



**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:	85001-2333-000-2020-00217-00
Medio de Control:	Legalidad
Acto controlado:	Decreto 042 del 08 de mayo 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 042 del 08 de mayo 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, 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 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.

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

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

13.- 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 (00:00am) del día 27 de abril de 2020.

14.- 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.

15.- El municipio de La Salina en el Decreto 038 del 13 de abril de 2020 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 dicto medidas para la conservación del orden público.

16.- 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.

17.- 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.

18. El municipio de La Salina en Decreto No. 041 del 27 de abril de 2020 acogió los Decretos No. 593 del 24 de abril de 2020 y No. 0132 del 27 de abril de 2020 relacionados en precedencia y decidió extender la orden de aislamiento preventivo obligatorio para todas las personas que se encuentren en la jurisdicción de dicho municipio y dictó medidas para la conservación del orden público.

19.- El Ministerio del Interior en el Decreto 636 del 06 de mayo de 2020 mantuvo las instrucciones para el mantenimiento del orden público, dispuso 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 11 de mayo 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020.

20.- De conformidad con el Decreto 539 de 2020, durante la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, dicha entidad es la encargada de determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad que se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, para mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19

En virtud de dicha facultad 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".

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.

21.- 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.

22.- 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 13 de abril de 2020 indicó que el número de personas contagiadas por COVID-19 ha aumentado en 1787 casos, para un total de 2852 infectados, así como se registraron 112 personas fallecidas más como consecuencia de esta enfermedad, registrándose un aumento de casos y evolucionaron hasta su recuperación un total de 319 personas que venían padeciendo esta patología.
- Al 08 de abril de 2020, el número de personas contagiadas por COVID-19, aumentó a un total de 10.051 personas infectadas; se registraron 428 fallecidas

más como consecuencia de esta enfermedad y evolucionaron hasta su recuperación un total de 2424 personas que venían padeciendo esta patología.

No obstante, precisó que conforme con declaraciones públicas del ministro de Salud y Protección Social, actualmente existe un retraso de, por lo menos, dos (2) semanas, en el resultado de las pruebas a pacientes sospechosos de Coronavirus COVID-19, por lo cual, y teniendo en cuenta el ritmo de contagio que se ha venido presentando, hace necesario extender la temporalidad de medidas adoptadas y disponer de nuevas restricciones que, aunque parezcan rigurosas o estrictas, serían medidas actuales y necesarias de acuerdo al retraso de los resultados y la fase de mitigación en que nos encontramos.

C.- Valorativas

Indicó que la propagación del 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 ende, 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 veinte (20) personas, con residencia en el municipio de Yopal y Paz de Ariporo, algunas 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 636 del 06 de mayo de 2020, proferido por el Ministerio del Interior; 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 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00am) del día 25 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.

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: (i) bancarios, (ii) financieros, (iii) de operadores de pago, (iv) compra y venta de divisas, (v) operaciones de juegos de suerte .Y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, chance y lotería, (vi) servicios notariales, y (vii) 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.*
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 comercialización al por mayor y al por menor de materiales de construcción, artículos de ferretería, cerrajería, productos de vidrio y pintura.*
23. *La operación aérea y aeroportuaria de conformidad con lo establecido en el artículo 7 del presente decreto, y su respectivo mantenimiento.*
24. *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.*
25. *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.*
26. *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.*
27. *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.*
28. *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.

- 29. 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.*
- 30. 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.
- 31. El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.*
- 32. 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.*
- 33. Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia y ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.*
- 34. 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.*
- 35. 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.*
- 36. 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.*
- 37. 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.*
38. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte y distribución de las manufacturas de (i) vehículos automotores, remolques y semiremolques, (ii) motocicletas, (iii) muebles, colchones y somieres.*
 39. *Fabricación, mantenimiento y reparación de computadores, equipos periféricos, equipos de comunicación, electrónicos y ópticos.*
 40. *Comercio al por menor de combustible, lubricantes, aditivos y productos de limpieza para automotores, libros, periódicos, materiales y artículos de papelería y escritorio. Comercio al por mayor de muebles y enseres domésticos. Comercio al por mayor y por menor de vehículos automotores y motocicletas, incluidos partes, piezas y accesorios.*
 41. *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. Los niños mayores de 6 años podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre tres (3) veces a la semana, media hora al día. Para efectos de lo anterior, se dispone los días Miércoles, Sábado y Domingo en el horario de 02:00pm - 04:00pm, con el acompañamiento debido de un adulto responsable. 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.*
 42. *La realización de avalúes de bienes y realización de estudios de títulos que tengan por objeto la constitución de garantías, ante entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.*
 43. *El funcionamiento de las comisarías de familia e inspecciones de policía, así como los usuarios de estas.*
 44. *La fabricación, reparación, mantenimiento y compra y venta de repuestos y accesorios de bicicletas convencionales y eléctricas.*
 45. *Parqueaderos públicos para vehículos.*
 46. *El servicio de lavandería a domicilio.*

