



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

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

Referencia:	85001-2333-000-2020-00216-00
Medio de Control:	Legalidad
Acto controlado:	Decreto 041 del 24 de abril de 2020, expedido por el alcalde del municipio de La Salina– Casanare

Magistrado Ponente: **JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**

I.- OBJETO

Procede el Tribunal a emitir sentencia dentro del asunto referenciado.

II.- EL ACTO CONTROLADO

A continuación, se sintetiza el contenido del Decreto 041 del 24 de abril de 2020, expedido por el alcalde del municipio de La Salina-Casanare, en los siguientes términos:

A.- Consideraciones jurídicas:

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

Precisó que en el artículo 2.8.8.1.4.3, de la norma precitada, se enlistó las medidas sanitarias preventivas, de seguridad y de control que pueden adoptar las autoridades sanitarias con el fin de prevenir o controlar la ocurrencia de un evento o la existencia de una situación que atente contra la salud individual o colectiva y que en su artículo 2.8.8.1.4.30 reviste de atribuciones policivas a las autoridades sanitarias para efectos de la vigilancia y cumplimiento de las normas y la imposición de medidas y sanciones por su infracción.
- 4.- El Ministerio de Salud y Protección Social profirió la Resolución 0385 del 12 de marzo de 2020 *"por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COV/0-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus"*.

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

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

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

8.- Mediante el Decreto 031 del 18 de marzo de 2020, el municipio de La Salina acogió la Resolución 0385 de 2020 del Ministerio de Salud y el Decreto 0109 de 2020 emitido por la gobernación de Casanare, declarando la emergencia sanitaria y adoptando las normas para la conservación del orden y la salud pública.

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

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

Y por el Decreto 0123 del 01 de abril de 2020 adoptó medidas transitorias para garantizar el orden público, disponiendo prorrogar el toque de queda desde el 22:00 horas hasta las 05:00 horas, por el periodo comprendido entre el 01 y el 13 de abril de 2020.

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

12.- El Ministerio del Interior mediante Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020, modificado por el Decreto No. 536 del 11 de abril de 2020, impartió instrucciones para el mantenimiento del orden público, disponiendo extender la orden de aislamiento preventivo obligatorio para todas las personas habitantes de la Republica de Colombia hasta las cero horas (00:00 am) del día 27 de abril de 2020.

13.- El departamento de Casanare mediante Decreto 0127 del 13 de abril de 2020, adoptó medidas transitorias para garantizar el orden público en el Departamento de Casanare, acogió el Decreto 531 del 08 de abril de 2020, proferido por el Ministerio del Interior, y dispuso extender la orden de Aislamiento Preventivo Obligatorio para todas las personas habitantes del Departamento de Casanare.

14.- El municipio de La Salina acogió los Decretos No. 531 del 08 de abril de 2020 del Ministerio del Interior y el Decreto No. 0127 del 13 de abril de 2020 expedido por el departamento de Casanare, decidiendo extender la orden de aislamiento preventivo obligatorio para todas las personas que se encuentren en la jurisdicción del municipio de La Salina-Casanare, y dictó medidas para la conservación del orden público.

15.- El Ministerio del Interior mediante Decreto No. 593 del 24 de abril de 2020, mantuvo las instrucciones para el mantenimiento del orden público, disponiendo mantener y extender la orden

de aislamiento preventivo obligatorio para todas las personas habitantes de la Republica de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020.

16.- El departamento de Casanare mediante Decreto 0132 del 27 de abril de 2020 adopto medidas transitorias para garantizar el orden público, acogió el Decreto 593 del 24 de abril de 2020, proferido por el Ministerio del Interior, y dispuso extender la orden de aislamiento preventivo obligatorio para todas las personas habitantes del departamento de Casanare.

17.- El Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución No. 666 del 24 de abril de 2020 "Por medio de la cual se adopta el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19". En su artículo 4 señaló que, la vigilancia y cumplimiento de este protocolo estará a cargo de la secretaría municipal o distrital, o la entidad que haga sus veces, que corresponda a la actividad económica, social, o al sector de la administración pública, de acuerdo con la organización administrativa de cada entidad territorial, sin perjuicio de la función de vigilancia sanitaria que deben realizar /as secretarias de salud municipales, distritales y departamentales, quienes, en caso de no adopción y aplicación del protocolo de bioseguridad por parte del empleador, trabajador o contratista vinculado mediante contrato de prestación de servicios o de obra, deberán informar a las Direcciones Territoriales del Ministerio del Trabajo, para que adelanten las acciones correspondientes en el marco de sus competencias.

Dicha entidad, también expidió la Resolución 675 del 24 de abril de 2020 en la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del Coronavirus COVID-19 en la industria manufacturera. Resaltó que la vigilancia del cumplimiento de este protocolo está a cargo de la secretaría o entidad municipal o distrital que corresponda a esta actividad económica, del municipio o distrito en donde funciona cada planta, sin perjuicio de la vigilancia que sobre el cumplimiento de las obligaciones de los empleadores realice el Ministerio de Trabajo, ni de las competencias de otras autoridades.

18.- El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio mediante Circular Conjunta 001 de 2020 impartió orientaciones sobre medidas preventivas y de mitigación para reducir la exposición y contagio por infección respiratoria aguda causada por el sars-cov-2 (COVID-19), dirigidas a los actores del sector de la construcción de edificaciones y su cadena de suministros.

19.- El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo en el artículo 3° de la Resolución 498 de 2020 estableció que la Secretaría Municipal o la Distrital o la entidad que haga sus veces, que corresponda a la actividad económica de la industria manufacturera, validará el cumplimiento los protocolos de bioseguridad y de las instrucciones que adopte o expida cada entidad territorial, conforme a lo establecido en el artículo 2 del Decreto 539 de 2020 y en el artículo 4 la Resolución 666 de 2020.

B.- Consideraciones fácticas:

- Se han confirmado casos de COVID-19 en el territorio nacional, conforme a la información suministrada por parte de las autoridades sanitarias encabezadas por el Ministerio de Salud y Protección Social.
- El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) de la ONU, catalogó el brote del COVID-19 como pandemia, mediante comunicado emitido por su Director, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos confirmados, así como la

divulgación de las medidas preventivas con el fin de redundar en la mitigación del contagio.

- El Ministerio de Salud y Protección Social en reporte del 1 de abril de 2020 indicó que se encontraban confirmados para esa fecha en Colombia un total de 1065 casos de personas contagiadas por la enfermedad de Coronavirus, los cuales dos de estos casos se presentaron en el departamento de Casanare. Del total anteriormente referido se registra 17 muertes y 31 personas recuperadas.
- Al 13 de abril de 2020, el número de personas contagiadas por COVID-19 había aumentado en 1787 casos, para un total de 2852 infectados; así como se registraron 112 personas fallecidas como consecuencia de esta enfermedad y evolucionaron hasta su recuperación un total de 319 personas que venían padeciendo esta patología.

