



**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)

Referencias:	85001-2333-000-2020-00233-00 (Acumulada con el proceso 85001-2333-000-2020-00234-00)
Medio de Control:	Legalidad
Actos controlados:	Decretos 036 del 27 de abril de 2020 y 037 del 08 de mayo de 2020, expedidos por la alcaldesa del municipio de Aguazul – Casanare

Magistrado Ponente: **JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**

### **I.- OBJETO**

Procede el Tribunal a emitir sentencia dentro de los procesos indicados en la referencia.

### **II. CUESTIÓN PREVIA**

La Corporación aclara que se acumulan los procesos referenciados, por lo siguiente:

- a. El Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo no regula este asunto en tratándose del medio de control inmediato de legalidad; por lo tanto, debemos acudir por remisión al C. G. del P., siguiendo los lineamientos del 306 de aquel.
- b. El artículo 148 de la Ley 1564 de 2012 establece que procede la acumulación de procesos sí: (i) las pretensiones formuladas habrían podido acumularse en la misma demanda; (ii) se trata de pretensiones conexas y las partes sean demandantes y demandados recíprocos; o (iii) el demandado sea el mismo y las excepciones de mérito propuestas se fundamenten en los mismos hechos.
- c. Frente al tema, el Consejo de Estado, al analizar la acumulación de procesos que versan sobre control inmediato de legalidad, ha indicado:

*“Pero para efectos del Control Inmediato de Legalidad, y por no tratarse de postulaciones de parte, ni de pretensiones incoadas por ningún sujeto procesal, mutatis mutandi, los presupuestos especiales de acumulación, serían los subsiguientes: (i) tendría que tratarse de la misma norma, (ii) de materias conexas e inescindibles y (iii) del mismo autor de la norma controlada. Pero, en materia de normas diferentes y causadas a diferente tiempo, muy propias de lo que acontece en los Estados de Excepción, se pueden generar normas escalonadas diferentes, tanto por materia como por tiempo de expedición, en atención a que la dinámica es conjurar la situación de excepción que se presenta, por lo que debe tenerse sumo cuidado cuando se pretenda la acumulación de los procesos, porque aun cumpliendo algunos de los presupuestos especiales, los actos a controlar pueden versar sobre temáticas diferentes y ello dependerá de las necesidades dispositivas que las entidades*

*adviertan, conforme a las circunstancias que dicha excepcionalidad vaya mostrando*<sup>1</sup>.

- d. Al analizarse los Decretos 036 del 27 de abril y 037 del 08 de mayo de 2020 se determina que:
- El Decreto 036 del 27 de abril de 2020, trata sobre: i) aislamiento; ii) circulación de personas conforme último dígito de cédula; iii) horario de prestación de servicios por establecimientos de comercio; iv) movilización vehículos y personas en el área urbana; v) teletrabajo en casa y vi) garantía de transporte público terrestre y de mensajería, condicionado.
  - Por su parte, el Decreto 037 del 08 de mayo de 2020 modificó el decreto relacionado precedentemente, en cuanto el horario de prestación de servicios de establecimientos y el pico y cédula establecido para la movilización de las personas en dicho municipio. indicó que era responsabilidad de los dueños de los establecimientos hacer dicho control en sus locales. Y reiteró la restricción de movilización de menores de edad y las consecuencias en caso de incumplir lo dispuesto en el decreto municipal.
- e. Se cumplen los requisitos para la acumulación.
- f. Y finalmente, con la acumulación se da aplicación a los principios de celeridad, eficiencia, economía procesal y seguridad jurídica, que rigen la administración de justicia.

## II.- LOS ACTOS CONTROLADOS

A continuación, se sintetiza el contenido de los Decretos 036 del 27 de abril de 2020 y 037 del 08 de mayo de 2020, expedidos por la alcaldesa del municipio de Aguazul Casanare, en los siguientes términos:

### **A.- Consideraciones jurídicas comunes en los decretos municipales:**

- 1.- Tuvo en cuenta los artículos 2, 24, 45, 46, 49, 95, 287 y 315 de la Constitución Política.
- 2.- Citó el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, que señala que los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el presidente de la República o gobernador respectivo en relación con el orden público.
- 3.- Precisó que de conformidad con el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016 son autoridades de policía, entre otros, el presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes distritales o municipales.

De igual modo, transcribió apartes del artículo 202 de la citada norma que se refieren a que las mencionadas autoridades, ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de Decisión, 09 jun. 2020, radicación: 11001-03-15-000-2020-01780-00 (2020-02090-00), C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez.

el impacto de sus posibles consecuencias, en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, entre otras las siguientes medidas:

- a) Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.
- b) Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado
- c) Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más Compleja.

4.- Trajo a colación el parágrafo 1 del artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016, Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, que establece que en caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional o internacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objetivo de limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada.

5.- También hizo transcripciones de apartes de la Ley 1523 de 2012 precisando en qué consiste la gestión del riesgo de desastres y que su propósito explícito es contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

De la misma norma destacó que entre sus principios se encuentra el de protección de los residentes del país y el de solidaridad que implica que todas las personas naturales y jurídicas, sean estas últimas de derecho público o privado, apoyarán con acciones humanitarias a las situaciones de desastre y peligro para la vida o la salud de las personas.

Resaltó que en dicha ley se indicó que es competencia de los gobernadores y alcaldes hacer gestiones a fin de conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción. Y que el alcalde como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

6.- Aludió que la Circular 011 del 10 de marzo el Ministerio de Salud y Protección Social, profirió una serie de recomendaciones para la contención del COVID-19 en sitios y eventos de alta afluencia de personas.

7.- Indicó que la Organización Mundial de la Salud, declaró como emergencia de salud pública de importancia internacional el brote de Coronavirus COVID-19 por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social viene implementando medidas preventivas a nivel nacional para enfrentarlo en fases de prevención y contención, en aras de controlar la propagación de la enfermedad, por lo cual mediante las resoluciones número 380 del 10 de marzo de 2020, y 385 del 12 de marzo de 2020, adopta medidas preventivas y sanitarias en el país.

8.- Expresó que el gobierno departamental, a través del Decreto 0109 del 16 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, adoptó medidas para hacer frente al virus en el departamento de Casanare y definió medidas de carácter transitorio con fines de protección y contención del COVID-19 en todo el departamento de Casanare.

9.- Agregó que el Ministerio de Salud y Protección Social, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, adoptó mediante la Resolución 464 del 18 de marzo de 2020, la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años, ordenándolo a partir del veinte (20) de marzo de 2020 a las siete de la mañana (7:00 a.m.) hasta el treinta (30) de mayo de 2020 a las doce de la noche (12:00 p.m.).

10.- En el marco del Comité Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres de Aguazul Casanare, realizado el 17 de marzo de 2020, se determinó con unanimidad el concepto favorable para declarar la calamidad pública por la emergencia sanitaria generada por el virus COVID-19 en el municipio.