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, 18, 19, 29 y 37, 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 sexto (6°) 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: 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 25 de mayo de 2020 y/o por el termino 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:

- 1. 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.*
- 2. Brindar información sobre la enfermedad del Coronavirus COVID-19, las medidas de protección e higiene para mitigar o contrarrestar el riesgo de contagio.*
- 3. Realizar registro de viajeros intermunicipales que se desplacen en vehículo automotor, sea motocicleta o automóvil; en el formato dispuesto para tal efecto por parte de la Secretaria de Salud Departamental o en su defecto por la Oficina de Salud Pública.*
- 4. Indagar los motivos de desplazamiento de los viajeros locales e intermunicipales en relación con las causales excepcionales de movilidad para, en caso que no corresponda, informar a la autoridad de policía para lo correspondiente.*

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

Parágrafo Segundo: Para organizar los turnos y los demás aspectos de funcionamiento se designa como coordinador operativo del 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: Restrinjase 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. 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: Líbrense 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	12 de mayo de 2020
Admisión	13 de mayo de 2020
Aviso a la comunidad en general	13 de mayo de 2020
Notificación del auto admisorio	14 de mayo de 2020
Corre traslado al agente del Ministerio Público	16 de junio de 2020
Ingreso al Despacho para emitir sentencia	02 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 2 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 100.16-01-042 del 08 de mayo 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 100.16-01-042 del 08 de mayo 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 y de conformidad con lo preceptuado por el artículo 215 de la Constitución Nacional, procedió a expedir el Decreto Legislativo No. 637 del 06 de mayo de 2020 “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, lo que lo faculta para dictar disposiciones de todo orden en esta materia.
- El Decreto 100.16-01-042 del 08 de mayo 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 acto administrativo que es objeto de enjuiciamiento y que fuera dictado por el Alcalde Municipal de La Salina, se fundamenta en las atribuciones establecidas por la ley 1801 de 2016, y la ley 715 de 2001.
- Indicó que el alcalde del municipio de La Salina era competente para expedir el decreto que aquí se analiza en razón a que dicha atribución le ha sido otorgada permanentemente por el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, así como el artículo 44 de la ley 715 de 2001, los artículos 14 y 202 de la ley 1801 de 2016 y hasta el momento ningún Decreto Legislativo lo ha despojado transitoriamente de tal potestad.
- Indicó que no existe conexidad entre el Decreto 100.16-01-042 del 08 de mayo de 2020 con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional a través del Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, toda vez que las decisiones que allí consignó están destinadas a prevenir la propagación y a que se retrase el contagio del virus en la población por aglomeraciones o presencia de muchas

personas en determinados sitios (reuniones sociales, actos religiosos, grupos consumiendo licores en bares, discotecas, tabernas, etc.) para dar respuesta oportuna y eficaz al motivo de la calamidad decretada, lo cual conllevará por ejemplo a discernir lo relacionado a la entrega de ayudas a sectores vulnerables que eventualmente se verían afectados con las consecuencias de la pandemia; así como apropiar, trasladar, destinar y ejecutar oportunamente recursos en el Sector de Salud Pública en concordancia con la calamidad pública decretada.

Y con base en los anteriores argumentos solicitó se declare conforme a derecho y por lo tanto legal el Decreto 100.16-01-042 del 08 de mayo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal 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 100.16-01-042 del 08 de mayo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de La Salina Casanare y su constancia de publicación.

2.- Actas de reunión efectuadas por parte de los integrantes del puesto de mando de unificación:

- 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.** (negritas 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 sobrevinencia 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 inexecutable 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 637 del 06 de mayo de 2020, a través del cual se declaró la emergencia económica, social y ecológica por el gobierno nacional, y si además tales medidas encajan dentro de los parámetros fijados por el gobierno nacional en los decretos legislativos y ordinarios expedidos para conjurar dicha emergencia, en especial, en el Decreto 636 de 2020.

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

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

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

1.- Competencia

De conformidad con el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como

desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

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

Por ende, la Corporación tiene competencia para asumir el control de legalidad en el presente caso.