No obstante, en declaraciones públicas dadas por del Ministro de Salud y Protección Social, para dicha fecha existía un retraso de, por lo menos, dos (2) semanas, en el resultado de las pruebas a pacientes sospechosos de Coronavirus COVID-19.

C.- Valorativas

Indicó que ante ese panorama:

La propagación del Coronavirus COVID-19 continúa, a pesar de los esfuerzos estatales y de la sociedad, y dado que, en ausencia de medidas farmacológicas como la vacuna y los medicamentos antivirales, son las medidas no farmacológicas, tales como la higiene respiratoria, el distanciamiento social, el autoaislamiento voluntario y la cuarentena y que, en concepto de las autoridades sanitarias se deben mantener hasta tanto la evaluación del riesgo indique que la situación permite retornar de manera paulatina, y con seguimiento de las autoridades, a la cotidianidad.

Por lo tanto, es necesario mantener las medidas y acciones para prevenir los efectos del Coronavirus COVID-19 con el objeto de garantizar la debida protección de la salud y demás prestaciones de los servicios públicos esenciales a los habitantes del municipio de La Salina, máxime cuando se registran en el departamento de Casanare el contagio de 16 personas, con residencia en el municipio de Yopal, unas de las cuales tiene tratamiento hospitalario y otras de manejo domiciliario.

Y con base en esa fundamentación decretó las siguientes medidas:

“Artículo Primero. Aislamiento: Acoger el Decreto 593 del 24 de abril de 2020, proferido por el Ministerio del Interior, y el Decreto 0132 del 27 de abril de 2020 de la Gobernación de Casanare; y en consecuencia ordenar el AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO de las personas residentes en el municipio de La Salina, Casanare, a partir de las cero horas (00:00am) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00am) del día 11 de mayo de 2020, conforme a la parte motiva de este decreto.

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

Parágrafo: Se exceptúan de esta restricción a la movilidad las misiones médicas, los cuerpos de bomberos, la defensa civil y demás cuerpos de socorro y salvamento,

así como aquellas autoridades que deban movilizarse para atender asuntos estrictamente relacionados con la emergencia sanitaria del Coronavirus COVID-19.

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

- 1. Asistencia y prestación de servicios de salud.*
- 2. Adquisición de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.*
- 3. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, 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 atenderla 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. 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.*
 - 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 y 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 qué 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 alimentos y bienes de primera necesidad - alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población- en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.*
 32. *Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia y ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.*
 33. *Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos indispensables de empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.*
 34. *Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos y privados; beneficios económicos periódicos*

sociales -BEPS-, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.

35. El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.
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, pudiéndose realizar en el horario en la jornada de la mañana de 05:00am - 07:00am, y en la jornada de la tarde de 04:30pm - 6:30pm.
Para garantizar el cumplimiento estricto de esta medida los espacios autorizados son los siguientes: Parque Principal, Cancha Deportiva del Barrio Villamónica, Trayecto Barrio Centro - Barrio La Plata - Barrio San Pedro, Trayecto Barrio Centro - Monumento de la Virgen, lugares los cuales estarán acompañados, y cuando resultare posible se programarán rutinas, por parte del Gestor Deportivo, el Instructor Deportivo y el Coordinador Cultural, los cuales realizaran seguimiento y control a las mismas.
Atendiendo las medidas de prevención del contagio, solo se podrán realizar actividades deportivas individuales como Atletismo, Bicicleta, Aeróbicos, entre otras, al tiempo que deberá respetar el distanciamiento social, por lo cual quien incumpla esta medida podrá ser retirado del espacio público y ordenado su retiro al aislamiento preventivo obligatorio.
En todo caso se deberán atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan.
38. La realización de avalúas de bienes y realización de estudios de titulas 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 Primero: Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones.

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

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

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

Parágrafo Quinto: Para efectos de realizar las actividades contempladas en la excepciones 7, 10, 11, 12, 18, 28 y 36, los conductores y/o dueños de los bienes a transportar deberán informar con antelación la realización del desplazamiento y los motivos del mismo ante la autoridad sanitaria y el Reten Sanitario Provisional contemplado en el artículo 5° siguiente, así como realizar el registro de salida correspondiente en la fecha y hora en que va a iniciar el desplazamiento, al tiempo que se verificarán el cumplimiento de las medidas sanitarias de protección que permitan mitigar el riesgo de contagio y se suscribirá un acta de compromiso al respecto, en los formatos que, para tal efecto, disponga la Autoridad Sanitaria.

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

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

Parágrafo Octavo: Para efectos de realizar las actividades contempladas en la excepción 37, se da

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

Artículo Tercero. Medidas de Bioseguridad. Los responsables de la realización de cualquiera de las actividades exceptuadas en el artículo 2 de este decreto, las podrán ejecutar siempre y cuando acaten las medidas establecidas en la Resolución No. 666 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, y además implementen las siguientes:

3.1. Establecer jornadas de teletrabajo en casa para poder atender las funciones y labores que no requieran la presencia física de sus empleados o contratistas, limitando la apertura de sus instalaciones exclusivamente para atender labores en las que es indispensable el trabajo presencial.

3.2. Establecer, entre otras medidas, horarios y turnos de atención de que eviten la aglomeración de más de 10 personas y permitan el distanciamiento social de dos (2) metros entre personas. Para tal fin, cada establecimiento deberá implementar señalización y medidas informativas del caso. Así mismo, deberán adoptar las medidas

preventivas de salubridad con el fin de mitigar el contagio y propagación del Coronavirus COVID-19.

3.3. Para la reanudación de las actividades las empresas del sector de la construcción deberán remitir por correo electrónico a la Secretaria de Planeación y Obras Públicas Municipal solicitud en la cual informes los protocolos de bioseguridad adoptados, los cuales deben contener las medidas necesarias para prevenir, reducir la exposición y mitigar el riesgo de contagio por Coronavirus COVID- 19, y en la cual se especifique: Número de personas que requiere efectuar la labor en forma presencial, discriminando por cargos, género y funciones.

Horarios de los turnos del personal que requiere efectuar la labor en forma presencial, discriminando para cada turno el número de personas por cargos, funciones y género

Lo anterior, sin perjuicio que con ocasión del monitoreo que realice la Dirección de Desarrollo y Protección Social con funciones de Dirección Territorial de Salud, se requiera la realización de ajustes al protocolo de bioseguridad presentado y la aplicación de las medidas de seguridad encaminadas a proteger la salud pública contempladas en la Ley 9 de 1979 y demás normas concordantes.