11.- Mediante el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, se impartieron instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID19.

12.- A través de la Resolución número 453 de 2020, proferida por el Ministerio de Salud y de Protección Social, se adoptaron medidas sanitarias de control en algunos establecimientos.

13.- Mencionó que el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, ordenó: (i) el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir del día 25 de marzo de 2020, el día 13 de abril de 2020, (ii) la prohibición del consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, hasta el 12 de abril de 2020, (iii) la suspensión de transporte doméstico por vía aérea hasta el 13 de abril de 2020, salvo por emergencia humanitaria; transporte de carga y mercancía; y caso fortuito o fuerza mayor, (iv) la excepción a 34 actividades cuyo desarrollo se debería permitir en medio de la medida de aislamiento, con el fin de garantizar los derechos a la vida y la salud en conexidad con la vida y la supervivencia.

14.- El municipio de Aguazul acogió el Decreto 457 antes referido, mediante el Decreto Municipal N° 22 de marzo de 2020, y por Decreto municipal 028 de 2020 adoptó la medida de aislamiento obligatorio.

15.- El Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 531 de fecha 8 de abril de 2020, que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de República de Colombia, a partir del día 13 de abril 2020, hasta el 27 día de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

La administración municipal en aras de dar cumplimiento a lo ordenado por el Gobierno Nacional en el decreto 531 del 8 de abril de 2020, emitió el Decreto 34 de 2020 en el que adoptó medidas de aislamiento obligatorio y otras medidas en aras de garantizar su efectividad en el municipio.

16.- Posteriormente, el Gobierno Nacional expidió el decreto No. 593 de fecha 24 de abril de 2020 en el cual ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de República de Colombia, del 27 de abril 2020 hasta el día 11 de mayo de 2020.

#### **B. Consideraciones fácticas** (Decreto 036 del 27 de abril de 2020)

- La Organización Mundial de la Salud, declaró como emergencia de salud pública de importancia internacional el brote de Coronavirus COVID-19 por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social viene implementando medidas

preventivas a nivel nacional para enfrentarlo en fases de prevención y contención.

- El 11 de marzo se dio la declaratoria de pandemia mundial por la Organización Mundial de la Salud debido al brote en varios países del Coronavirus COVID-19, para lo cual emitió una serie de controles para la prevención de contagio y propagación del virus.
- En el marco del Comité Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres de Aguazul Casanare, realizado el 17 de marzo de 2020, se determinó con unanimidad el concepto favorable para declarar la calamidad pública por la emergencia sanitaria generada por el virus COVID-19 en el municipio.

### **C.- Valorativas** (Decreto 036 del 27 de abril de 2020)

Indicó que ante ese panorama:

Dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, el contacto y la propagación coronavirus COVID-1 se hace necesario ampliar la medida de aislamiento obligatorio todos los habitantes del municipio de aguazul y dictar otras disposiciones en aras de garantizar que las medidas adoptadas sean acatadas y cumplen el fin para lo cual están instituidas.

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

➤ En el Decreto 036 del 27 de abril de 2020:

*“ARTÍCULO PRIMERO: Ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas en la jurisdicción del municipio de Aguazul- Casanare, 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, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

*PARÁGRAFO PRIMERO: Se exceptúa de las medidas dispuestas en el presente artículo a las siguientes personas, entidades y/o vehículos:*

- 1. Asistencia y prestación del servicio de salud.*
- 2. Adquisición de bienes de primera necesidad - alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancía de ordinario consumo en la población.*
- 3. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, casas de cambio, operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, chane y lotería y a servicios notariales y de registro de instrumentos públicos.*
- 4. Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieran asistencia con personal capacitado.*
- 5. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.*
- 6. Las labores de las misiones medicas 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, insumas,*

*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, insumas, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.*

8. *Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.*

9. *Los servicios fúnebres, entierros y cremaciones.*

10. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) Insumos para producir bienes de primera necesidad, (ii) bienes de primera necesidad - alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población, (iii) reactivos de laboratorio, y (iv) alimentos y medicinas para mascotas y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumas 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, insumas 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 necesaria 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 insumas relacionados con la ejecución de las mismas.*

19. *La ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantías legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumas 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 riesgo 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 COVID -19.*

22. *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.*

23. *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.*

24. *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.*

25. *El funcionamiento y operación de los centros de llamadas, los centros de contacto, 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.*

26. *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.*

27. *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 insumas, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, gas licuado de petróleo - GLP-, (iii) de 1a cadena logística de insumas, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales y (iv) el servicio de internet y telefonía.*

28. *La prestación de servicios bancarios y financieros de operadores postales de pago, casas de cambio, operadores 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 de licencias urbanísticas. El superintendente de notariado y registro determinara los horarios y turnos, en los cuales de prestaran los servicios notariales, garantizando la prestación del servicio a las personas más vulnerables y a las perronas de especial protección constitucional.*

*El superintendente de notariado y registro determinara los horarios, turnos en los cuales se prestarán los servicios por parte de la oficina de registro de instrumentos públicos.*

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

30. *El abastecimiento y distribución de bienes de primera necesidad - alimento, 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.*

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

32. *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 requieren mantener su operación ininterrumpidamente.*

33. *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.*

34. *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.*

35. *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; fabricación de productos químicos, metales, eléctricos, maquinaria y equipos. Todos los anteriores productos deberán ser comercializados mediante plataformas de comercio electrónico o para entrega a domicilio.*

36. *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 periodo máximo de una (1) hora diaria, para lo cual se debe atender los protocolos de bioseguridad.*

37. *La realizan de avalúos de bienes y realizan de estudio de títulos que tengan por objeto la constitución de garantías, ante entidades vigiladas por la superintendencia financiera de Colombia.*

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

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

40. *Parqueaderos públicos para vehículos.*

*PARÁGRAFO SEGUNDO: Las excepciones arriba descritas se confieren con ocasión de la prestación o necesidad de recibir los bienes o servicios mencionados. El personal exceptuado debe estar debidamente acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones y cumplir con el protocolo general de bioseguridad establecido mediante resolución No. 0000666 del 24 de Abril de 2020, en especial las medidas que han demostrado mayor evidencia para la contención del virus; la cual puede ser consultada en <https://id.presidencia.gov.co/documents/200424-Resolución-666-MinSalud.pdf> y atender las recomendaciones e instrucciones para evitar la propagación del COVID- 19 que adopten o expidan las entidades y autoridades nacionales y locales.*

*Las personas naturales y jurídicas que vayan a reactivar actividades contempladas en el presente artículo deben realizar la inscripción de la actividad a desarrollar, metodología y protocolos de bioseguridad ante la secretaria de Gobierno Municipal en aras de verificar y hacer el control.*

*PARÁGRAFO TERCERO: La actividad descrita en el numeral 36 se podrá desarrollar en el horario de 5: 00 a.m a 6: 00 a.m de acuerdo al pico y cedula establecido en el municipio y únicamente en los siguientes escenarios deportivos la Villa Olímpica, patinódromo, provipaz.*

*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 las mascotas o animales de compañía de acuerdo al pico y cedula adoptado en el municipio

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Se permite la circulación de las personas únicamente para adquirir los bienes o servicios descritos en el artículo anterior de acuerdo al último dígito de cedula de ciudadanía así:

DÍA	NUMERO DE CC
LUNES	0,1
MARTES	2,3
MIERCOLES	4,5
JUEVES	6,7
VIERNES	8,9

**PARÁGRAFO:** Se permitirá la circulación de un solo (1) miembro por familia y por vehículo (carro o moto) respetando lo establecido en el presente artículo.