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 8 de mayo de 2020, cuando fue expedido el decreto 042 por el alcalde del municipio de La Salina– Casanare. 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. Además, en esa fecha empezó a regir el Decreto Legislativo 637 del 8 de mayo de 2020, a través del cual se decretó un nuevo estado de emergencia económica, social y ecológica.

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 637 del 06 de mayo de 2020.
- Se dictó en desarrollo de uno de los decretos legislativos emitidos con ocasión de la declaratoria de emergencia.
- Y cuando se examinan las medidas adoptadas por el alcalde La Salina en el Decreto 042 del 8 de mayo 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

Respecto de este tema, la Corporación considera lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

- f) Los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por las 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.- Acerca del control material específico del decreto en comento, debe acotarse que:

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

Tal situación es de suma gravedad y constituye un hecho extraordinario que no puede atenderse a través de las medidas ordinarias previstas en la Constitución y en la ley. En efecto, por esas circunstancias, el Comité de expertos de la Organización mundial de la Salud "OMS", el 30 de enero de 2020 emitió primero la declaratoria de emergencia de

Salud Pública de interés internacional, y luego, el 11 de marzo siguiente declaró pandemia con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda, pues es un hecho notorio que sus efectos se extienden a la vida misma, a la salud, y en general, a la vida en comunidad en todos los órdenes: económicos, sociales, deportivos, culturales, trabajo, etc...

A nivel nacional, desde la detección del primer caso, se ha venido acrecentando el diagnóstico de COVID-19 en diferentes departamentos y ciudades del territorio y por tal motivo, además, el gobierno nacional declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica mediante el Decreto Legislativo 637 del 06 de mayo de 2020.

Por ende, está justificada la existencia del motivo para que el alcalde de La Salina adoptara medidas extraordinarias para mitigar y contrarrestar los efectos del COVID 19.

3.3.2.- En cuanto al contenido en sí de las medidas adoptadas, su necesidad, motivación, razonabilidad, 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 mencionadas 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.- Las medidas están suficientemente fundamentadas en la Constitución y en las normas citadas en las consideraciones del acto objeto de control.

3.3.2.3.- En resumen, las medidas adoptadas son las siguientes: i) Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio desde las 00:00 horas del 11 de mayo de 2020 hasta las 00:00 horas del 25 de mayo de 2020, acogiendo para ello lo dispuesto en el Decreto 636 de 2020, incluidas las excepciones allí contempladas; ii) Adoptó medidas de bioseguridad a cargo de los responsables de las actividades exceptuadas en el artículo 2, acorde con lo establecido en la Resolución No. 666 de 2020 del Min Salud; iii) garantizar el servicio público de transporte terrestre necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria; iv) estableció el toque de queda – restricción total de movilidad entre las 20:00 horas y las 06:00 horas hasta el 11 de mayo de 2020 y/o hasta que dure el aislamiento preventivo; v) ordenó instalar un retén sanitario provisional en lugar que disponga la autoridad sanitaria local; vi) Restringió la atención al público en establecimientos de comercio; vii) dispuso la inspección, vigilancia y control de precios; viii) advirtió que quien incurra en desacato a las medidas estaría sujeto a las medidas correctivas y sancionatorias legales; ix) prohibió el consumo de bebidas embriagantes en espacios públicos; x) restringió la permanencia o circulación de menores de edad.

3.3.2.4.- 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.

3.3.2.5.- 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 42 se restringen varios derechos fundamentales garantizados por la Constitución y el ius cogens, las medidas adoptadas en él, en general, 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.

Sin embargo, debe hacerse la siguiente salvedad:

- a) En el artículo primero del decreto municipal se acoge el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, que contiene una norma esencialmente idéntica a la que se indica enseguida.
- b) En el artículo segundo del mismo acto se dispone que, 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 casos y actividades que allí se relacionan, entre ellas la siguiente (numeral 41):

(...)

Los niños mayores de 6 años podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre tres (3) veces a la semana, media hora al día. Para efectos de lo anterior, se dispone los días Miércoles, Sábado y Domingo en el horario de 02:00pm - 04:00pm, con el acompañamiento debido de un adulto responsable.

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.

(...)

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

- c) Sin embargo, posteriormente se prevé:

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.