Será obligación de las empresas exceptuadas de la medida de aislamiento preventivo realizarla inscripción previa y contar con la autorización antes de dar inicio a sus actividades.

Los protocolos de bioseguridad conforman medidas sanitarias de estricto cumplimiento para los responsables de ejecutar las obras o actividades exceptuadas de la medida de aislamiento preventivo obligatorio.

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

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

Artículo Quinto. Toque de Queda: Ordenar la RESTRICCIÓN TOTAL de la movilidad de vehículos y personas que se encuentren en la zona urbana y rural de jurisdicción del municipio de La Salina, Casanare, en el horario entre 20:00 horas y a las 6:00 horas, hasta el día 11 de mayo de 2020 y/o por el término en el que perdure el aislamiento preventivo obligatorio.

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

Artículo Sexto. Reten Sanitario: Ordénese la instalación de un Reten Sanitario Provisional en el lugar que para tal efecto disponga la Autoridad Sanitaria Local, articulado en conjunto con la Policía Nacional, la Defensa Civil y el Cuerpo de Bomberos Voluntarios, con el fin de realizar actividades de promoción, prevención y control frente a la pandemia del brote del Coronavirus COVID-19. En el marco de lo anterior, desarrollará las siguientes funciones:

Aplicar las medidas de sanitarias obligatorias de desinfección de vehículos, bienes de abastecimiento y personas a aquellos que transiten ingresando al casco urbano del municipio por este punto.

Brindar información sobre la enfermedad del Coronavirus COVID-19, las medidas de protección e higiene para mitigar o contrarrestar el riesgo de contagio.

Realizar registro de viajeros intermunicipales que se desplacen en vehículo automotor, sea motocicleta o automóvil; en el formato dispuesto para tal efecto por parte de la Secretaría de Salud Departamental o en su defecto por la Oficina de Salud Pública.

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

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

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

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

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

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

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

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

En igual sentido, lo establecido en el presente decreto constituye medida sanitaria de obligatorio cumplimiento para el ejercicio de las actividades económicas en el marco del artículo 87 de la Ley 1801 de 2016 y su incumplimiento podrá dar lugar a la imposición de las medidas correctivas de multa, suspensión temporal y las demás que sean aplicables.

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

Artículo Décimo. Bebidas Embriagantes: PROHIBASE el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, desde la expedición de este decreto y hasta el día domingo 12 de abril de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

Artículo Décimo Primero. Menores de Edad: Se restringe totalmente la permanencia o circulación de niños, niñas y adolescentes menores de edad en espacios públicos, con el fin de garantizar sus derechos e integridad, así como la tranquilidad y el orden público.

Parágrafo Primero: La Policía Nacional podrá trasladar a los niños, niñas y adolescentes menores de edad que infrinjan la anterior disposición, a la Comisaría de Familia de La Salina, Casanare o al sitio dispuesto por la Alcaldía de La Salina para su protección. Sobre el traslado se comunicará a sus padres, representante legal o familiares adultos responsables, quienes deberán comparecer ante la Comisaria de Familia de La Salina Casanare, en donde suscribirán un acta de compromiso. En el evento en que ninguno de

ellos comparezca al requerimiento, los niños, niñas o adolescentes serán dejados a disposición del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, a fin de que esta institución inicie el respectivo procedimiento de restablecimiento los derechos de los mismos, de conformidad con el artículo 51 de la ley 1098 de 2006, en concordancia con el artículo 39 de la Ley 1801 de 2016.

Artículo Décimo Segundo: Vigencia. El presente Decreto rige a partir de su expedición y publicación, y deroga normas y disposiciones que le sean contrarias.

Artículo Décimo Tercero: Gestión Documental: Una vez firmado el presente Decreto publíquese en la página web www.lasalina-casanare.gov.co y envíese copia a la Secretaría de Gobierno Departamental, Dirección de Desarrollo y Protección Social (Dirección Territorial de Salud), Inspección de Policía, Comisaría de Familia, Personería Municipal y Policía Nacional para su vigilancia, cumplimiento y control.

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

III.- ACTUACIÓN PROCESAL

ACTUACIÓN	FECHA
Radicación y reparto	8 de mayo de 2020
Admisión	11 de mayo de 2020
Aviso a la comunidad en general	13 de mayo de 2020
Notificación personal del auto admisorio al municipio de La Salina	24 de mayo de 2020
Corre traslado al agente del Ministerio Público	12 de junio de 2020
Ingreso al Despacho para emitir sentencia	1 de julio de 2020

IV.- INTERVENCIONES CIUDADANAS

En el auto admisorio del presente medio de control se dispuso que las personas naturales y jurídicas interesadas podrían intervenir como coadyuvantes o impugnantes del acto objeto de control de legalidad. En el término fijado para el efecto no se efectuó pronunciamiento alguno como se indica en el informe Secretarial del 1 de julio de 2020.

V.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

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

a.- Hizo una síntesis de los antecedentes del caso.

b.- Precisó que el problema jurídico a resolver consistía en determinar si el Decreto No. 100.16.01.041 del 24 de abril de 2020 se encuentra ajustado a la legalidad vigente y en especial a la normatividad excepcional establecida en los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional en aplicación del artículo 215 de la Constitución y así mismo en establecer si quien lo expidió tenía competencia para ello.

c.- Citó el artículo 136 del CPACA.

d.- Transcribió parcialmente un pronunciamiento emitido por la Sala Plena del Consejo de Estado el 5 de marzo de 2012, dentro de la radicación 110010315000201000369, con ponencia del consejero Hugo Fernando Bastidas, en el cual se fijaron los lineamientos, características y requisitos del control de legalidad.

e.- Luego de reproducir la parte resolutive del Decreto 100.16.01.041 del 24 de abril de 2020, expedido por el alcalde del municipio de La Salina – Casanare, analizó el caso concreto, concluyendo lo siguiente:

- El 12 de marzo de 2020, mediante Resolución 385, el Ministerio de la Protección Social declaró emergencia sanitaria por causa del Coronavirus y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la programación.
- La Organización Mundial de la Salud declaró el citado virus como pandemia.
- El presidente con la firma de todos sus ministros emitió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 mediante el cual declaró un estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
- El Decreto 100.16.01.041 del 24 de abril de 2020 está relacionado con la situación de riesgo que pueda afrontar eventualmente la entidad territorial en cuanto a la situación de propagación y contagio (respecto de adopción de medidas e instrumentos legales urgentes para conjurar la crisis acaecida por el COVID-19).
- Luego de transcribir el artículo 84 y 91 de la Ley 136 de 1994 indicó que el alcalde de La Salina es el competente para dictar las disposiciones que hagan posible el cumplimiento de las funciones de los empleados oficiales municipales, garantizar la eficiente y eficaz prestación de los servicios a cargo de la entidad y ejecutar las acciones tendientes a la protección de todas las personas, puede y debe constitucional y legalmente emitir todos aquéllos actos administrativos.
- Adicionalmente, el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad también se refiere al Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020 en el cual facultó temporal y directamente a los alcaldes, mientras subsista el estado de excepción, para que ejerza algunas atribuciones sin necesidad de autorización alguna por parte de los Concejos Municipales.
- Preciso que el decreto municipal no hace alusión alguna al estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el Gobierno Nacional a través del Decreto Legislativo No. 417 del 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”.
- Indicó que **no existe conexidad** entre el Decreto 100.16.01.041 del 24 de abril de 2020 y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, habida cuenta que las decisiones plasmadas en el mismo 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 No. 593 de 2020 (el cual no tiene la naturaleza jurídica de ser Legislativo).
- 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 (ésta iba entre el 17 de marzo al 17 de abril de 2020), razón por la cual no podía estar fundamentado en éste y mucho menos constituir su desarrollo a nivel local de La Salina.
- El decreto expedido por el municipio de La Salina no está fundamentado en el artículo 215 de la Carta Política como tampoco en el Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020 (que ni siquiera menciona en sus considerandos); sólo mencionada el Decreto 593 de 2020 es de carácter ordinario.

Y con base en los anteriores argumentos solicitó que se declare improcedente el control inmediato de legalidad frente al Decreto 100.16.01.041 del 24 de abril de 2020, expedido por el alcalde del municipio de La Salina.

VI.- PRUEBAS

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

1.- Decreto 100.16.01.041 del 24 de abril de 2020 expedido por el alcalde del municipio de La Salina Casanare y su constancia de publicación.

2.- Las actas de reunión efectuadas por los integrantes del puesto de mando de unificación, así:

- a. N° 1 del 01 de abril de 2020, donde se decide modificar las acciones realizadas ante la emergencia del Coronavirus COVID-19.
- b. N° 2 del 13 de abril de 2020, se decide acoger el Decreto 457 de 2020, sobre aislamiento preventivo y se toman determinaciones para el transporte y comercialización de alimentos.
- c. N° 3 del 29 de abril de 2020 donde se hizo socialización del Decreto 593 del 24 de abril de 2020 sobre el mantenimiento del orden público y se establece el cambio de coordinador del puesto de control.
- d. N° 4 del 04 de mayo de 2020 se eligió el nuevo coordinador del puesto de mando de control.
- e. N° 05 del 8 de mayo de 2020 se hace: i) socialización del Decreto 636 de 2020, en el cual se extiende el aislamiento; ii) se informa la solicitud que se hizo al Ministerio de Protección Social para que los municipios NO COVID puedan continuar con sus actividades.

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

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

VII.- CONSIDERACIONES

1.- PRONUNCIAMIENTO SOBRE NULIDADES y PRESUPUESTOS PROCESALES

Acorde con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 y 151 numeral 14 del CPACA, el control de legalidad procede a solicitud de parte e incluso de oficio y debe adelantarse siguiendo los lineamientos del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011; 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. Además, 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

De otra parte, 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.

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.- La Corte Constitucional, en sentencia C- 145 del 20-05-20, se pronunció sobre la exequibilidad del Decreto Legislativo 417 de 2020. De ella hemos extractado lo que se indica a continuación, por considerar aplicables algunos de sus lineamientos al control que realizamos los tribunales administrativos con base en lo establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 y 151 numeral 14 del CPACA:

2.2.1.- Los motivos que justificaron el conocimiento del mismo en cualquiera de las tres modalidades de estados de excepción (arts. 212, 213, y 215 de la C.P.) fueron recogidos en la sentencia C-802 de 2002, y tratándose de la emergencia pueden traerse a colación recientemente las sentencias C-386 de 2017^[58], C-670 de 2015^[59], C-216 de 2011^[60], C-156 de 2011^[61], C-252 de 2010^[62] y C-135 de 2009^[63].

2.2.2.- Si bien la vigencia del decreto declaratorio (30 días) se ha vencido, no impide que la Corte pueda ejercer su competencia dado que las medidas legislativas adoptadas, además de obedecer al decreto matriz, están vigentes por su carácter permanente o siendo transitorias continúan produciendo efectos jurídicos. (negrillas fuera del texto original)

2.2.3.-En cuanto al alcance del control sobre la declaración del estado de emergencia, la Corte resaltó que los estados de excepción *“son situaciones previstas y consentidas por la Constitución. En lugar de esperar la ruptura completa del orden constitucional, la Constitución prevé una situación de anormalidad constitucional, en la que se invierte el principio democrático, facultando al órgano ejecutivo para dictar normas con fuerza de ley”*^[65]. Como se trata de una situación extraordinaria donde la ley no es aprobada por el legislador, la Carta Política a su vez impone una serie de limitaciones^[66], de los cuales se deriva la interpretación restrictiva de las facultades del Gobierno nacional como única opción compatible con la democracia constitucional^[67].

2.2.4.- El control de constitucionalidad, según lo indicado por la jurisprudencia, se vale de la propia Constitución Política, de los tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad^[68] (art. 93 constitucional) y de la Ley 137 de 1994^[69] (estatutaria de los estados de excepción-LEEE-). De la alteración excepcional de las competencias legislativas surge por consecuencia imperativa que el control constitucional de la declaración del estado de excepción y sus decretos de desarrollo tengan carácter i) jurisdiccional^[70], ii) automático^[71], iii) integral^[72], iv) participativo^[73], v) definitivo^[74] y vi) estricto^[75], sin perjuicio del control político del Congreso de la República^[76].

Los poderes excepcionales han de encaminarse a conjurar la crisis extraordinaria que motiva la declaración del estado de emergencia^[77], lo cual excluye toda actuación arbitraria y desproporcionada; en efecto, la labor del gobierno *“no se concibió ilimitadamente discrecional sino reglada, y en todo caso, ceñida a la finalidad del restablecimiento expedito de la normalidad”*^[78].

2.2.5.- Con base en el artículo 215 de la Constitución y de la Ley 137 de 1994 (Ley Estatutaria de los Estados de Excepción -LEEE), la Corte ha determinado que la declaración del estado de emergencia debe cumplir unos requisitos formales y materiales.