**ARTÍCULO TERCERO:** Los propietarios y/o administradores de los establecimientos o empresas que prestan servicios o desarrollan actividades solo lo podrán realizar en las condiciones establecidas en el artículo primero del presente decreto y deben adoptar los protocolos de ingreso de las personas a los establecimientos u oficina en el desarrollo de la actividad para que no se presenten aglomeraciones, en la entrada se debe disponer de los elementos de desinfección (alcohol, gel entre otros) para que quien ingrese se realice la desinfección respectiva y teniendo el control que el servicio se preste o se ofrezca a las personas que le corresponde de acuerdo al dígito de la cedula. Los establecimientos de comercio pueden prestar su servicio al público en el siguiente horario:

DIA	TIPO DE ESTABLECIMIENTO		MODALIDAD
LUNES A VIERNES	TIENDAS DE BARRIO	7:00 AM-4:00 PM	PUERTA ABIERTAS MÁXIMO 5 PERSONAS
	GRANEROS BODEGAS E INSUMOS AGRICOLAS	7:00 AM -4:00 PM	PUERTA ABIERTAS MÁXIMO 5 PERSONAS
	PANADERAS	7:00 AM -4:00 PM	PUERTA CERRADA
	CAFETERÍAS	7:00 AM -4:00 PM	PUERTA CERRADA
	VENTA DE VÍVERES	7:00 AM -4:00 PM	PUERTA ABIERTAS MÁXIMO 5 PERSONAS
	MINI MERCADOS, IPERMERCADOS SUPERMERCADOS.	7:00 AM -4:00 PM	PUERTA ABIERTA A MÁXIMO 10 PERSONAS
	DEPÓSITOS DE GAS (GLP)	7:00 AM - 4:00 PM	PUERTA CERRADA
	VENTAS DE PRODUCTOS CÁRNICOS, POLLOS, PESCADOS Y MARISCOS	7:00 AM -4:00 PM	PUERTA ABIERTA A MÁXIMO 5 PERSONAS
	PLAZA DE MERCADO	7:00 AM -4.00 PM	PUERTA ABIERTA MÁXIMO 10 PERSONAS
	VETERINARIAS Y ALMACENES AGROPECUARIOS	7:00 AM - 4:00 PM	PUERTA ABIERTA A MÁXIMO 5 PERSONAS
	PROCESADORAS DE LACTEOS	7:00 AM - 4:00 PM	PUERTA ABIERTA A MÁXIMO 5 PERSONAS
	SALAS DE VELACION Y SERVICIOS FÚNEBRES	7:00 AM - 4:00 PM	PUERTA ABIERTA A MÁXIMO PERSONAS
	SERVICIOS DE MENSAJERÍA	7:00 AM -9:00 PM	

Tribunal Administrativo de Casanare  
Radicación No. 85001-2333-000-2020-00233-00 (Acumulación con el proceso  
85001-2333-000-2020-00234-00)

	ENTIDADES FINANCIERAS (CORRESPONSABLES BANCARIOS, EFECTY, SUPER GIROS Y CHANCE)	7:00 AM - 4:00 PM	PUERTA ABIERTA A MÁXIMO 08 PERSONAS
	VENTAS DE EQUIPOS MÓVILES Y PAGOS DE SERVICIOS MÓVILES	7:00 AM - 4:00 PM	PUERTA ABIERTA A MÁXIMO 5 PERSONAS
	COMIDAS RÁPIDAS (FUENTES DE SODA HELADERÍAS, RESTAURANTES Y ASADEROS, PIZZERIAS Y LONCHERIAS).	7:00 AM - 9:00 PM	DOS (2) DOMICILIARIOS POR ESTABLECIMIENTO.

DIA	TIPO DE ESTABLECIMIENTO		MODALIDAD
LUNES A VIERNES	FLORISTERAS, CARPINTERÍAS, EVANISTERAS, LITOGRAFÍAS Y TALABARTERÍAS.	7:00 AM - 4:00 PM	PUERTA ABIERTA A MÁXIMO 5 PERSONAS
	TALLERES DE MECÁNICA, CARPINTERÍAS, MARQUETERÍA, HORNAMENTACIÓN METALMECÁNICA	7:00 AM - 4:00 PM	A PUERTA CERRADA
	FERRETERIAS, DEPÓSITOS DE MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN.	7:00 AM - 4:00 PM	A PUERTA CERRADA
	VENTA DE RESPUESTOS Y MAQUINARIA PESADA EN GENERAL.	7:00 AM - 4:00 PM	A PUERTA CERRADA

DIA	TIPO DE ESTABLECIMIENTO		MODALIDAD
LUNES A VIERNES	PAPELERA, MISELANEAS, CACHARRERAS Y PAÑALERAS	7:00 AM - 4:00 PM	A PUERTA CERRADA Y DOMICILIOS
	ESTANCOS Y LICORERAS	7:00 AM - 4:00 PM	SOLO VENTA POR DOMICILIOS
	COMERCIO DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES Y MOTOCICLETAS, COMPRA Y VENTA DE VEHICULOS Y MAQUINARIA, COMERCIO DE AUTOPARTES Y MOTOPARTES.	7:00 AM - 4:00 PM	PUERTA CERRADA
	ALMACENES DE ELECTRODOMESTICOS, DE ROPA, TEXTILES, ZAPATOS Y CARTERAS.	7:00 AM - 4:00 PM	PUERTA CERRADA MÁXIMO UNA (1) PERSONA DENTRO DEL ESTABLECIMIENTO
	MONTALLANTAS, CENTRO DE LAVADO Y MOTOS.	7:00 AM - 4:00 PM	PUERTA ABIERTA MÁXIMO 3 PERSONAS

**PARÁGRAFO PRIMERO:** Las actividades descritas en el artículo primero del presente decreto se podrán desarrollar los días sábados y domingos, mediante la modalidad de domicilio en horario de 7: 00 a.m hasta las 8:00 p.m.