- d) Como se observa, lo indicado en los literales b) y c) precedentes es contradictorio, si se tiene en cuenta que en el numeral 41 del decreto municipal se autoriza que los *niños mayores de 6 años puedan salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre tres (3) veces a la semana, media hora al día, los días miércoles, sábado y domingo en el horario de 02:00pm - 04:00pm, con el acompañamiento debido de un adulto responsable y observando las medidas de bioseguridad*, mientras que en el artículo décimo primero *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.*
- e) Si el numeral 41 del artículo segundo no existiera, no hay duda de que el artículo décimo primero sería inconstitucional por restricción total a la movilidad de esos menores, pero como aquel existe y contempla una salvedad razonable, se hace necesario en el presente caso conciliar las dos normas y darles un efecto útil. Por lo tanto, se declarará la legalidad condicionada del artículo décimo primero, en el sentido de que de la prohibición allí contemplada, están excluidas las actividades descritas en el numeral 41 del artículo segundo del Decreto 042 del 08 de mayo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de La Salina-Casanare.
- f) 3.4.- En el artículo décimo segundo del Decreto 042 del 08 de mayo de 2020 expedido por el municipio de La Salina, se dispuso:

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

3.3.- Sobre el término “*expedición*”, debe señalarse que:

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

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

b) La publicidad de los actos administrativos, además de ser un deber para la administración (artículo 209 constitucional), es un derecho fundamental para el administrado, puesto que 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.

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

c) 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 varias veces mencionado y que fue expedido por el municipio de La Salina, el cual debe entenderse para todos los efectos legales que rige a partir de su publicación.

4.- El agente del Ministerio Público expuso argumentos fácticos y jurídicos concordantes con los expresados en precedencia por la Corporación, salvo en lo concerniente a la legalidad condicionada indicada precedentemente, sobre lo cual no hizo ninguna observación. Por ende, se acogen sus planteamientos solo parcialmente.

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 del artículo décimo primero, en el sentido que, de la prohibición allí contemplada, están excluidas las actividades descritas en el numeral 41 del artículo segundo del Decreto 042 del 08 de mayo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de La Salina-Casanare, es decir, que los niños mayores de 6 años podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre tres (3) veces a la semana, media hora al día, los días miércoles, sábado y domingo en el horario de 02:00pm - 04:00pm, con el acompañamiento debido de un adulto responsable y observando estrictamente las medidas de bioseguridad establecidas por las normas nacionales, departamentales y municipales, por las razones indicadas en las consideraciones.

SEGUNDO: DECLARAR la legalidad condicionada de la expresión “expedición” contenida en el artículo décimo segundo del Decreto 042 del 08 de mayo 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.

TERCERO: DECLARAR en lo demás, ajustado a la ley el Decreto 042 del 08 de mayo de 2020, expedido por el municipio de La Salina, acorde con la motivación precedente.

CUARTO: 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.)

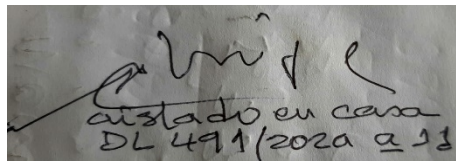
CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO



AURA PATRICIA LARA OJEDA



NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

CON SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO

ACLARACIÓN Y SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO. Sentencia del 08/07/2020, J.A. Figueroa Burbano, radicación 850012333000-2020-217-00. ASUNTO: CIL. Acto que desarrolla el régimen de aislamiento del D.E. 636/2020, derivado de poderes extraordinarios de policía y de la normativa del estado de excepción declarado por el D.L. 417/2020. Diferenciación negativa injustificada de adultos entre 60 y 70 años (actividades físicas al aire libre, numeral 41 art. 3 del D.E. 636). Violación de estándares constitucionales. Modificación contradictoria del régimen para menores entre 6 y 16 años. **La Salina, D-42/2020.**

1. El acto sometido a CIL. Se trata del **D-42 del 08/05/2020** expedido por el alcalde de **La Salina**. Adopta régimen de medidas de aislamiento del D.E. 636/2020, el cual a su vez desarrolla decretos legislativos derivados del D.L. 417/2020. Se destacan los siguientes apartes:

- Art. 2 numeral 41: restringe actividad física y ejercicio al aire libre para los adultos mayores de 60 años. Reproduce numeral 41 del art. 3 del D.E. 636/2020.

- Art. 6 párrafo 2: *designa* a un contratista, individualizado en el acto regla, para desempeñar las funciones de *coordinador operativo* de un retén sanitario, las que incluyen vigilancia sanitaria, articulación con la inspección de policía y participar en las sesiones del denominado *comité transitorio* para la atención de la pandemia de la COVID 19.

- Art. 11: restringe de manera absoluta permanencia o circulación de menores de edad en espacios públicos, para su protección, así como para preservar *la tranquilidad y el orden público*; precepto que entra en: contradictorio con su propio numeral 41 del art. 2.