2.2.6.- En lo que se refiere a los presupuestos materiales señaló:

2.2.6.1.- El examen de constitucionalidad sobre el decreto declaratorio del estado de emergencia está precedido también del cumplimiento de unos *presupuestos materiales*^[102]. Las alteraciones del orden que la Constitución encuentra deben ser conjuradas a través del estado de emergencia^[103] son la económica, la social, la ecológica o la existencia de una grave calamidad pública. La Corte ha manifestado que en la declaratoria del estado de excepción se pueden aglutinar o combinar los distintos órdenes (económico, social y ecológico, o que constituya grave calamidad pública) cuando los hechos sobrevinientes y extraordinarios perturben o amenacen en forma grave e inminente de manera simultánea y resulten insuficientes las facultades ordinarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos^[104].

2.2.6.2.- Al realizar el control material de una declaratoria de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública se debe verificar que: i) se inscriba dentro de su definición, es decir *“aquella situación catastrófica que se deriva de causas naturales o técnicas, y que produce una alteración grave e intempestiva de las condiciones sociales, económicas y ecológicas de una región o de todo el país, o, como aquella desgracia o infortunio que afecte intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella y que perturbe o amenace perturbar de manera grave, inminente (...) el orden económico, social o ecológico”*^[105].

2.2.6.3.- Así mismo, atendiendo dicho concepto el evento catastrófico ii) debe ser no solo grave^[106] sino imprevisto^[107]; iii) que no sea ocasionado por una guerra exterior o conmoción interior y, iv) que las facultades ordinarias resulten insuficientes para su atención^[108].

2.2.6.4.- En términos generales la Corte ha señalado^[109] que los límites establecidos por la regulación constitucional^[110] se manifiestan principalmente en los siguientes aspectos:

i) Se restringe la discrecionalidad del Presidente de la República para apreciar los presupuestos que dan lugar a la declaratoria del estado de emergencia, a saber: -los hechos sobrevinientes y extraordinarios, distintos a los previstos en los artículos 212 y 213; -que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico o que constituyan grave calamidad pública; y -que no puedan ser conjurados con las mecanismos ordinarios que le entrega el ordenamiento jurídico^[111].

ii) Las facultades extraordinarias del Gobierno se limitan a aquellas estrictamente necesarias a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Si bien el ejecutivo goza de cierto margen de maniobra para determinar las atribuciones de las cuales hará uso, esta resulta restrictiva pues se busca impedir el empleo excesivo de las facultades extraordinarias -principio de proporcionalidad de las medidas proferidas durante el estado de excepción- y proscribir el uso de las atribuciones que no sean indispensables para conjurar la crisis -principio de necesidad-, entre otras^[112].

iii) Los decretos legislativos solo podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaración del estado de emergencia. De este modo, se pretende circunscribir el ejercicio de la potestad excepcional de expedir normas con fuerza de ley a la problemática relacionada con la declaratoria^[113].

iv.- Específicamente, los **presupuestos materiales** que la Corte ha exigido para declarar el estado de emergencia ^[117] deben responder a hechos sobrevinientes y extraordinarios distintos de los previstos en los artículos 212 y 213, que perturben o amenacen el orden económico, social y ecológico o que constituyan grave calamidad pública^[118] y se desagregan en tres componentes:

➤ **Juicio de realidad de los hechos invocados.** Está dado en determinar que los hechos que se aducen dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia efectivamente hayan existido, esto es, que se generaron en el mundo de los fenómenos reales cuya acreditación puede resultar compleja^[119]. Se trata de un examen eminentemente objetivo^[120] consistente en una verificación positiva de los hechos^[121] y de la existencia de la perturbación o amenaza del orden^[122].

➤ **Juicio de identidad de los hechos invocados**^[123]. Está dado en constatar que los hechos como sustento de la declaratoria del estado de emergencia efectivamente correspondan a aquellos pertenecientes a esta modalidad de estados de excepción^[124]. Se verifica por vía negativa, es decir, que los hechos no correspondan a aquellos que darían lugar a la declaración del estado de guerra exterior^[125] o de conmoción interior^[126]. Además, en eventos en que resulte complejo determinar la naturaleza de los hechos que generan la declaratoria del estado de excepción, como es el caso de los estados de conmoción interior y de emergencia dada la estrecha relación que tiene el orden público y el orden económico y social, se debe partir de reconocer al Presidente de la República **un margen suficiente de apreciación** para realizar la evaluación de la figura que mejor se ajuste a la situación presentada, atendiendo que es él, el responsable directo del mantenimiento y restablecimiento del orden público^[127].

➤ **Juicio de sobreviniencia de los hechos invocados**^[128]. Los hechos deben tener un carácter sobreviniente como lo ha reiterado la jurisprudencia de la Corte^[129], lo cual se contrapone a situaciones ordinarias, crónicas o estructurales, de ocurrencia común y previsible en la vida de la sociedad^[130]. Además, solo pueden ser utilizadas cuando “circunstancias extraordinarias” hagan imposible el mantenimiento de la normalidad institucional a través de los poderes ordinarios del Estado^[131]. Por tal razón, este juicio tiene también un elemento objetivo al suponer verificar si estos sí resultan imprevistos y anormales^[132].

2.2.6.5.- Respecto al carácter extraordinario de los hechos, en la sentencia C-135 de 2009 se indicó que los artículos 215 de la Constitución y 2º de la Ley 137 de 1994 EEE solo exigen que “las circunstancias invocadas sucedan de manera improvisada (...) y se aparten de lo ordinario, esto es, de lo común o natural”. De esta manera, también “la agravación rápida e inusitada de un fenómeno ya existente puede tener el carácter de sobreviniente y extraordinario, por ocurrir de manera inopinada y anormal”. También ha sostenido esta Corporación que las circunstancias que producen emergencias pueden ser de tres tipos: “(i) situaciones extrañas al Estado; (ii) acciones del Estado; (iii) omisiones del Estado”^[133], siendo más estricto el análisis del presupuesto material cuando es resultado de la acción u omisión del Estado.

2.2.6.6.- También indicó la Corte que en el control de Constitucionalidad debe considerarse el **Presupuesto valorativo**. La Constitución dispone que la emergencia podrá declararse frente a hechos sobrevinientes que perturben o amenacen perturbar “*en forma grave e inminente*” el orden económico, social y ecológico, o que constituya “*grave*” calamidad pública^[134]. Aunque se trate de un presupuesto valorativo no impide que se aplique un juicio objetivo que permita determinar si fue arbitraria o producto de un error manifiesto de apreciación, procediendo, entonces, su ponderación a partir de las implicaciones objetivas del presupuesto fáctico que ocasiona la declaración y demanda la protección del orden^[137].