**Lo establecimientos de comercio como restaurantes pueden prestar sus servicios de lunes a domingo solo en la modalidad de domicilio, pero después de las 6:00 p.m, solo puede contar con un domiciliario.**

*Las farmacias que cuenten con anterioridad a la expedición del presente decreto, permiso para funcionar las 24 horas pueden seguir desarrollando su actividad en las condiciones autorizadas.*

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** Los establecimientos de comercio podrá contar con máximo tres (3) personas para prestar el servicio o actividad de Domicilio los cuales debe estar plenamente identificados de acuerdo a lo adelantado por la secretaria de gobierno para tal fin, estas personas deben cumplir con los protocolos de protección y cuidado.

**PARÁGRAFO TERCERO:** En caso que se infrinja alguna de las medidas anteriormente descritas se sancionará al ciudadano y al establecimiento de comercio de acuerdo a la normatividad vigente.

*ARTÍCULO CUARTO: Prohíbese el ingreso y salida de vehículo del área urbana del municipio por el término de la medida establecida en el presente decreto desde las 2:00 p.m horas de los días viernes hasta las 5:00 a.m de los días lunes, es decir que los fines de semana no se permite la salida ni ingreso de vehículos al área urbana del municipio, los demás días de la semana se permite el ingreso y movilización de acuerdo a las excepciones establecidas en el artículo primero y dando cumplimiento al pico y cedula.*

**ARTÍCULO QUINTO: Prohíbese la circulación de menores de edad con o sin compañía de sus padres o la (s) personas (s) en quien(es) recaiga su custodia, durante el tiempo de que trata el presente decreto, en caso de encontrar menores de edad en la calle así sea con adultos a los cuales por su dígito de la cedula se le permite la circulación se iniciara el trámite de restablecimiento de derechos por autoridad competente de conformidad con lo descrito en el Código de Infancia y Adolescencia.**

**ARTÍCULO SEXTO: De acuerdo a lo ordenado por el Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, mediante la Resolución 464 del 18 de marzo de 2020, ordénese el aislamiento preventivo obligatorio para las personas mayores de setenta (70) años, a partir del veinte (20) de marzo de 2020 a las siete de la mañana (7:00 a.m.) hasta el día treinta (30) de mayo de 2020 a las doce de la noche (12:00 p.m.), para este grupo de personas no aplica el pico y cedula, no tiene excepción.**

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

*ARTÍCULO OCTAVO: Se debe garantizar el servicio de transporte publico terrestre de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería en la jurisdicción de municipio de aguazul que sea estrictamente necesario para prevenir, mitigar, y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID — 19 y para el desarrollo de las actividades descritas en el artículo primero del presente Decreto, mediante la aplicación de plataformas o algún medio tecnológico.*

*ARTÍCULO NOVENO: La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal ya las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue, así mismo se hará la inmovilización de los vehículos y el traslado a los patios si a ello hubiere lugar y las sanciones previstas en la Ley 1801 de 2016 (amonestación o multa), según corresponda, de igual manera y se aplicara trabajos pedagógicos tales como lavado y barrido de calles, pintura de parques entre otros.*

*PARAGRAFO: Las personas relacionadas en el numera 4 del artículo primero están sujetos al pico y cedula y podrán contar con un acompañante para adelantar los tramites el cual no estas sujeto al cumplimiento del pico y cedula.*

*ARTÍCULO DÉCIMO: Se exceptúa la fuerza mayor y el caso fortuito de las acciones adoptadas.*

*ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: Las estipulaciones no modificadas con el presente decreto continúan vigentes y no sufren modificación alguna.*

*ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO: El presente Decreto rige a partir de su fecha de expedición y publicación.*

- En el Decreto 037 del 08 de mayo de 2020, hicieron las siguientes modificaciones, adiciones y reiteraciones de las medidas que fueron **resaltadas en negrilla** del decreto transcrito en precedencia:

Tribunal Administrativo de Casanare  
Radicación No. 85001-2333-000-2020-00233-00 (Acumulación con el proceso  
85001-2333-000-2020-00234-00)

“ARTICULO PRIMERO: Modifíquese el horario de los establecimientos de comercio habilitados por el decreto Municipal No 36 del 27 de abril del año en curso, el cual quedara así:

HORARIO	DIAS
6: 00 a.m 5:00 p.m	Sábado 09 de Mayo 2020
6:00 a.m 5:00 p.m	Domingo 10 de Mayo 2020
6:00 a.m 9: 00 p.m Restaurants	Sábado 09 y Domingo 10 de Mayo de 2020 - Domicilios

ARTICULO SEGUNDO: Se permite la circulación de las personas únicamente para adquirir los bienes o servicios descritos en el decreto Municipal No 36 del 27 de abril del año en curso de acuerdo al último dígito de cedula de ciudadanía así:

DIA	NUMERO DE CC	HORARIO
SÁBADO	0,1,2	6:00 a.m. a las 12:00 m
SABADO	3,4	12:00 m a las 5:00 p.m
DOMINGO	5,6,7	6:00 a.m. a las 12:00 m
DOMINGO	8,9	12:00 m a las 5:00 p.m

PARAGRAFO: Se permitirá la circulación de un solo (1) miembro por familia y por vehículo (carro o moto) respetando lo establecido en el presente artículo.

ARTICULO TERCERO: Es responsabilidad del propietario y/o administrador del establecimiento de comercio la verificación del cumplimiento del pico y cedula establecido en el presente decreto, en caso que se infrinja alguna de las medidas anteriormente descritas se sancionará al ciudadano y al establecimiento de comercio de acuerdo a la normatividad vigente.

ARTÍCULO CUARTO: Prohíbese la circulación de menores de edad con o sin compañía de sus padres o la (s) personas(s) en quien(es) recaiga su custodia, durante el tiempo de que trata el presente decreto, en caso de encontrar menores de edad en la calle así sea con adultos a los cuales por su dígito de la cedula se le permite la circulación se iniciara el trámite de restablecimiento de derechos por autoridad competente de conformidad con lo descrito en el Código de Infancia y Adolescencia.

ARTÍCULO QUINTO: La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue, así mismo se hará la inmovilización de los vehículos y el traslado a los patios si a ello hubiere lugar y las sanciones previstas en la Ley 1801 de 2016 (amonestación o multa), según corresponda, de igual manera y se aplicara trabajos pedagógicos tales como lavado y barrido de calles, pintura de parques entre otros.

ARTÍCULO SEXTO: Las estipulaciones no modificadas con el presente decreto continúan vigentes y no sufren modificación alguna.

ARTÍCULO SEPTIMO: El presente Decreto rige a partir de su fecha de expedición y publicación y hasta el día domingo 10 de mayo de 2020 a las 9:00 p.m.”