2. La decisión. Unificadamente la sala estimó pertinente procesalmente el estudio de fondo en sede CIL; igualmente, se declaró ajustado al ordenamiento todo el articulado, salvo la modulación que se introdujo para hacer ajustar la regulación de la actividad de menores de edad en los espacios públicos para ejercicio al aire libre, en los términos que autorizó el D.E. 636/2020¹

Por mayoría (D1 y D3), se mantienen las restricciones para adultos entre 60 y 70 años, tanto las que vienen del D-69 (ya juzgado) que se dejan *incólumes* en el D-71, como las que este introdujo. Esta particularidad provoca salvamento parcial de voto, como se indica más adelante.

2.1 Síntesis de la aclaración y del salvamento parcial. He compartido la procedencia del estudio de fondo CIL, aunque por razones significativamente diferentes a las que adopta la posición mayoritaria; aquí no se requiere el enfoque procesal expansivo CIL, porque el D.E. 636/2020 sí se sustenta en el régimen del estado de excepción (declarado por el D.L. 417/2020), además de la normativa permanente relativa a los poderes extraordinarios de policía administrativa.

Me aparto de dos aspectos concretos de la decisión colegiada: i) mantener la restricción para ejercicio y actividad física en espacio público, para adultos entre 60 y 70 años; y ii) permitir que un acto regla incorpore la *designación particular y concreta a favor de un contratista*, para que ejerza funciones típicamente administrativas.

¹ Se unificaron criterios acerca del siguiente interrogante, que propuse a la sala: Si prohíbe a los menores, todos absolutamente, salir a cualquier espacio público, ¿cómo ejercerán los mayores de 6 años el derecho a realizar actividades físicas al aire libre? Ni siquiera el D.E. 636 introdujo esas supresiones absolutas de múltiples derechos de esos menores.

Considero ilegal esa habilitación *sui generis*, porque desborda el régimen propio de un estado de excepción, en virtud del cual son las *autoridades*, no los particulares, los destinatarios de diversas exorbitancias para el manejo del orden público, en cuyo espectro de despliegan controles, retenes, medidas sanitarias, etcétera. Tampoco se acompasa con el ordinario, relativo a delegación y a la habilitación de competencias públicas a particulares, sin que parezca que *coordinar la gestión operativa* del retén sanitario y articular las acciones de dependencias municipales, simple *apoyo logístico tercerizado* a la función pública.

Profundizo a continuación lo que concierne a los derechos y libertades de los adultos mayores.

3. Precisiones técnicas procesales. En aras de la brevedad remito a la sentencia del 02/07/2020, N. Trujillo González, radicación 2020-00218-00, cuyo núcleo teórico coincide con el del fallo de esa misma fecha y ponente, radicación 2020-00230-00, pese a que la concreción de las decisiones difiere, por ser distinto el sentido de los mandatos de los actos territoriales que se juzgaron. Igualmente, a la aclaración y salvamento parcial de voto al fallo del 02/07/2020, A.P. Lara Ojeda, radicación 2020-00231-00.

3.1 De esas providencias e intervenciones retomo dos aspectos centrales: i) el enfoque procesal expansivo del CIL, que no he compartido, ni siquiera se necesita para examinar los actos territoriales derivados del D.E. 636/2020 y sus modificaciones y prórrogas, relativos al aislamiento preventivo con apertura gradual de múltiples actividades, pues desde aquel el Gobierno acudió al régimen del estado de excepción, declarado por el D.L. 417/2020, para sustentar sus decisiones, de manera que ya no se trata únicamente del ejercicio de los poderes extraordinarios de policía administrativa.

ii) La aludida extensión del CIL ha dado lugar a posiciones claramente divididas en la jurisdicción contencioso administrativa. Lo ilustra el siguiente resumen:

Algunas referencias al estado del arte en la jurisdicción. Pese a que en rigor técnico no existen ni se esperan precedentes vinculantes en el Consejo de Estado, para la actual pandemia de la COVID 19, porque ya no interviene el Pleno Contencioso en el juzgamiento CIL, es relevante referenciar someramente la tensión jurisprudencial en esa corporación y el actual equilibrio relativo de las dos opciones interpretativas predominantes. Tanto que una de las máximas expresiones de la senda *expansiva* del CIL, ya fue rectificada por su propio autor, precisamente porque desde la reactivación del medio de control ordinario y permanente de nulidad simple (Acuerdo PCSJA20-11546), cesaron algunos de sus pilares conceptuales.²

La gráfica de relatoría que se inserta a continuación ilustra adecuadamente la pluralidad de visiones en el superior funcional, que deja a los tribunales en la libertad de construir razonadamente sus propias líneas jurisprudenciales.