Por tal razón, el presupuesto valorativo no refiere al supuesto de hecho que motiva la declaración del estado de emergencia, sino que comprende un juicio de valor sobre el presupuesto fáctico relacionado con la intensidad de la perturbación o amenaza^[138], esto es, sobre sus impactos y consecuencias en la sociedad en términos económicos, sociales y ecológicos o de grave calamidad pública^[139].

Ese órgano^[140] ha señalado que son los derechos constitucionales el parámetro para medir la gravedad de determinada o potencial perturbación del orden, por lo que dependiendo del grado de afectación de los derechos subjetivos^[141] se presenta mayor o menor perturbación actual o potencial^[142]. Así mismo, ha manifestado que al tratarse de un juicio valorativo presupone: i) un concepto establecido de orden público económico, social y ecológico o de grave calamidad pública y ii) unas valoraciones históricas sobre el criterio de normalidad y anormalidad propio de la vida social en un tiempo y lugar determinado^[143].

Destacó igualmente que, al existir un importante elemento subjetivo de valoración por el Presidente de la República, el juicio de la Corte debe ser respetuoso de un margen significativo de apreciación de la gravedad e inminencia en la afectación del orden^[144]. Así las cosas, la tarea del Tribunal puede limitarse a la constatación de la existencia de una evidente arbitrariedad o de un error manifiesto -*límite y freno al abuso de la discrecionalidad*-^[145] al calificar los hechos detonantes de la emergencia^[146]. En conclusión, la constatación con la realidad objetiva permite a la Corte estudiar si el Gobierno incurrió en una arbitrariedad o error manifiesto, sin llegar a suplantarle en la valoración correspondiente.

2.2.6.7.- Otro de los criterios a tener en cuenta en el control de constitucionalidad es el **presupuesto de suficiencia**, que atañe a la evaluación de la existencia de medios ordinarios para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Ello se deriva de los artículos 215 de la Constitución y de los artículos 2^[147] y 9^[148] de la Ley 137 de 1994. La valoración de los mecanismos ordinarios al alcance del Estado corresponde al Presidente de la República, como ocurre con los demás presupuestos materiales, pero ello no es absoluta al sujetarse a la Constitución, a los tratados internacionales que integran el bloque de constitucionalidad y a la Ley 137 de 1994 -LEEE-^[149]. Ello es expresión del *principio de subsidiariedad*, conforme al cual, para acudir al estado de emergencia, el ejecutivo se debe encontrar ante la imposibilidad o insuperable insuficiencia de los mecanismos e instituciones que le confiere la normatividad para tiempos de normalidad^[150]. En esta senda, la Corte ha señalado que a través del tiempo el Estado acumula experiencias para forjar un conjunto de mecanismos que si bien no satisfacen todas las contingencias que pudieran presentarse, sí propenden por garantizar una mayor capacidad de respuesta institucional en situaciones de normalidad, para de esta manera impedir que el país quede a merced de los sucesos y sin posibilidad

de canalizar sus efectos^[151]. Con ello se busca que la legislación de emergencia sea cada vez más excepcional^[152].

Por último, el cumplimiento de este presupuesto tiene en voces de este Tribunal tres estadios como son: **i)** el verificar la existencia de medidas ordinarias; **ii)** el establecer si dichas medidas fueron utilizadas por el Estado y **iii)** el poder determinar la insuficiencia de estas medidas para superar la crisis^[153].

2.2.7.- Igualmente, el Máximo Juez Constitucional indicó que en la declaración de los estados de excepción existen unas prohibiciones generales que deben observarse^[154], como son: i) la prohibición de suspensión de los derechos humanos y las libertades fundamentales^[155], por lo que las restricciones que procedan sobre algunos de ellos, deben cumplir los requerimientos esenciales previstos en la Carta Política, los tratados internacionales de derechos humanos que integran el bloque de constitucionalidad y la Ley 137 de 1994 -LEEE-^[156]; ii) el principio de intangibilidad de ciertos derechos^[157]; iii) la prohibición de desmejorar los derechos sociales de los trabajadores^[158]; iv) la no interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado y la no supresión ni modificación de los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento^[159]; v) los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, legalidad y no discriminación^[160]; entre otros^[161].

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

2.4.- 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 después de ese trámite se convirtió en Ley 137 de 1994, declarando la inexequibilidad de algunas de sus normas y la constitucionalidad de las demás.

2.5.- El mismo Órgano reconoció en sentencia C-145 de 2020, que en el fallo C-802 de 2002, se refirió a todos los estados de excepción, y reiteró en aquella muchos de los criterios expuestos en la última, y por lo mismo conservan plena validez.

De la sentencia C-802 de 2002 traemos a colación el concepto de orden público a cargo no solo del gobierno nacional sino de gobernadores y alcaldes en esta etapa de pandemia:

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 La Salina-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 el Decreto 593 de 2020, expedidos para conjurarla.

Debe resaltarse que se incluye 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, realizará el control formal y material del decreto en cita.

1.- Competencia

1.1.- De conformidad con el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos 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.

1.2.- 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 La Salina-Casanare, a través de su alcalde, esto es, una entidad del orden territorial.

En consecuencia, la Corporación tiene competencia para realizar el control de legalidad automático del decreto indicado en el encabezamiento de esta providencia.

2.- Control formal

El alcalde del municipio de La Salina – Casanare, entre otras disposiciones, se apoyó en el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 y los Decretos ordinarios 457 del 22 de marzo, 531 del 8 de abril y 593 del 24 de abril de 2020.

Los decretos 457 y 531 mencionados no estaban vigentes para el 24 de abril de 2020, fecha en que fue expedido el Decreto municipal objeto de control de legalidad.

Sin embargo, los hechos que motivaron la declaratoria de emergencia por Decreto Legislativo 417 y los decretos se han expedido para morigerar y/o contrarrestar los efectos del COVID -19, en especial el Decreto 593 de 2020 si estaba vigente para el 24 de abril de 2020; a su vez, el acto que ocupa la atención de la Sala en esta oportunidad, es un desarrollo de las normas del orden nacional mencionadas.