### III.- ACTUACIÓN PROCESAL

Se registró en los procesos lo siguiente:

ACTUACIÓN	FECHA
Radicación y reparto	22 de mayo de 2020
Ingreso al Despacho	26 de mayo de 2020
Admisión	26 de mayo de 2020
Aviso a la comunidad en general	27 de mayo de 2020
Notificación del auto admisorio	27 de mayo de 2020
Corre traslado al agente del Ministerio Público	12 de junio de 2020
Ingresó al Despacho para fallo	02 de julio de 2020

#### **IV.- INTERVENCIONES CIUDADANAS**

En el auto admisorio de los procesos acumulados 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 indican en los informes Secretariales del 02 de julio de 2020, para cada uno de los CIL.

#### **V.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El agente del Ministerio Público destacado ante esta Corporación no emitió concepto dentro del radicado 2020-233; sin embargo, emitió concepto en el radicado 20-234 (Decreto 037 del 8 de mayo de 2020), 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 037 del 8 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 037 del 8 de mayo de 2020 emitido por la alcaldesa de Aguazul – Casanare, analizó el caso concreto, concluyendo lo siguiente:

- El 12 de marzo de 2020, mediante Resolución 385, el Ministerio de la Protección Social declaró emergencia sanitaria por causa del Coronavirus y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la programación.
- La Organización Mundial de la Salud declaró el citado virus como pandemia.
- El presidente con la firma de todos sus ministros emitió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 mediante el cual declaró un estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
- El Decreto 037 del 8 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 la alcaldesa de Aguazul es el competente para dictar las disposiciones que hagan posible el cumplimiento de las funciones de los empleados oficiales municipales, garantizar la eficiente y eficaz prestación de los servicios a cargo de la entidad y ejecutar las acciones tendientes a la protección de todas las personas, puede y debe constitucional y legalmente emitir todos aquéllos actos administrativos
- Indicó que no hay conexidad entre el decreto municipal y los Decretos Legislativos 417 del 17 de marzo y 637 del 6 de mayo de 2020, puesto que las medidas dispuestas en él están destinadas a prevenir la propagación y a que se retrase el contagio del virus en la población, pero fueron adoptadas con fundamento en las atribuciones, prerrogativas y funciones que el ordenamiento

jurídico le otorga ordinariamente al ejecutivo municipal y con base en el Decreto No. 593 de 2020 (el cual no tiene la naturaleza jurídica de ser Legislativo).

- Resaltó que el Decreto 037 del 8 de mayo de 2020 fue proferido en una fecha en que el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 ya había perdido vigencia, razón por la cual cualquier medida que en materia de prevención de propagación y contagio del COVID-19 quisiera adoptar directamente la Alcaldesa Municipal de Aguazul con fundamento y soporte en un Decreto Legislativo debió efectuarla dentro del término en que estaba vigente y perduró el estado de excepción, esto es, entre el 17 de marzo hasta el 17 de abril de 2020.
- Indicó que el acto primigenio, Decreto 036 del 27 de abril de 2020, el cual fue modificado por el Decreto 037 del 8 de mayo de 2020, se fundamentó en lo estatuido en el Decreto Presidencial No. 593 del 24 de abril de 2020, precisando que este último no reúne los requisitos establecidos para ser un decreto legislativo, esto es, que este firmado por todos los ministros y que su fundamento esté en el artículo 215 de la Constitución.
- Concluyó el agente del Ministerio que si el acto administrativo principal (Decreto 036 de 2020) se fundamentó en un decreto del orden nacional que no tiene la naturaleza de legislativo y por ende carece de vocación de control inmediato de legalidad, mucho menos puede serlo el accesorio (Decreto 037 de 2020) que pende de la suerte de aquél.

Y con base en los anteriores argumentos solicitó que se se declare improcedente el control inmediato de legalidad frente al Decreto 037 del 8 de mayo de 2020 proferido por la alcaldesa del municipio de Aguazul.

## **VI.- PRUEBAS**

Durante el trámite del medio de control que nos ocupa, se incorporaron copias de los Decretos 036 del 27 de abril y 037 del 08 de mayo de 2020, expedidos por la alcaldesa de Aguazul. También se allegaron sus constancias de publicación.

## **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<sup>[58]</sup>, C-670 de 2015<sup>[59]</sup>, C-216 de 2011<sup>[60]</sup>, C-156 de 2011<sup>[61]</sup>, C-252 de 2010<sup>[62]</sup> y C-135 de 2009<sup>[63]</sup>.

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

2.2.3.-En cuanto al alcance del control sobre la declaración del estado de emergencia, la Corte resaltó que los estados de excepción *“son situaciones previstas y consentidas por la Constitución. En lugar de esperar la ruptura completa del orden constitucional, la Constitución prevé una situación de anormalidad constitucional, en la que se invierte el principio democrático, facultando al órgano ejecutivo para dictar normas con fuerza de ley”*<sup>[65]</sup>. 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<sup>[66]</sup>, de los cuales se deriva la interpretación restrictiva de las facultades del Gobierno nacional como única opción compatible con la democracia constitucional<sup>[67]</sup>.

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<sup>[68]</sup> (art. 93 constitucional) y de la Ley 137 de 1994<sup>[69]</sup> (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<sup>[70]</sup>, ii) automático<sup>[71]</sup>, iii) integral<sup>[72]</sup>, iv) participativo<sup>[73]</sup>, v) definitivo<sup>[74]</sup> y vi) estricto<sup>[75]</sup>, sin perjuicio del control político del Congreso de la República<sup>[76]</sup>.

Los poderes excepcionales han de encaminarse a conjurar la crisis extraordinaria que motiva la declaración del estado de emergencia<sup>[77]</sup>, 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”*<sup>[78]</sup>.

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*<sup>[102]</sup>. Las alteraciones del orden que la Constitución encuentra deben ser conjuradas a través del estado de emergencia<sup>[103]</sup> 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<sup>[104]</sup>.

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”*<sup>[105]</sup>.

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

2.2.6.4.- En términos generales la Corte ha señalado<sup>[109]</sup> que los límites establecidos por la regulación constitucional<sup>[110]</sup> 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<sup>[111]</sup>.

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<sup>[112]</sup>.

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<sup>[113]</sup>.



iv.- Específicamente, los **presupuestos materiales** que la Corte ha exigido para declarar el estado de emergencia <sup>[117]</sup> 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<sup>[118]</sup> 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<sup>[119]</sup>. Se trata de un examen eminentemente objetivo<sup>[120]</sup> consistente en una verificación positiva de los hechos<sup>[121]</sup> y de la existencia de la perturbación o amenaza del orden<sup>[122]</sup>.

➤ **Juicio de identidad de los hechos invocados**<sup>[123]</sup>. 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<sup>[124]</sup>. 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<sup>[125]</sup> o de conmoción interior<sup>[126]</sup>. 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<sup>[127]</sup>.