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.

Gráficas de línea (C.E. Tesis amplia, restrictiva y central – control CIL)³

Tesis restrictiva	Tesis media	Tesis amplia
<p><i>CIL solo opera cuando el AAG invoca y se expide con base y para desarrollo de decretos legislativos.</i></p>	<p><i>CIL opera cuando el AAG invoca y se expide en ejercicio concurrente de los decretos legislativos y de la normativa permanente preexistente.</i></p>	<p><i>CIL opera en todos los casos en que los AAG se ocupen de las causas o de los efectos de la pandemia COVID 19, a partir de la declaratoria del estado de excepción del 17/03/2020.</i></p>
<p style="text-align: center;">●</p> <p>08/06/2020 C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS Radicación: 11001-03-15-000-2020-02330-00 (bloque: medidas de bioseguridad y prevención)</p>	<p style="text-align: center;">●</p> <p>08/06/2020 C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA 17 ESPECIAL DE DECISIÓN Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS Radicación: 11001-03-15-000-2020-02299-00 (bloque: urgencia manifiesta y contratación)</p>	
<p style="text-align: center;">●</p> <p>08/06/2020 C.E SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA VEINTISIETE (27) ESPECIAL DE DECISIÓN Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE Radicación: 11001-03-15-000-2020-02226-00 (bloque: urgencia manifiesta y contratación)</p>		
<p style="text-align: center;">●</p> <p>05/06/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN Radicación: 11001-03-15-000-2020-02370-00</p>		<p style="text-align: center;">●</p> <p>05/06/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN Radicación: 11001-03-15-000-2020-</p>

³ Preparó E. Combariza, abogada auxiliar D2 TAC. El análisis ampliado de las oscilaciones de línea puede verse, entre otros, a partir del SV de N. Trujillo González a la sentencia del 18/06/2020, J. A. Figueroa Burbano, radicación 850012333000-2020-00149-00 (Paz de Ariporo, Decreto 067, aislamiento preventivo).

<p>Ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN (bloque: medidas de prevención del COVID)</p>		<p>02333-00 Ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN (bloque: medidas de bioseguridad y prevención)</p>
<p>● 03/06/2020 C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No. 2 PONENTE: CÉSAR PALOMINO CORTÉS Radicado: 11001-03-15-000-2020-02314-00 (bloque: aislamiento, medidas de bioseguridad y prevención).</p>		<p>● 03/06/2020 C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA DIECISIETE ESPECIAL DE DECISIÓN Magistrado Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS Proceso número: 11001-03-15-000-2020-02255-00 (bloque: medidas de bioseguridad y prevención)</p>
		<p>● 03/06/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No. 13 Ponente: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ Radicación: 11001-03-15-000-2020-02329-00 (bloque: medidas de bioseguridad y prevención)</p>
<p>● 02/06/2020 C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN NUMERO 17 Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS Radicación: 11001-03-15-000-2020-01167-00 (bloque: medidas preventivas sanitarias).</p>		
<p>● 01/06/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA VEINTISIETE (27) ESPECIAL DE DECISIÓN Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE Radicación: 11001-03-15-000-2020-02097-</p>		<p>● 01/06/2020 C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN N.º 21 PONENTE: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS</p>

<p>00. (bloque: aislamiento)</p>		<p>Radicación: 11001-03-15-000-2020-02233-00 (bloque: medidas de bioseguridad y prevención)</p>
		<p>22/05/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-01962-00 (bloque: aislamiento)</p>
<p>18/05/2020 C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA VEINTIDÓS ESPECIAL DE DECISIÓN Magistrado Ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA Radicado: 11001031500020200187600 (bloque: aislamiento)</p>		
		<p>15/05/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN Radicación: 11001-03-15-000-2020-01913-00 (bloque: aislamiento)</p>
<p>07/05/2020 C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n.º 19 Ponente: Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Radicación: 11001-03-15-000-2020-01618-00 (bloque: medidas preventivas sanitarias)</p>		
<p>04/05/2020</p>		

<p>C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA VEINTIDÓS ESPECIAL DE DECISIÓN Ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA Radicación: 11001-03-15-000-2020-01468-00 (bloque: aislamiento)</p>		
	<p>22/04/2020 C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01246-00 (bloque: aislamiento, medidas sanitarias)</p>	
<p>17/04/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA VEINTE ESPECIAL DE DECISIÓN Radicación: 11001 03 15 000 2020 01031 00 Ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS (bloque: medidas sanitarias)</p>		
<p>03/04/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN 27 Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE Radicación: 11001-03-15-000-2020-00949-00 (bloque: aislamiento, medidas de bioseguridad)</p>		