Así las cosas, se encuentra que este Decreto cumple con las formalidades necesarias para ser objeto de control de legalidad. En efecto, de lo expuesto resulta que:

- Fue expedido por una autoridad del orden territorial, esto es, por el alcalde de La Salina - Casanare.
- Se emitió con la finalidad de mitigar el riesgo que conlleva el virus COVID 19 e impedir su propagación, que es precisamente la razón esgrimida por el presidente de la república y sus ministros para declarar el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, mediante Decreto 417 de 2020.
- Se dictó en desarrollo de uno de los decretos emitidos para mitigar y/o contrarrestar los efectos del COVID-19.
- Y cuando se examinan las medidas adoptadas por el alcalde La Salina en el Decreto 041 del 24 de abril de 2020, se establece 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

En cuanto al control material específico del Decreto 041, debe señalarse que:

3.3.1.- Está probado, 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, incluido Casanare y por tal motivo, el Gobierno Nacional declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica mediante Decreto Legislativo 417 de 2020 y con base en él se han emitido otros decretos para mitigar y tratar de conjurar la situación.

Así lo reconoció también la Corte Constitucional en sentencia C-145 de 2020.

Por ende, existe un motivo válido para que el el alcalde de La Salina Casanare adoptara medidas extraordinarias para mitigar y contrarrestar los efectos del COVID 19.

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

3.3.2.1- Aunque el Tribunal Administrativo de Casanare no está realizando el control de constitucionalidad de un decreto legislativo emitido durante la emergencia, puesto que ello corresponde privativamente a la Corte Constitucional, no hay duda de que los criterios señalados por ella en las sentencias de constitucionalidad a las que se hizo mención en precedencia, son los mismos parámetros para realizar el control de legalidad dispuesto por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 y 151 numeral 14 del CPACA.

Por lo mismo tales criterios, en lo que sea pertinente, se aplican al presente caso.

3.3.2.2.- La Carta, la ley 137 de 1994 y la sentencia C-145 de 2020 establecen los derechos, principios y garantías fundamentales que deben respetarse durante los estados de excepción, a saber:

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

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

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

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

- f) Los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por los cuales se hacen necesarias.
- g) Las facultades a que se refiere la regulación de los estados de excepción no pueden ser utilizadas siempre que se haya declarado el estado de excepción sino, únicamente, cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, y se den las condiciones y requisitos a los cuales se refiere la ley.
- h) Cada una de las medidas adoptadas deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.
- i) Las medidas que se adopten deben estar motivadas; no ser discriminatorias; obedecer a la necesidad de alcanzar los fines propuestos en la declaratoria del estado de excepción correspondiente; guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar; la limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad.
- j) En los estados de excepción, además de las prohibiciones señaladas en la ley, no se podrá suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales; Interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; ni suprimir ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y Juzgamiento.
- k) Resta observar que las facultades derivadas del estado de excepción sólo podrán ser utilizadas cuando circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado.

3.3.2.3.- Respecto del contenido en sí de las medidas adoptadas, su necesidad, motivación, razonabilidad, proporcionalidad y legalidad, debe indicarse lo siguiente:

3.3.2.3.1.- El Decreto 041 de 2020 expedido está suficientemente fundamentado en la Constitución y demás normas citadas en sus consideraciones, todas relacionadas con la pandemia y medidas dispuestas o recomendadas por el gobierno nacional y otras autoridades, internacionales, nacionales y departamentales.

3.3.2.3.2.- Las medidas, según se desprende de la transcripción hecha en precedencia, se concretan en ordenar o mejor prolongar el aislamiento preventivo obligatorio y de algunos de los mecanismos que se han ideado para hacerlo efectivo para las personas que residen o transitan por el municipio La Salina; además, el acto administrativo municipal en comento contempla las excepciones previstas en el Decreto 593 del 24 de abril de 2020.

Tales mecanismos son, en general, los recomendados por autoridades nacionales y extranjeras, puesto que hasta el momento no se ha descubierto o inventado vacuna u otro procedimiento científico idóneo para esos efectos.

3.3.2.3.3.- La finalidad perseguida con las medidas adoptadas es la protección de los ciudadanos, las de sus familias y de la vida en comunidad.

Así las cosas, aunque en el Decreto 41 se restringen varios derechos fundamentales garantizados por la Constitución y el ius cogens, las medidas adoptadas en él resultan necesarias, razonables

y proporcionadas a las circunstancias que les sirven de causa, se ajustan a la legalidad y no son arbitrarias, sino que obedecen a la necesidad de proteger la vida, la salud y demás derechos de los ciudadanos, de los efectos catastróficos derivados de la pandemia originada en el COVID – 19.

Por lo tanto, se declarará su legalidad.

3.4.- Respecto de la vigencia es preciso acotar que:

- a) En el 12 del Decreto 41 del 27 de abril de 2020 expedido por el municipio de La Salina, se prevé rige a partir de su fecha de expedición y publicación.
- b) Según el artículo 65 del CPACA, los actos administrativos de carácter general no son obligatorios mientras no sean publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales. La misma norma señala los medios subsidiarios para hacer la publicación de esos actos.
- c) La publicidad de los actos administrativos, además de ser un deber para la administración (artículo 209 constitucional), es un derecho fundamental para el administrado, puesto que solo a partir de su conocimiento tiene el deber jurídico de acatar sus disposiciones, por una parte, y además, porque hace parte del debido proceso, tal como lo ha señalado en forma reiterada la Corte Constitucional¹.
- d) El hecho de que se haya declarado la emergencia económica, social y ecológica no implica que en su desarrollo los mandatarios locales puedan transgredir los derechos fundamentales, en este caso el debido proceso, pues ellos persisten aún en los estados de excepción, tal como se señaló en precedencia.

Por ende, se declarará la legalidad condicionada de la expresión “expedición” contenida en el artículo décimo segundo del Decreto 41 del 27 de abril de 2020, emitido por el municipio de La Salina, y para todos los efectos legales debe entenderse que rige a partir de su publicación.

4.- El agente del Ministerio Público solicitó que se declare improcedente el control inmediato de legalidad frente al Decreto 100.16.01.041 del 24 de abril de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de La Salina, en resumen, por las siguientes razones: i) falta de conexidad entre el decreto municipal y el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, este último que perdió su vigencia el 17 de abril de 2020; ii) las medidas adoptadas se basan en el Decreto 593 de 2020 que no tiene carácter legislativo y; iii) el decreto que se analizó no está firmado por todos los ministros ni se fundamenta en el artículo 215 de la Constitución.

Sobre el particular es pertinente hacer las siguientes precisiones, las que ya han sido expuestas en otros fallos similares:

- a. Es cierto que el Decreto 041 del 27 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. Los efectos derivados del COVID-19 no han desaparecido, al contrario, es un hecho notorio que se han incrementado.

¹ Ver sentencias C-96 de 2001, SU-447 de 2011 y C-344 de 2014, entre otras.

