



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

Yopal, Casanare, dieciseis (16) de julio de dos mil veinte (2020)

<b>REFERENCIA</b>	RADICACIÓN 85001-2333-000-2020-00201-00 ACUMULADO CON EL PROCESO 85001-2333-000-2020-00237-00
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	CONTROL DE LEGALIDAD AUTOMÁTICO
<b>ACTO CONTROLADO</b>	DECRETOS 25 DEL 27 DE ABRIL Y 26 DEL 28 DE ABRIL DE 2020 EXPEDIDOS POR EL MUNICIPIO DE NUNCHÍA CASANARE EN DESARROLLO DE LA EMERGENCIA POR COVID 19

Magistrado Ponente: **JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**

### **I.- OBJETO**

Procede el Tribunal a emitir sentencia dentro del asunto referenciado.

### **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>.*

<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.

d. Al analizarse los Decretos 025 y 026 del 27 y 28 de abril de 2020 se determina que:

- Por el primero: i) acogió el Decreto Nacional 593 del 24 de abril de 2020 y el Decreto 132 del 27 de abril de 2020 expedido por la Gobernación de Casanare; ii) ordenó el aislamiento preventivo, obligatorio en el municipio; iii) tomó garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio; iv) previno a la comunidad para que salga únicamente en eventos necesarios una persona por vivienda; v) prohibió el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio; vi) exhortó a las autoridades para que velen y garanticen que no se impida la prestación de servicios médicos.

Por su parte, el Decreto 026 del 28 de abril de 2020: i) dejó sin efecto el documento "Plan de actividades para el inicio de la actividad física al aire libre en el municipio de Nunchía estipulado en el decreto 025 del 27 de abril de 2020; ii) tuvo como nuevo anexo al precitado decreto el documento "Plan de actividades para el inicio de la actividad física al aire libre en el municipio de Nunchía (2ª versión).

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.

En razón de lo anterior, se acumulan los procesos ya mencionados y se resolverán de fondo a continuación.

### III.- LOS ACTOS CONTROLADOS

A continuación, se sintetiza el contenido del Decreto 025 y 026 del 25 y 26 de abril de 2020, respectivamente, expedidos por el alcalde del municipio de Nunchía Casanare, en los siguientes términos:

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

Consignadas para el Decreto 025 del 27 de abril de 2020:

1.- Invocó los artículos 2 y 49 y 315 de la Constitución Nacional, según los cuales, en su orden:

a.- Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; además las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y además, que las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

b.- La atención de la salud y saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado, el cual debe garantizar el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

c.- Es atribución del alcalde, dirigir la acción administrativa del municipio y asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.

3.- Se apoyó también en el artículo 5 de la Ley 1751 de 2015, que dispone que el Estado es responsable de respetar, proteger, garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos fundamentales del Estado Social del Derecho.

4.- De igual manera invocó los artículos 202 y 204 de la Ley 1801 de 2016, según los cuales el alcalde es la primera autoridad de Policía del municipio y en esa condición le corresponde garantizar la convivencia y la seguridad en su Jurisdicción; y entre otras medidas pueden: ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse, organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios, así como reorganizar la prestación de los servicios públicos.

5.- Trajo a colación las Resoluciones 380 y 385 de 2020 expedidas por el Ministerio de Salud, a través de la cual se dispuso, entre otras cosas, que debían tomarse acciones urgentes para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de posibles casos y el tratamiento de los confirmados; así mismo que debían disponerse de los recursos financieros, humanos y logísticos para enfrentar la pandemia.

6.- Se apoyó también en los decretos 457 del 22 de marzo de 2020, en el cual, el presidente de la República, entre otras medidas, ordenó aislamiento preventivo obligatorio hasta el 13 de abril de 2020; y 531 del 8 de abril del mismo año, a través del cual amplió la orden de aislamiento hasta el 27 de abril. En ambos se contemplan excepciones; y 593 del 24 de abril siguiente que derogó el Decreto 531 y dispuso que el aislamiento se daría del 27 de abril de 2020 al 11 de mayo de 2020, además estableció la posibilidad de realizar actividad física para las personas que se encuentren entre los 18 y 60 años, durante 1 hora diaria, de acuerdo a las instrucciones y horarios que determinen los alcaldes.

7.- Así mismo, citó el Decreto No 132 expedido por el gobernador del departamento de Casanare el 27 de abril de 2020 en el que acogió la medida de aislamiento prevista en el Decreto Presidencial 53 de 2020.

#### **B.- Consideraciones fácticas:**

Precisó en el Decreto 025 del 27 de abril de 2020 que el Ministerio de Salud y Protección Social informó que la OMS instó a los Estados a tomar acciones urgentes para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los confirmados; así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

#### **C.- Valorativas**

- ❖ Indicó en el Decreto 025 del 27 de abril de 2020 que es necesario acoger el Decreto 593 de 2020 y por lo tanto la actividad física en el municipio de Nunchía se podrá desarrollar dentro del horario comprendido entre las 5:00 a.m. a las 11:00 a.m. En este tiempo se podrá caminar, trotar, correr, montar bicicleta y hacer ejercicio individual, a no más de 1 kilómetro de distancia del hogar; pero las personas no podrán salir en pareja o grupos y deben mantener una distancia mínima de 5 metros; además estará prohibido compartir elementos como toallas, lazos, comida, atuendos, instrumentos deportivos, entre otros. Sin embargo, los menores de 18 años y los mayores de 60 deberán permanecer en casa.