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

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”<sup>[133]</sup>, 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<sup>[134]</sup>. 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<sup>[137]</sup>.

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<sup>[138]</sup>, esto es, sobre sus impactos y consecuencias en la sociedad en términos económicos, sociales y ecológicos o de grave calamidad pública<sup>[139]</sup>.

Ese órgano<sup>[140]</sup> 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<sup>[141]</sup> se presenta mayor o menor perturbación actual o potencial<sup>[142]</sup>. 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<sup>[143]</sup>.

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<sup>[144]</sup>. 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-*<sup>[145]</sup> al calificar los hechos detonantes de la emergencia<sup>[146]</sup>. 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<sup>[147]</sup> y 9<sup>[148]</sup> 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–<sup>[149]</sup>. 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<sup>[150]</sup>. 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<sup>[151]</sup>. Con ello se busca que la legislación de emergencia sea cada vez más excepcional<sup>[152]</sup>.

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

Tribunal Administrativo de Casanare  
Radicación No. 85001-2333-000-2020-00233-00 (Acumulación con el proceso  
85001-2333-000-2020-00234-00)

dichas medidas fueron utilizadas por el Estado y *iii*) el poder determinar la insuficiencia de estas medidas para superar la crisis<sup>[153]</sup>.

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<sup>[154]</sup>, como son: i) la prohibición de suspensión de los derechos humanos y las libertades fundamentales<sup>[155]</sup>, 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-<sup>[156]</sup>; ii) el principio de intangibilidad de ciertos derechos<sup>[157]</sup>; iii) la prohibición de desmejorar los derechos sociales de los trabajadores<sup>[158]</sup>; 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<sup>[159]</sup>; v) los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, legalidad y no discriminación<sup>[160]</sup>; entre otros<sup>[161]</sup>.

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 la alcaldesa de Aguazul Casanare en los dos decretos indicados en el encabezamiento, se ajustan o no a los parámetros establecidos en el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, a través del cual se declaró la emergencia

económica, social y ecológica por el gobierno nacional, y si además tales medidas encajan dentro de los parámetros fijados por el gobierno nacional en los decretos expedidos para conjurarla.

Para el efecto la Sala, en primer lugar, se ocupará de la competencia para realizar el control automático de los actos emitidos por las autoridades territoriales, y luego, teniendo en cuenta los parámetros indicados en precedencia, se ocupará del control formal y material del decreto en cita.

### **1.- Competencia**

De conformidad con el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

La misma situación está prevista en el artículo 136 del CPACA. Además, el artículo 151 numeral 14 *Ibidem* fija la competencia territorial en este Tribunal en única instancia, teniendo en cuenta que quien emitió los actos objeto de control es el municipio de Aguazul Casanare, a través de su alcaldesa, esto es, una entidad del orden territorial.

En consecuencia, la Corporación tiene la competencia para realizar el control de legalidad automático de los decretos referidos.

### **2.- Control formal**

La alcaldesa de Aguazul Casanare, invocando, entre otros, el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo y los Decretos 420 del 18 de marzo, 457 del 22 de marzo, 531 del 8 de marzo y 593 del 24 de abril de 2020, expidió el Decreto 036 del 27 de abril de 2020, cuya parte considerativa y resolutive se transcribió en precedencia.

En cuanto al Decreto 037 del 08 de mayo de 2020, allí no se precisó decreto alguno en el cual se sustentaba, sin embargo, se establece que las medidas adoptadas están en conexidad con el fin del Decreto Legislativo 637 del 06 de mayo de 2020, vigente para la fecha de expedición del decreto municipal.

En consecuencia, dichos actos cumplen con las formalidades necesarias para ser objeto de control de legalidad. En efecto, de lo expuesto resulta que:

- Fueron expedidos por una autoridad del orden territorial, esto es, por la alcaldesa de Aguazul Casanare.
- Se emitieron 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 los Decretos Legislativos 417 y 637 de 2020.
- Y cuando se examinan las medidas adoptadas a través de los Decretos 036 del 27 de abril y 037 del 08 de mayo de 2020 emitidos por la alcaldesa de Aguazul, se observa que son generales, impersonales, objetivas, abstractas y que no se

agotan con el primer uso; es decir, se trata de un acto de carácter general, que es uno de los requisitos señalados por las leyes 137 de 1994 (artículo 20) y 1437 de 2011 (artículos 136 y 151 numeral 14).

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

Respecto de este tema, la Corporación considera lo siguiente:

3.1.- El control de legalidad de las medidas adoptadas debe hacerse no solamente con relación al decreto 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 y la sentencia C-145 de 2020 establecen los derechos, principios y garantías fundamentales que deben respetarse durante los estados de excepción, a saber:

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

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

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

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

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

### **3.3.- Acerca del control material específico del decreto en comento, debe acotarse que:**

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

Tal situación es de suma gravedad y constituye un hecho extraordinario que no puede atenderse a través de las medidas ordinarias previstas en la Constitución y en la ley. En efecto, por esas circunstancias, el Comité de expertos de la Organización mundial de la Salud "OMS", el 30 de enero de 2020 emitió primero la declaratoria de emergencia de Salud Pública de interés internacional, y luego, el 11 de marzo siguiente declaró pandemia con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar

la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda, pues es un hecho notorio que sus efectos se extienden a la vida misma, a la salud, y en general, a la vida en comunidad en todos los órdenes: económicos, sociales, deportivos, culturales, trabajo, etc...

A nivel nacional, desde la detección del primer caso, se ha venido acrecentando el diagnóstico de COVID-19 en diferentes departamentos y ciudades del territorio y por tal motivo, el Gobierno Nacional declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica mediante los Decretos Legislativos 417 y 637 del 2020, con base en los cuales se han emitido otros decretos legislativos y ordinarios para mitigar y tratar de conjurar la situación.

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

Por ende, está justificada la existencia del motivo para que la alcaldesa de Aguazul adoptara medidas extraordinarias para mitigar y contrarrestar los efectos del COVID 19.

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

3.3.2.1.- Los Decretos 036 y 037 de 2020 expedidos por la alcaldesa del municipio de Aguazul, están suficientemente fundamentados en la Constitución y demás normas citadas en sus consideraciones, todas relacionadas con la pandemia y medidas dispuestas o recomendadas por el gobierno nacional y otras autoridades, internacionales, nacionales y departamentales.

3.3.2.2.- Las medidas, según se desprende de la transcripción hecha en precedencia, se refieren a aislamiento preventivo obligatorio y de algunos de los mecanismos que se han ideado para hacerlo efectivo para las personas que residen o transitan por el municipio de Aguazul Casanare; además, los decretos contemplan las excepciones previstas en los Decretos 531 de 2020, para el caso del Decreto 36 de Aguazul; y del Decreto 593 del 24 de abril del mismo año, que era la norma vigente para cuando se expidió el Decreto 37 del 08 de mayo de 2020.

