

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

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

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

inalienables consagrados en la Carta y ella sólo es posible si se mantiene incólume la estructura de las ramas del poder público y los demás órganos del Estado

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

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

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

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

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

parámetro normativo alguno de control, implica razonamientos de oportunidad y conveniencia y su carácter es voluntario.

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

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

### **VIII.- ESTUDIO DEL CASO**

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

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

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

Sentadas las anteriores premisas constitucionales, legales y jurisprudencias, la Sala, 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 realizará el 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 *Ibidem* 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 Sácama – Casanare, a través de su alcalde, esto es, una entidad del orden territorial.

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

## 2.- Control formal

2.1.- El Gobierno nacional en pleno, a través del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 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 de marzo de 2020, habilitando al gobierno nacional para ejercer facultades extraordinarias, las cuales han sido desarrolladas por los distintos decretos legislativos y ordinarios, entre ellos el Decreto 593 de 24 de marzo de 2020, el cual dispuso el *aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de República de Colombia*, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus – COVID-19.

2.2.- Analizado el acto objeto de control emitido por el alcalde de Sácama – Casanare, específicamente su parte considerativa, se deduce claramente que, si bien en cierto, no se expidió durante el estado de excepción decretado, el cual iba hasta el 17 de abril de 2020, también lo es que el mismo se expidió para acatar el Decreto 593 del 24 de abril de 2020, decreto que desarrolla las facultades extraordinarias otorgadas al gobierno, esto es, con el fin de emitir medidas para prevenir y controlar propagación del coronavirus COVID-19 en ese territorio y mitigar sus efectos.

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 Sácama – 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 demás decretos legislativos y ordinarios que las desarrollaron.
- Y cuando se examinan las medidas adoptadas a través del **Decreto 014 del 30 de marzo de 2020** emitido por el alcalde de Sácama – Casanare se observa

que son generales, impersonales, objetivas, abstractas y que no se agotan con el primer uso; es decir, se trata de un acto de carácter general, que es uno de los requisitos señalados por las leyes 137 de 1994 (artículo 20) y 1437 de 2011 (artículos 136 y 151 numeral 14).

### **3.- Control material**

Respecto de este tema, la Corporación considera lo siguiente:

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

3.2.- La Carta y la ley mencionada establecen los derechos, principios y garantías fundamentales que deben respetarse durante los estados de excepción, a saber: 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.- En cuanto al control material específico del decreto en comento, debe señalarse lo siguiente:

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 legislativos para mitigar y tratar de conjurar la situación.

3.3.3.- En cuanto al contenido en sí de las medidas adoptadas, su motivación, necesidad y proporcionalidad con relación a los hechos que le sirven de causa, y legalidad, debe indicarse lo siguiente:

3.3.3.1.- Están suficientemente fundamentadas en la Constitución y en las normas citadas en las consideraciones del acto controlado.

3.3.3.2.- A través del decreto que venimos analizando, en resumen, se acató el *Decreto Presidencial N° 593 del 24 de abril de 2020 en su totalidad, pero adecuándolo al municipio de Sácama; se reglamentaron las actividades físicas al aire libre durante la pandemia, pero cumpliendo las medidas de sanidad, y con las salvedades allí indicadas; y se hicieron advertencias sobre las sanciones legales por incumplimiento.*

3.3.3.3.- Dichas medidas resultan acordes con las normas señaladas en las consideraciones del decreto objeto de control por los siguientes motivos, especialmente las previstas en los Decretos 417 y 593 de 2020. También son concordantes con los lineamientos que dio el Gobernador de Casanare en el Decreto 0109 del 16 de marzo de 2020, por medio del cual declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus – COVID-19 y adoptó medidas para enfrentarlo en ese territorio.

Y son necesarias y proporcionales a las razones que le sirven de causa porque hasta la fecha la medida más recomendadas para garantizar la salud, la vida y los demás derechos de los ciudadanos, por su eficacia son las relacionadas con los mecanismos que persiguen evitar el contacto físico y hacer efectivo el aislamiento.

3.3.2.- Las medidas adoptadas por el alcalde de Sácama – Casanare 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.

En consecuencia, por las razones anotadas, se declarará ajustado a la ley el **Decreto 014 del 30 de marzo de 2020** expedido por el alcalde de Sácama – Casanare.