Finalmente, señaló que la Secretaría de Desarrollo Social elaboró un Plan de actividades para el inicio de la actividad física al aire libre en ese ente territorial, el cual hace parte del Decreto y es de obligatorio acatamiento.

- ❖ En el Decreto 026 del 28 de abril de 2020 precisó que en reunión del Comité de Gestión del Riesgo del municipio de Nunchía, teniendo en cuenta los recientes reportes del Instituto Nacional de Salud, se decidió modificar el PLAN DE ACTIVIDADES PARA EL INICIO DE LA ACTIVIDAD FÍSICA AL AIRE LIBRE EN EL MUNICIPIO DE NUHCÍA que

sirve como anexo al citado decreto 025 de 2020, por lo tanto, se hace necesario dejar sin efecto dicho documento y acoge el nuevo plan fechado del 29 de abril de 2020.

Y con base en esa fundamentación decretó las siguientes medidas en el Decreto 025 del 27 de abril de 2020:

**“ARTÍCULO PRIMERO: ACÓJASE** el Decreto Nacional 593 del 24 de abril de 2020 y el Decreto 132 del 27 de abril de 2020, expedido por el Gobernador del Departamento de Casanare.

**ARTÍCULO SEGUNDO: ORDÉNESE** el aislamiento preventivo y con carácter obligatorio de todas las personas residentes y visitantes del Municipio de Nunchía a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020.

**ARTÍCULO TERCERO: GARANTÍAS PARA LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO.** Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, se permitirá el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

1. Asistencia y prestación de servicios de salud.
2. Adquisición de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población.
3. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, casas de cambio, operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, chance y lotería, y a servicios notariales y de registro de instrumentos públicos.
4. Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.
5. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.
6. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud - OPS- y de todos los organismos internacionales humanitarios y de salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.
7. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud.  
  
El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.
8. Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.
9. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.
10. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos,

*aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población-, (iii) alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.*

*11. La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje , importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos -fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-; y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

28. *Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de: (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, reciclaje, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, gas licuado de petróleo -GLP-, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía.*

29. *La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, casas de cambio, operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, chance y lotería, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales y de registro de instrumentos públicos, así como la prestación de los servicios relacionados con la expedición licencias urbanísticas.*

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

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

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

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

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

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

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

37. El desarrollo de actividades físicas 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, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales.

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

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

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

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

41. Parqueaderos públicos para vehículos.

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

**PARÁGRAFO 2.** Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en los numerales 2 y 3, en el horario comprendido entre las 6:00 a.m. hasta las 8:00 p.m.

**PARÁGRAFO 3.** Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 4 deba salir de su lugar de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.

**PARÁGRAFO 4.** Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas y animales de compañía, y en atención a medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía.

**PARÁGRAFO 5.** Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID - 19.

**PARÁGRAFO 6.** Respecto del numeral 37, en el municipio de Nunchía se podrá desarrollar actividad física al aire libre, durante una hora al día, **dentro del horario comprendido entre 5:30 a.m. a 7:00 a.m.** se podrá caminar, trotar, correr, montar bicicleta y hacer ejercicio individual, a no más de un (1) kilómetros de distancia del hogar. No está permitido hacerlo en parejas o grupos; cada individuo debe usar tapabocas y mantenerse a cinco (5) metros de las otras personas; cada persona deberá tener hidratación individual y está prohibido compartir elementos como toallas, lazos, comida, atuendos, instrumentos deportivos, entre otros. Los menores de 18 años y los adultos mayores de 60 años se deben quedar en casa en aislamiento obligatorio preventivo. La Secretaría de Desarrollo Social elaboró un **“PLAN DE ACTIVIDADES PARA EL INICIO DE LA ACTIVIDAD FÍSICA**

**AL AIRE LIBRE EN EL MUNICIPIO DE NUNCHÍA**” el cual hace parte integral de este Decreto, el cual es de obligatorio cumplimiento, su desatención genera sanciones.

**Parágrafo 7.** Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID -1. Así mismo, deberán atender las instrucciones que evitar la propagación del COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional, entre otras, la Resolución No. 666 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social. Cada sector (transportador, constructor, hotelero, establecimientos comerciales, instituciones públicas, etc...) deberá conocer y aplicar la normatividad que en materia de bioseguridad expida la autoridad competente.

**ARTÍCULO CUARTO: PREVENIR** a la comunidad en general para que las salidas sean únicas y exclusivamente en los eventos necesarios, una persona por vivienda, evitar aglomeraciones, practicar medidas básicas de higiene (lavado de manos, uso de tapabocas) y seguir las instrucciones preventivas que se vienen divulgando por medios de comunicación y redes sociales.