3.2 Agrego que el D.E. 636/2020, el que lo prorrogó (D.E. 689/2020), los modificatorio D.E. 749/2020 y posteriores, tienen sustento común en el estado de excepción declarado por el D.L. 417/2020, que amparó la expedición de un grupo importante de decretos legislativos que se han ocupado de aristas estrechamente relacionadas con el manejo económico, tributario, social, etcétera, de la emergencia sanitaria por la COVID 19.

El D.L. 637/2020 declaró la segunda emergencia económica, social y ecológica, para profundizar medidas macro y micro económicas, fortalecer la capacidad de respuesta institucional frente a la pandemia, con énfasis en el nivel territorial; ni su motivación ni su contenido, despliegan poderes de policía. Ni se necesitaba, porque la prolífica legislación permanente otorga suficientes facultades al Gobierno y a las autoridades departamentales y municipales.

4. **Alcances y objetivos del control inmediato de legalidad.** Determinada la procedencia procesal del estudio de fondo en sede CIL, en ponencias, salvamentos parciales y aclaraciones de voto, he precisado cuál deba ser el alcance de un efectivo control integral de legalidad, que trascienda el formalismo retórico, la citación abstracta de jurisprudencia y la lectura apenas comparativa de la literalidad de los actos territoriales con los nacionales, como si estos fueran inexpugnables al escrutinio de los tribunales administrativos, porque tienen jueces naturales (la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, según el caso).

Desde una perspectiva analítica más rigurosa, he postulado que se requiere de un escrutinio cuidadoso de los derechos y libertades concernidos por cada acto territorial; su confrontación sucesiva con los actos administrativos que dice desarrollar; con la legislación del estado de excepción; con los poderes extraordinarios de policía que preexisten al mismo; con la Carta Política y con el bloque de constitucionalidad, según fuere necesario, de manera que la cosa juzgada del fallo adquiera sentido, constituya tutela judicial efectiva y oportuna y, si hay lugar a ello, expulse actos, contenga desviaciones y conjure eventuales arbitrariedades de las autoridades.

En la motivación extensa de la sentencia 2020-00218-00 citada, se ofreció el bloque argumentativo pertinente.

5. **Bloque temático relativo a la tensión entre derechos y libertades de adultos mayores y la protección colectiva de la salud pública**

En los dos fallos propios y el salvamento parcial ya citados, desarrollé con amplitud el marco teórico para defender la opción interpretativa conforme a la cual he considerado que el tratamiento diferenciado, con restricciones para el ejercicio físico y la actividad limitada de adultos entre 60 y 70 años al aire libre, que el Gobierno introdujo transitoriamente en el D.E. 636/2020, art. 3 numeral 41, carece de justificación clara, explícita y suficiente en ese decreto nacional; por ello, no cumple los estándares constitucionales diseñados en la Ley 137/1994 y en la sentencia C-179/1994.

Carga de motivación que no encuentro viable suplirse por los jueces, con aproximaciones empíricas riesgosas a la literatura disponible en internet, no toda fundada en evidencia científica, cuyas visiones son antagónicas. La epidemiología tiene un fundamento científico, a partir de numerosas variables; la edad es solo una, para establecer matrices analíticas de riesgo, tendencias en salud pública y definición de políticas y de protocolos sanitarios.

5.1 En esas mismas sentencias y salvamentos, señalé específicamente la argumentación por la cual estimo que la *restricción para adultos mayores de 70 años sí tiene justificación*

adecuada en el D.E. 636/2020, en la perspectiva de hacer prevalecer la dimensión colectiva del derecho a la salud en la tensión que surge con los derechos individuales de quienes, conservando un buen estado general de salud, quisieran ejercerlos, como posteriormente lo ha autorizado el Gobierno, cada vez con más amplitud, a partir del D.E. 749/2020.

6. **Particularidades del caso concreto. Salvamento parcial de voto.** Me aparto de la decisión de mantener *incólumes* las restricciones relativas al ejercicio de actividad física y ejercicio al aire libre para adultos entre 60 y 70 años de edad, por las razones ampliamente ofrecidas en las providencias, aclaraciones y salvamentos aludidos en precedencia. Para esa disidencia es irrelevante si La Salina es un municipio con casos covid o sin ellos; lo que destaco es la ausencia absoluta de motivación en el D.E. 636/2020, que se reprodujo en el nivel territorial, para tratar a dichos adultos de igual manera que a sus congéneres mayores de 70 años y discriminados en comparación con quienes pertenecen al grupo etario de los 18 a los 60 años de edad.