4.- En lo que concierne al concepto emitido por el señor procurador delegado ante la Corporación debe indicarse lo siguiente:

- a) Es cierto que el Decreto 014 del 30 de abril de 2020 fue expedido por fuera de la vigencia del Decreto 417 de 2020, pero ello no significa que los motivos expuestos en aquel, no se ajusten a los expuestos por el gobierno nacional para decretar la emergencia.
- b) La emergencia derivada del COVID – 19 no ha desaparecido.
- c) El término de 30 días, establecido en el artículo 215 de la Constitución y el Decreto 417, es para emitir los decretos legislativos destinados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

- d) Los Decretos legislativos emitidos durante el término de la emergencia pueden ser modificados por el Congreso en cualquier tiempo, lo cual no ha ocurrido. Por ende, conservan plena vigencia.
- e) Además de lo anterior, según lo establecido en el artículo 189 de la Constitución, el gobierno puede emitir decretos ordinarios, y a través de ellos está facultado constitucionalmente para reglamentar no solo los decretos legislativos emitidos durante la emergencia sino también las leyes ordinarias. Dos de ellos, son por ejemplo, los decretos 418 y 593 de 2020.

A través del primero se dispuso que: 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; 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; y 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.

Por el Decreto 593 de 2020 se imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público. Su texto es del siguiente tenor:

*“Artículo 1. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

*Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto.*

*Artículo 2. Ejecución de la medida de aislamiento. De conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, adoptada en el artículo anterior.*

*Artículo 3. Garantías para la medida de aislamiento, Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:*

- 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, casas de cambio, operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, chance y lotería, y a servicios notariales y de registro de instrumentos públicos.*
- 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 humanitarios y de 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, y mercancías de ordinario consumo en la población-, (iii) reactivos de laboratorio, y (iv) 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, fumigación, cosecha, producción, empaque, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de: semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos -fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas, 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, 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.

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 ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas.

19. La ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas.

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. La operación aérea aeroportuaria de conformidad con lo establecido en el artículo 6 del presente decreto, y su respectivo mantenimiento.

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 de que trata el presente artículo.*

*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, reciclaje, 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, casas de cambio, operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, Chance y Lotería, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales y de registro de instrumentos públicos, así como la prestación de los servicios relacionados con la expedición licencias urbanísticas.*

*El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos, en los cuales se prestarán los servicios notariales, garantizando la prestación del servicio a las personas más vulnerables y a las personas, de especial protección constitucional. El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios, turnos en los cuales se prestarán los servicios por parte de las oficinas de registro de instrumentos públicos.*

*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 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, 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.*

*36. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de productos textiles, de cuero y prendas de vestir; de transformación de madera; de fabricación de papel, cartón y sus productos y derivados; y fabricación de productos químicos, metales, eléctricos, maquinaria y equipos. Todos los anteriores productos deberán comercializarse mediante plataformas de comercio electrónico o para entrega a domicilio.*

*37. El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, por un período máximo de una (1) hora diaria, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales.*

*En todo caso se deberán atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan.*

*38. La realización de avalúos de bienes y realización de estudios de títulos que tengan por objeto la constitución de garantías, ante entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.*

*39. El funcionamiento de las comisarías de familia e inspecciones de policía, así como los usuarios de estas.*

*40. La fabricación, reparación, mantenimiento y compra y venta de repuestos y accesorios de bicicletas convencionales y eléctricas.*

*41. Parqueaderos públicos para vehículos.*

*Parágrafo 1. Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas o identificadas en el ejercicio de sus funciones o actividades.*

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

*Parágrafo 3. 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 4. 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 5. Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo, para iniciar las respectivas actividades, deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID - 19. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.*

*Parágrafo 6. Las excepciones que de manera adicional se consideren necesarias adicionar por parte de los gobernadores y alcaldes deben ser previamente informadas y coordinadas con el Ministerio de/Interior.*

*Artículo 4. Teletrabajo y trabajo en casa. Durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19, las entidades del sector público y privado procurarán que sus empleados o contratistas cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo, desarrollen las funciones y obligaciones bajo las modalidades de teletrabajo, trabajo en casa u otras similares.*

*Artículo 5. Movilidad. Se deberá garantizar el servicio público de transporte terrestre, por cable, fluvial y marítimo de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en el territorio nacional, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y las actividades permitidas en el artículo 3.*

*Se deberá garantizar el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga.*