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

Así las cosas, aunque en los decretos 36 y 37 se restringen varios derechos fundamentales garantizados por la Constitución y el ius cogens, las medidas adoptadas en el decreto objeto de control de legalidad son necesarias, resultan razonables y proporcionales 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.

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

- a) En el artículo décimo segundo del Decreto 036 del 27 de abril de 2020 expedido por el municipio de Aguazul, se prevé rige a partir de su fecha de expedición y publicación. Idéntica situación ocurre en el artículo séptimo del Decreto 037 del mismo año.

- b) Según el artículo 65 del CPACA, los actos administrativos de carácter general no son obligatorios mientras no sean publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales. La misma norma señala los medios subsidiarios para hacer la publicación de esos actos.
- c) La publicidad de los actos administrativos, además de ser un deber para la administración (artículo 209 constitucional), es un derecho fundamental para el administrado, puesto que solo a partir de su conocimiento tiene el deber jurídico de acatar sus disposiciones, por una parte, y además, porque hace parte del debido proceso, tal como lo ha señalado en forma reiterada la Corte Constitucional<sup>2</sup>.
- d) El hecho de que se haya declarado la emergencia económica, social y ecológica no implica que en su desarrollo los mandatarios locales puedan transgredir los derechos fundamentales, en este caso el debido proceso, pues ellos persisten aún en los estados de excepción, tal como se señaló en precedencia.

Por ende, se declarará la legalidad condicionada de la expresión “expedición” contenida en el artículo décimo segundo del Decreto 036 del 27 de abril de 2020 y el artículo séptimo del Decreto 037 del 8 de mayo de 2020, que fueron expedidos por el municipio de Aguazul, y para todos los efectos legales debe entenderse que rigen a partir de su publicación.

4.- El agente del Ministerio Público concluyó que, al no darse el requerimiento del artículo 136 del CPACA, esto es, que se trate de una “medida de carácter general que sea dictada en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”, el control de legalidad del Decreto 037 del 08 de mayo de 2020, era improcedente.

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

- a. Es cierto que el Decreto primigenio 036 del 27 de abril de 2020 fue expedido por fuera de la vigencia del Decreto 417 de 2020, pero ello no significa que los motivos expuestos en aquel, no se ajusten a los expuestos por el gobierno nacional para decretar la emergencia.

Además, debe resaltarse que el decreto 037 del 8 de mayo de 2020, fue expedido en vigencia del Decreto Legislativo 637 del 06 de mayo de 2020.

- b. Los efectos derivados del COVID-19 no han desaparecido, al contrario, es un hecho notorio que se han incrementado.
- c. El término de 30 días, establecido en el artículo 215 de la Constitución y el Decreto 417, es para emitir los decretos legislativos destinados a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.
- d. Los Decretos legislativos emitidos durante el término de la emergencia pueden ser modificados por el Congreso en cualquier tiempo, lo cual no ha ocurrido. Por ende, conservan plena vigencia.

---

<sup>2</sup> Ver sentencias C-96 de 2001, SU-447 de 2011 y C-344 de 2014, entre otras.



- e. Además de lo anterior, según lo establecido en el artículo 189 de la Constitución, el gobierno puede emitir decretos ordinarios, y a través de ellos está facultado constitucionalmente para reglamentar no solo los decretos legislativos emitidos durante la emergencia sino también las leyes ordinarias. Dos de ellos son, por ejemplo, los Decretos 418 y 593 de 2020.

A través del primero se dispuso que: 1.- La dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar propagación del Covid-19 en el territorio y mitigar sus efectos, estará en cabeza presidente de la República; las instrucciones y órdenes del Presidente de la República en orden público, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes; y las instrucciones, los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

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

- f. Resta observar que:

- Este decreto (593) fue derogado por el Decreto 636 del año en curso, pero para la fecha en que fue expedido el Decreto 036, esto es, 27 de abril de 2020, aún estaba vigente y por lo mismo debe tenerse en cuenta para realizar el control de legalidad que nos ocupa del mismo.
- Y la alcaldesa, en el acto objeto de control, simplemente dio aplicación a algunas de las medidas dispuestas en el Decreto 593 de 2020.

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

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

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** la legalidad condicionada de la expresión “expedición” contenida en el artículo décimo segundo del Decreto 036 del 27 de abril de 2020 y en el artículo séptimo del Decreto 037 del 8 de mayo de 2020, expedidos por el municipio de Aguazul y debe entenderse para todos los efectos legales que rigen a partir de su publicación, por las razones indicadas en la motivación.

**SEGUNDO: DECLARAR** en lo demás, ajustados a la ley los Decretos 036 del 27 de abril de 2020 y 037 del 8 de mayo de 2020, expedidos por la alcaldesa de Aguazul, acorde con la motivación precedente.

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

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

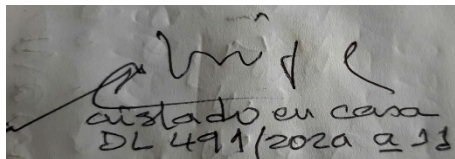
**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**



**AURA PATRICIA LARA OJEDA**



**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**

**CON SALVAMENTO DE VOTO**



**SALVAMENTO DE VOTO.** Sentencia del 08/07/2020, J. A. Figueroa Burbano, radicación 850012333000-2020-00233-00 (acu 20-234). ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos presuntamente expedidos en desarrollo de estados de excepción. **Aguazul.** Decretos **36** del 27/04/2020 y **37** del 08/05/2020. *Temática:* Poderes extraordinarios de policía por emergencia sanitaria. Extiende aislamiento preventivo obligatorio, restringe consumo bebidas embriagantes, según Decreto ordinario **593** (desarrollo de las Leyes 1523 y 1801). Improcedente estudio de fondo<sup>1</sup>.

## 1. EL ACTO SOMETIDO A CONTROL DE LEGALIDAD

Se trata de los **D-36 del 27/04/2020** y **D-37 del 8/05/2020**, expedidos por el alcalde de **Aguazul**. El primero se apoya explícitamente en varios decretos ejecutivos nacionales que ordenaron medidas de aislamiento preventivo, anteriores al D.E. 593/2020, este último vigente cuando se produjo el municipal.

El segundo, aunque coetáneo con el D.E. 636/2020, modifica algunos preceptos del D-36, sin referencia alguna a dicho decreto ejecutivo, cuyo mapa de fuentes, presupuestos analíticos y motivación son distintos a los predecesores y, a cambio a los otros, exceden la órbita de los poderes policivos permanentes de las autoridades administrativas.