- 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 e 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 Covid-19 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 aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

Y en el segundo, se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.

- f. 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 041, esto es, 27 de abril de 2020, aún estaba vigente y por lo mismo debe tenerse en cuenta para realizar el control de legalidad que nos ocupa del mismo.
 - Y el alcalde, en el acto objeto de control, simplemente dio aplicación a algunas de las medidas dispuestas en el Decreto 593 de 2020.

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 la legalidad condicionada de la expresión “expedición” contenida en el artículo décimo segundo del Decreto 041 del 24 de abril de 2020, expedido por el municipio de La Salina y debe entenderse para todos los efectos legales que rige a partir de su publicación, por las razones indicadas en la motivación.

SEGUNDO: DECLARAR en lo demás, ajustado a la ley el Decreto 041 del 24 de abril de 2020, expedido por el municipio de La Salina, acorde con la motivación precedente.

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

(Aprobado en Sala virtual del 8 de julio de 2020, acta No.)

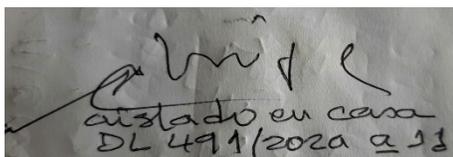
CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO



AURA PATRICIA LARA OJEDA



NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

CON SALVAMENTO DE VOTO



SALVAMENTO DE VOTO. Sentencia del 08/07/2020, J. A. Figueroa Burbano, radicación 850012333000-2020-00216-00. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos presuntamente expedidos en desarrollo de estados de excepción. **La Salina.** Decreto **41** del 24/04/2020. 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 fondo¹.

1. EL ACTO SOMETIDO A CONTROL DE LEGALIDAD

Se trata del Decreto **41** del 24/04/2020 expedido por el alcalde de La Salina. 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*

¹ En idéntico sentido, frente a contenido material y presupuestos fácticos y normativos similares, remito a numerosos SV del mismo seriado; entre los más recientes, a las sentencias con ponencias de J. A. Figueroa Burbano del Sentencia del 02/07/2020, radicación 850012333000-2020-00210-00; del 11/06/2020, radicación 2020-00124-00; del 18/06/2020, radicación 2020-00165-00; del 25/06/2020; radicación 850012333000-2020-00212-00 y del 25/06/2020, radicación 850012333000-2020-00207-00. Los casos tienen en común que se trata de actos territoriales que desarrollan los D.E. 457, 531 o 593 de 2020, todos, ejercicio de poderes extraordinarios de policía por emergencia sanitaria. Extienden aislamiento preventivo obligatorio, restringen consumo bebidas embriagantes, según Decreto ordinario 593 (desarrollo de las Leyes 1523 y 1801). Improcedente estudio de fondo.

12/03/2020, y el estado de excepción de emergencia económica, ecológica y social de que trata el D.L. 417 del 17/03/2020, se trata de dos ámbitos normativos diferenciados en la fuente de las competencias del Gobierno y de las autoridades administrativas territoriales: lo que atañe a la emergencia sanitaria, en las perspectivas epidemiológica, de orden público interno (restricciones a derechos y libertades, tales como reunión, expresión, movilización, consumo de embriagantes, actividades productivas, comerciales, sociales, familiares y lúdicas) y de funcionamiento del sistema de salud pública, si deriva clara y suficientemente de los preceptos jurídicos que preexistan al D.L. 417/2020 está sometido a control de legalidad mediante los mecanismos ordinarios de la Ley 1437.

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

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

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

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

3.5 Prescindo ahora de transcribir fragmentos ya publicados de la opción interpretativa que he ofrecido a la sala, no acogida, tanto en mis propias ponencias como en múltiples salvamentos de voto de esta serie de fallos, en aras de la brevedad. Basta al respecto recordar que una de las máximas expresiones de la senda *expansiva* del CIL (de la que se mantendrá breve referencia), ya fue rectificadas por su propia autor, precisamente porque desde la reactivación del medio de control ordinario y permanente de nulidad simple, cesaron sus fundamentos fáctico políticos.²

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

² 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.

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.

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

El acto municipal de la referencia, como todos los de su especie en este seriado de procesos CIL, constituye ejercicio de poderes extraordinarios de policía cuyo fundamento preexiste al estado de excepción declarado por el D.L. 417/2020.

Las medidas sanitarias, de orden público con restricciones a la movilidad, ejercicio de múltiples actividades privadas y ejercicio de derechos individuales, se enmarca en el desarrollo directo del D.E. 593/2020, expedido por el presidente de la República como primera autoridad administrativa y supremo director del orden público. Si bien sus causas fácticas derivan de la pandemia de la COVID 19, ni sus propios fundamentos normativos ni sus fines se ubican en desarrollos del D.L. 417/2020, ni se requerían las facultades excepcionales del art. 215 de la Carta para ejercer esos poderes.

5ª LA PLURALIDAD DE OPCIONES INTERPRETATIVAS³

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

5.2 Esa pertinente precisión conceptual tampoco amerita desconocer las realidades de la judicatura, dinámica, a veces dialógica, ocasionalmente contradictoria. De ahí que puedan coexistir profundas discrepancias razonables, entre las argumentaciones y las decisiones, incluso simultáneamente. Tanto más, entre tribunales del mismo nivel; o

³ 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.

dentro de sus salas. Es lo que ocurre palmariamente con el actual conflicto conceptual entre los enfoques expansivo y restrictivo, en sede procesal, acerca de la procedencia del CIL, en el cual, en alto grado, se quedó a un lado el camino que había trazado el Pleno Contencioso en el pasado.

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

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

5.5 Pese a que el presente asunto se ubica en el espectro temporal del D.E. 593/2020, es pertinente acotar que la génesis primaria de los decretos de aislamiento preventivo obligatorio, iniciado por el D.E. 457/2020, ya pasó por trámite de CIL en el Consejo de Estado; allá fue *declarado improcedente* su estudio de fondo, por no corresponder a desarrollo de decretos legislativos. Remito al auto unitario del 26/06/2020 (sala especial 26, G. Sánchez Luque, radicación 110010315000-2020-02611-00).

La disparidad de criterios en el seno del superior funcional no permite vaticinar qué ocurrirá con otros decretos ejecutivos posteriores (531 y 593, entre ellos), pero esa decisión ya es indicativa y torna más precario el sustento técnico del enfoque expansivo mayoritario seguido en este Tribunal, pues si el acto nacional no es objeto de CIL, ¿por qué sí los territoriales que lo adoptaron, aplicaron o adaptaron?

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 09/07/2020; Pág. 5 de 5]

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ
Magistrado