*Artículo 6. Suspensión de transporte doméstico por vía aérea. Suspender el transporte doméstico por vía aérea a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020.*

*Sólo se permitirá el transporte doméstico por vía aérea, en los siguientes casos:*

- 1. Emergencia humanitaria.*
- 2. El transporte de carga y mercancía.*
- 3. Caso fortuito o fuerza mayor.*

*Artículo 7. Prohibición de consumo de bebidas embriagantes. Ordenar a los alcaldes y gobernadores que en el marco de sus competencias constitucionales y legales prohíban, dentro de su circunscripción territorial, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.*

*Artículo 8. Garantías para el personal médico y del sector salud. Los gobernadores y alcaldes, en el marco de sus competencias, velarán para que no se impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud, ni se ejerzan actos de discriminación en su contra.*

*Artículo 9. Inobservancia de las medidas. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.*

*Los gobernadores y alcaldes que omitan el cumplimiento de lo dispuesto en este decreto, serán sujetos de las sanciones a que haya lugar*

*ARTÍCULO 10. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020 y deroga los Decretos [531](#) del 8 de abril de 2020 y [536](#) de 11 de abril de 2020.”.*

Resta observar que este decreto (593) fue derogado por el Decreto 636 del año en curso, pero para la fecha en que fue expedido el Decreto 014, esto es, 30 de abril de 2020, aún estaba vigente y por lo mismo debe tenerse en cuenta para realizar el control de legalidad que nos ocupa.

- f) Así las cosas, por las razones anotadas, aunque se respeta el concepto del señor procurador, no se comparte ni se acoge.

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

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** ajustado a la ley el Decreto 014 de 30 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Sácama – Casanare, acorde con la motivación precedente.

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

(Aprobado en Sala virtual llevada a cabo el 25 de junio de 2020, acta No. )

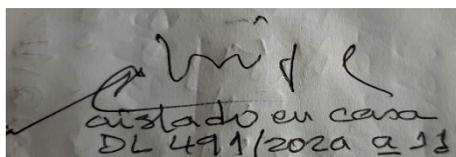
**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**



**AURA PATRICIA LARA OJEDA**



**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**

**CON SALVAMENTO DE VOTO**



**SALVAMENTO DE VOTO.** Sentencia del 25/06/2020, J. A. Figueroa Burbano, radicación 850012333000-2020-00212-00<sup>1</sup>. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos presuntamente expedidos en desarrollo de estados de excepción. **Sácama.** Decreto **14** del 30/04/2020. Temática: Poderes extraordinarios de policía por emergencia sanitaria. Extiende aislamiento preventivo obligatorio, restringe consumo bebidas embriagantes, según Decreto ordinario **593** (desarrollo de las Leyes 1523 y 1801). Improcedente estudio de fondo<sup>2</sup>.

## 1. EL ACTO SOMETIDO A CONTROL DE LEGALIDAD

Se trata del Decreto **14** del 30/04/2020 expedido por el alcalde de Sácama. Dispone aislamiento preventivo y orden público, en ejercicio de los poderes extraordinarios de policía, conferidos por las Leyes 1523 y 1801, entre otras, en el marco del desarrollo territorial del D.E. 593/2020, que continúa las políticas públicas nacionales que vienen desde el D.E. 457/2020, pasando por el D.E. 531/2020, para ocuparse de las consecuencias sanitarias de la pandemia por 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. Marco teórico

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*

<sup>1</sup> Ver control+ clic en la frase subrayada [expediente digital](#) que lleva a la carpeta del caso. Los documentos están numerados y en orden consecutivo.

<sup>2</sup> En idéntico sentido, frente a contenido material y presupuestos fácticos y normativos similares, SV a las sentencias D1 del 11/06/2020, radicación 2020-00124-00 y del 18/06/2020, mismo ponente, radicación 2020-00165-00; seriado de medidas de aislamiento desarrollo D-457 y D-531.