7. Conclusiones

Para no hacer todavía más extenso este escrito, remito a la *aclaración de voto de ponente* que expresé en la sentencia 2020-00218-00 del 02/07/2020, a saber:

[...]

6.4 Finalmente, en lo que atañe específicamente a salvamento por el tratamiento que el Gobierno, el acto territorial y la decisión mayoritaria han dado a los adultos mayores en la franja de 60 a 70 años de edad, debo agregar tres precisiones conceptuales:

i) El juez no debe, empíricamente y con escueta lectura de apenas un fragmento de miles de publicaciones disponibles en la internet, no pocas sin fundamento en la evidencia científica, aventurarse a idear conjeturas epidemiológicas para sustituir la omisión de la autoridad administrativa.

ii) En esos incontables estudios hay de todos los matices y para todas las ideologías, opiniones y posiciones emotivas, desde quienes postulan que el riesgo efectivo para la vida por la COVID 19 es nimio, hasta quienes profetizan el fin de la especie humana, en particular para quienes ya han pasado de cierta edad.

Una aproximación más sensata *analiza científicamente y correlaciona no solo fechas de nacimiento, sino condiciones actuales de salud (pre o comorbilidades), estilos de vida saludable, contextos socioeconómicos y culturales*, para construir mapas epidemiológicos serios. Y,

iii) Ha sido el propio Gobierno el que, veinte días después de expedir el D.E. 636/2020, tuvo que retroceder y produjo el D.E. 749 del 28/05/2020, que suavizó las restricciones que ahora censuro, para esa franja de adultos mayores.

Nótese que la curva de expansión del contagio del coronavirus SARS CoV-2 es todavía cada vez más creciente; que las tasas de morbimortalidad que publica el Gobierno van en aumento y que, según las sistemáticas prédicas del presidente de la República y del Min Salud, acompañadas de pronósticos de sus asesores epidemiólogos, lo más grave en términos de salud pública, todavía no ha llegado. Entonces, ¿cuál es el fundamento científico, técnico o

jurídico para quebrar el principio de igualdad y tratar con idéntica restricción que coarta derechos y libertades, a quienes están o puedan estar en condiciones distintas?

Calló el Gobierno en el D.E. 636/2020 y estimo riesgoso que el juez del CIL supla el silencio con lectura empírica de lo que no constituye el dominio profesional y el área de desempeño de su importante misión.

¿A qué se contrae, entonces, el postulado mayoritario de ser indispensable el enfoque procesal expansivo del CIL para la guarda de derechos y libertades, si se reduce a comparar contenidos literales de los actos territoriales con los decretos ejecutivos, o los legislativos, sin examinar la constitucionalidad de aquellos? Mientras los jueces naturales (Consejo de Estado y Corte Constitucional) no hayan proferido decisiones de fondo, *toda la judicatura*, acorde con el art. 4° de la Carta, es *guardiana de la Constitución*, sea cual fuere el medio de control que permite su intervención.

Finalmente, enfatizo que la política pública orientada a suavizar la rigidez de las restricciones para el ejercicio de ciertos derechos y libertades de personas mayores de 60 años, ha continuado: el Gobierno, en los tres últimos decretos ejecutivos relacionados con la emergencia sanitaria declarada por la R-385/2020 del Minsalud, ha tenido que reconocer, con grados y cautelas prudenciales, que la actividad lúdica y el ejercicio físico al aire libre de los mayores, aún para quienes ya sobrepasaron los 80 años, es importante para preservar su calidad de vida en dignidad.

Ello va en dirección opuesta a la posición que persiste en disidencia: no han sido los nuevos datos epidemiológicos los que han provocado esa revisión normativa; por el contrario, los porcentajes de *positivos* en las muestras (todavía insuficientes) en la búsqueda de contagiados de la COVID 19, sigue en aumento (más del 13% a esta fecha) y la mortalidad en tendencia al alza, para jóvenes y mayores. Son variables asociadas al estilo de vida, los hábitos propios, las enfermedades preexistentes, la nutrición, el contexto higiénico y socioeconómico, entre otros factores, los que explican por qué se enferman más o se complica más y mueren más algunos segmentos de la población. No solo la edad.

Atentamente,



[Firma escaneada controlada 09/07/2020; pág. 9 de 9]

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

Magistrado