Ni el D-36 ni el D-37 de Aguazul se derivan del D.L. 637/2020, sino que constituyen ejercicio de poderes administrativos extraordinarios de policía, que tienen pleno apoyo en legislación permanente preexistente al estado de excepción; vienen dichas medidas desde el D.E. 457/2020, en el espectro de la emergencia sanitaria (R-385/2020), no de la segunda emergencia económica. Decreto 457/2020 que ya pasó por remisión para CIL en el Consejo de Estado, donde se declaró improcedente, como lo he revelado en múltiples salvamentos de voto de esta temática.

2° La decisión dividida (despacho 01 y 03). Se dispuso someter a estudio de fondo el decreto en su integridad; su enfoque estima que *todos los actos administrativos generales territoriales relacionados con la pandemia por la COVID 19* deben objeto del CIL, porque, en últimas, por conexidad constituyen desarrollo del cuerpo normativo del estado de excepción, cuya dimensión impide afrontar la emergencia con la legislación permanente.

## 3. El voto disidente. Marco teórico

3.1 Me he apartado del juzgamiento de fondo de toda la serie de actos territoriales relativos a declarar calamidad pública, decretar urgencia manifiesta para contratar y adoptar o precisar o extender en la jurisdicción de cada municipio de Casanare las medidas de orden público y sanitario que vienen desde el D.E. 457/2020, en el espectro de la declaratoria nacional de *emergencia sanitaria* (R-385/2020 del Ministerio de Salud y Protección Social), porque antes de abordar la confrontación de su contenido con el sistema de fuentes, estimo indispensable determinar *procesalmente* la viabilidad del CIL, esto es, si esos actos tienen las características técnicas a que se refieren los arts. 20 de la Ley Estatutaria 137, 136 y 151-14 de la Ley 1437.

3.2 He propuesto el siguiente:

---

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

*Problema jurídico procesal. Se trata de dilucidar si es factible ejercer control inmediato de legalidad respecto de las medidas administrativas generales territoriales que adoptan o desarrollan las inherentes a la emergencia sanitaria desencadenada por la expansión del coronavirus que ha provocado la pandemia de la COVID 19, cuando su explícito o implícito fundamento normativo suficiente para habilitarlas hayan sido los poderes extraordinarios de policía, relativos a orden público y salud pública, preexistentes al D.L. 417 de 2020.*

He ofrecido sin éxito, todas las veces semejantes, la siguiente tesis:

*Tesis: No. A pesar de la inescindible conexidad fáctica entre la declaratoria de emergencia sanitaria, dispuesta por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante R-385 del 12/03/2020, y el estado de excepción de emergencia económica, ecológica y social de que trata el D.L. 417 del 17/03/2020, se trata de dos ámbitos normativos diferenciados en la fuente de las competencias del Gobierno y de las autoridades administrativas territoriales: lo que atañe a la emergencia sanitaria, en las perspectivas epidemiológica, de orden público interno (restricciones a derechos y libertades, tales como reunión, expresión, movilización, consumo de embriagantes, actividades productivas, comerciales, sociales, familiares y lúdicas) y de funcionamiento del sistema de salud pública, si deriva clara y suficientemente de los preceptos jurídicos que preexistan al D.L. 417/2020 está sometido a control de legalidad mediante los mecanismos ordinarios de la Ley 1437.*

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

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

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

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

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

del medio de control ordinario y permanente de nulidad simple, cesaron sus fundamentos fáctico políticos.<sup>2</sup>

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

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

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

#### 4ª CASO CONCRETO

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

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

#### 5ª LA PLURALIDAD DE OPCIONES INTERPRETATIVAS<sup>3</sup>

5.1 Quien disiente conoce las diferencias técnicas entre pronunciamientos singulares o inconstantes, que solo definen el caso; la jurisprudencia constante, armónica e indicativa, cuya fuerza persuasiva la dan los argumentos, no la autoridad de quien la

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 19, auto de ponente del 20/05/2020, W. Hernández Gómez, radicación 110010315000-2020-01958-00. Similares enfoques restrictivos, por la técnica instrumental propia del CIL, pueden verse en las siguientes providencias recientes (casos CIL emergencia sanitaria 2020): Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 11, auto de ponente del 22/04/2020, S.J. Carvajal Basto, radicación 11001-03-15-000-2020-01163-00(CA)A; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 10, sentencia del 10/05/2020, S.L. Ibarra Vélez, radicación 110010315000-2020-00944-00.

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

produzca y, en el marco de la denominada disciplina de precedentes, la jurisprudencia de unificación que profieren las cortes u órganos de cierre de las jurisdicciones. Así que citar, invocar o seguir determinada línea pretoriana no transmuta las primeras en la última; menos, entre pares.

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

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

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

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

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

## 6. CONCLUSIONES

En los términos que preceden cumpla la carga de revelar a la comunidad jurídica la riqueza y complejidad del debate jurídico que ha ocupado a esta Corporación en el seriado de casos CIL.

Aquí ni por asomo se trata de soslayar el deber judicial de juzgar; desde luego que el suscrito disidente, desde su convicción de juez humanista, tiene clarísimo que diversas actuaciones de las autoridades administrativas adoptadas en esta época de emergencia

sanitaria y, actualmente, de dos sucesivas emergencias económicas, sociales y ecológicas en el contexto de la pandemia por el coronavirus SARS CoV-2 que provoca la enfermedad COVID 19, afectan el núcleo de múltiples derechos constitucionalmente protegidos, varios de ellos de estirpe fundamental, lo que hace imperativo que haya *control judicial eficaz y oportuno y acceso efectivo a la Administración de Justicia*, para honrar el bloque de constitucionalidad y examinar todas las variables concernidas.

De lo que me aparto es del enfoque de máxima expansión del CIL, que desplaza la subsistencia de *todos los demás medios de control* y la distribución de competencias funcionales dentro de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Ya ni siquiera puede sostenerse la prédica de la suspensión transitoria de acceso para instaurar demandas de nulidad simple, porque se levantó desde el Acuerdo PCSJA20-11546.

He postulado con firme convicción que estos abordajes vía CIL pueden ser precarios, limitados por el acortado ritual procesal, con fuerte limitación para oír a los conciudadanos y profundizar recaudo. Impartir el aval de la cosa juzgada en esas condiciones podría ser menos garantista que un juicio pleno.

Por lo demás, como es propio de una jurisdicción relativamente autónoma, el lector acucioso encontrará disparidades profundas entre tribunales e incluso entre consejeros y salas especiales de decisión en estos tiempos de la pandemia por la COVID 19. Es ilusoria la pretensión de corrección de solo alguna de las tesis; todas pueden ofrecer argumentos serios, razonables. De lo que se trata es de preservar coherencia entre los pilares teóricos y su aplicación a los casos concretos. Es lo que reivindico de mi propia perspectiva. Todo lo demás es prescindible.

Atentamente,



[Firma escaneada controlada 09/07/2020; Pág. 5 de 5]

**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**

Magistrado