*atañe a la emergencia sanitaria, en las perspectivas epidemiológica, de orden público interno (restricciones a derechos y libertades, tales como reunión, expresión, movilización, consumo de embriagantes, actividades productivas, comerciales, sociales, familiares y lúdicas) y de funcionamiento del sistema de salud pública, si deriva clara y suficientemente de los preceptos jurídicos que preexistan al D.L. 417/2020 está sometido a control de legalidad mediante los mecanismos ordinarios de la Ley 1437.*

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

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

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

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

3.5 Prescindo ahora de transcribir fragmentos ya publicados de la opción interpretativa que he ofrecido a la sala, no acogida, tanto en mis propias ponencias como en múltiples salvamentos de voto de esta serie de fallos, en aras de la brevedad. Basta al respecto recordar que una de las máximas expresiones de la senda *expansiva* del CIL (de la que se mantendrá breve referencia), ya fue rectificadas por su propia autor, precisamente porque desde la reactivación del medio de control ordinario y permanente de nulidad simple, cesaron sus fundamentos fáctico políticos.<sup>3</sup>

3.6 Expiración de los efectos del D.L. 417/2020. Se advirtió en el enunciado teórico de los antecedentes del problema jurídico procesal que el acto territorial del que se ocupa este fallo se produjo *después de expirada la vigencia del D.L. 417/2020*, la cual, según su propio mandato, se mantuvo hasta el 17/04/2020.

---

<sup>3</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.

Pues bien: acontecida dicha expiración, se quiebra uno de los pilares que ha permitido *expandir el CIL* a todos los actos territoriales generales que guarden *conexidad fáctica* con las causas y propósitos de las regulaciones nacionales que declararon la *emergencia sanitaria* y han definido restricciones a múltiples derechos, en aras de preservar la salud pública, pues en virtud del principio de identidad no será factible sostener que un decreto municipal *desarrolla* preceptos de un decreto legislativo que ya no regía cuando se produjo. Es decir, no se puede ser al tiempo un acto municipal *desarrollo* de lo que ya dejó de ser (el declarativo de la emergencia económica, social y ecológica).

La consecuencia técnica de esa nueva realidad normativa exige identificar, en su lugar con mayor rigor, *cuál haya sido el fundamento directo o mediato del acto territorial que lo pueda conectar con el desarrollo de otros decretos legislativos*, distintos al *declarativo del estado de excepción*, esto es, establecer cómo, pese a la preexistencia y subsistencia integral de un sistema permanente de fuentes que regulan el ejercicio de poderes extraordinarios de policía administrativa, fue *indispensable* acudir a dichos tales decretos legislativos; cuáles se invocaron o con cuáles tiene clara conexidad de fines, propósitos y mandatos.

#### 4ª CASO CONCRETO. Extracto de la ponencia vencida

4.1 El ponente avocó conocimiento e inició el trámite para CIL pues *ab initio* pareciera que el acto del que se ocupa ahora el fallo podría derivarse de las medidas legislativas de excepción que se iniciaron con el D.L. 417 de 2020, las que se han diferenciado en el marco teórico de las atinentes a la *emergencia sanitaria* que declaró el Ministerio de Salud y Protección Social, a partir del 12/03/2020.

Se optó por dar paso a la respuesta judicial inmediata, en la dimensión relativamente expansiva del CIL a que se ha referido la jurisprudencia del Consejo de Estado, sin perjuicio de escudriñar más detalladamente los fundamentos del acto que se remitió a control, su conexidad con las disposiciones extraordinarias que autoriza el art. 215 de la Carta y la problemática relativa a la pandemia por COVID 19. Así se procede, oídas intervenciones y parecer del Ministerio Público.

4.2 Se trata del **Decreto 14<sup>4</sup> del 30/04/2020** expedido por el alcalde de Sácama, por el cual se extienden las restricciones (aislamiento obligatorio), que vienen del Decreto ordinario 531/2020 hasta las 00 horas del 11/05/2020 (arts. 1 y 4), para acatar los lineamientos del Decreto 593/2020; se regulan horarios y condiciones para las actividades de ejercicio al aire libre (art. 2°) y se advierten las sanciones policivas previstas en la ley (art. 3°).

Se invocaron múltiples fundamentos, entre ellos, los arts. 2, 24 y 315 de la Constitución Política, el poder extraordinario de policía establecido en artículos 14, 198 y 202 de la Ley 1801 de 2016 y la Ley 136 de 1994 (arts. 3 y 91); además, la Ley 715/2001 (art. 44); el Decreto 1421/1993 (art. 38-18) y la Ley 1751 de 2015 (art. 5°).

4.3 En su motivación no se mencionó el Decreto Legislativo 417/2020, expedido por el Gobierno, por el cual se declaró emergencia económica en todo el país, para responder a la pandemia COVID-19; sin embargo, se aludió a los reportes de la OMS y del Ministerio de Salud, relativos a la emergencia sanitaria que lo antecede; la R-385/2020 del MINSALUD; los Decretos nacionales 418, 457 y 593/2020; y los decretos municipales 07, 08, 09 y 013, acerca de dichas temáticas.

4.4 Las medidas adoptadas en el Decreto 014/2020 se orientaron específicamente a los

---

<sup>4</sup> Expediente digital, mismo enlace, documento 02-Oficio y decreto.

siguientes objetivos: i) preservar la salud pública de los habitantes de ese territorio, y ii) regular el ejercicio de la actividad física durante el aislamiento.

4.4.1 Para procurarlo, se diseñaron los siguientes mecanismos, restricciones, mandatos o autorizaciones: i) dispone acatar en su totalidad el Decreto presidencial 593 del 24/04/2020 (art. 1), ii) en el art. 2 estableció unas recomendaciones para el desarrollo de la actividad descrita en el numeral 37 del art. 3° del Decreto 593 (actividad física). En el párrafo advierte que no se permite la realización de la actividad física en lugares públicos a personas mayores de 60 años ni a menores de edad, y ii) se advierten las sanciones policivas y penales previstas en la ley en caso de incumplimiento (art. 3°).

4.5 Contenido material. Las medidas incorporadas en el decreto que se estudia se alinean con los motivos determinantes y las regulaciones de las Resoluciones 380 y 385, anteriores al D.L. 417 de 2020, aunque le sirven de fundamento fáctico; en ese contexto, cumplen el *test* diseñado en el marco teórico, en lo que corresponde a los atributos de pertinencia, conexidad y, tal vez, necesidad y proporcionalidad, sin que este aparte se profundice en la sentencia.

Sin embargo, no superan el presupuesto de tener que acudir, para ocuparse de la emergencia sanitaria, al sustento jurídico que pudieran ofrecer las medidas de excepción, pues lo que ejerció el alcalde de Sácama en el Decreto 014 que se estudia no desborda ni sobrepasa los *poderes extraordinarios de orden público y policía sanitaria*, valga decir, diversos preceptos atinentes a la salubridad pública y a las competencias de los municipios para velar por ese bien, valor y derecho constitucionalmente relevante; esto es, se trata de uno de aquellos actos municipales sometidos a control ordinario de legalidad, acorde con las reglas de asignación de competencia de los arts. 151 a 155 de la Ley 1437.

4.5.1 Debe reiterarse, acorde con el marco teórico, que *no basta citar* en la motivación del acto administrativo, ni prescindirse de hacerlo, alguno de los decretos legislativos para legitimar procesalmente un fallo de fondo CIL, la admisión o el rechazo; se tiene que examinar el *contenido dispositivo* de la medida que se estudia, para determinar si realmente *desarrolla durante el estado de excepción* alguno de aquellos. Esto es, el escrutinio judicial no puede ser formalista, ni de simple nomenclatura, vulnerable por lo que la autoridad territorial escriba, diga o suprima.

4.5.2 En el caso concreto, ninguno de los mandatos del decreto municipal se deriva o apoya en el D.L. 417 de 2020, pues dicho decreto declarativo del estado de excepción ya no estaba vigente cuando aquel se produjo; tampoco invoca entre sus fundamentos alguno de los decretos legislativos, todavía vigentes, que se adoptaron hasta el 17/04/2020; así se corrobora, más claramente que lo controvertido con los actos territoriales proferidos hasta el 17/04/2020, que todo su contenido desarrolla o puede tener apoyo directo en la legislación preexistente y permanente del Estado.

4.5.3 En esas condiciones, vistos con mayor detalle tanto el sustento jurídico del Decreto 014 de 2020 de Sácama como su resolutive, se encuentra que no corresponde en el origen de la habilitación de las competencias administrativas, sus cometidos, alcances y mecanismos, con los desarrollos propios del D.L. 417 de 2020, luego escapa al escrutinio judicial por vía de control inmediato de legalidad. Así se propuso declararlo.

## 5ª LA PLURALIDAD DE OPCIONES INTERPRETATIVAS<sup>5</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

---

<sup>5</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.

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.

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 CoV-2 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 25/06/2020; 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>6</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>6</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> Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-01962-00 (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)		