**ARTÍCULO QUINTO: PROHÍBASE** el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio del municipio de Nunchía, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020.

**Parágrafo 1.** Prohíbese la circulación de cualquier persona en estado de embriagues en la jurisdicción del municipio de Nunchía

**ARTÍCULO SEXTO. EXHORTAR** las demás autoridades y comunidad en general a velar y garantizar que no se impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud, ni ejerzan actos de discriminación en su contra.

**ARTÍCULO SÉPTIMO ENVÍESE** copia del presente Decreto al Ministerio del Interior, al Tribunal Contencioso Administrativo de Casanare, Inspección de Policía Municipal y Estación de Policía del Municipio.

**ARTÍCULO OCTAVO: SOLICITAR** a la emisora comunitaria con cobertura en el Municipio de Nunchía, que bajo el principio de responsabilidad social emita permanentemente información relacionada sobre la prevención y el manejo del virus y que dé lectura íntegra y completa al contenido de los decretos y comunicados Nacionales, Departamentales y Municipales, relacionados con las medidas de contingencia y prevención y en especial a las que se refiere este acto administrativo.

**ARTÍCULO NOVENO:** La violación e inobservancia de las medidas adoptadas mediante el presente acto administrativo, dará lugar a las sanciones de policía, penales y pecuniarias previstas en los artículos 368 del Código Penal y 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que haya lugar.

**ARTÍCULO DÉCIMO:** El presente Decreto rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias”

Por su parte, el Decreto 026 del 28 de abril de 2020 resuelve:

**“ARTÍCULO PRIMERO: DÉJESE SIN EFECTO** el documento denominado “PLAN DE ACTIVIDADES PARA EL INICIO DE LA ACTIVIDAD FÍSICA AL AIRE LIBRE EN EL MUNICIPIO DE NUNCHÍA” adosado en el parágrafo 6° del artículo 3° del Decreto Municipal N° 25 del 27 de abril de 2020.

*ARTÍCULO SEGUNDO: TÉNGASE como nuevo anexo al Decreto Municipal N° 25 del 27 de abril de 2020, el documento denominado "PLAN DE ACTIVIDADES PARA EL INICIO DE LA NUEVA ACTIVIDAD FÍSICA AL AIRE LIBRE EN EL MUNICIPIO DE NUNCHÍA (2da versión) expedido según acta de reunión del Comité de Gestión del Riesgo del municipio de Nunchía, el 29 de abril de 2020, que hace parte integral de este Decreto, el cual es de obligatorio cumplimiento, su desatención genera sanciones. Este documento aparece referido en el parágrafo 6° del artículo 3° del Decreto 25 del 27 de abril de 2020.*

*ARTÍCULO TERCERO: ENVÍESE copia del presente Decreto al Ministerio del Interior, al Tribunal Contencioso Administrativo de Casanare, Inspección de Policía municipal y Estación de Policía del Municipio.*

*ARTÍCULO CUARTO: SOLICITAR a la emisora comunitaria con cobertura en el Municipio de Nunchía, que bajo el principio de responsabilidad social emita permanentemente información relacionada sobre la prevención y el manejo del virus y que dé lectura íntegra y completa al contenido de los Decretos y comunicados Nacionales, Departamentales y Municipales, relacionados con las medidas de contingencia y prevención y en especial a las que se refiere este acto administrativo.*

*ARTÍCULO QUINTO: La violación e inobservancia de las medidas adoptadas mediante el presente acto administrativo, dará lugar a las sanciones de policía, penales y pecuniarias previstas en los artículos 368 del Código Penal y 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que haya lugar.*

*ARTÍCULO SEXTO: El presente Decreto rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias". (sic para todo el texto)*

#### IV.- ACTUACIÓN PROCESAL

PROCESO: 2020-00201-00	FECHA
Radicación y reparto	29 de abril de 2020
Admisión	30 de abril de 2020
Aviso a la comunidad en general	04 de mayo de 2020
Notificación personal del auto admisorio al municipio de Nunchía	04 de mayo de 2020
Corre traslado al agente del Ministerio Público	03 de junio de 2020
Ingresó al Despacho para emitir fallo	18 de junio de 2020

PROCESO: 2020-00237-00	FECHA
Radicación y reparto	26 de mayo de 2020
Ingresó al Despacho	27 de mayo de 2020
Admisión	27 de mayo de 2020
Aviso a la comunidad en general	28 de mayo de 2020
Notificación personal del auto admisorio al municipio de Nunchía	28 de mayo de 2020
Corre traslado al agente del Ministerio Público	12 de junio de 2020
Ingresó al Despacho para emitir fallo	02 de julio de 2020

#### V.- INTERVENCIONES CIUDADANAS

En el auto admisorio del presente medio de control se dispuso que las personas naturales y jurídicas interesadas podrían intervenir como coadyuvantes o impugnantes del acto objeto de control de legalidad. En el término fijado para el efecto no se efectuó pronunciamiento alguno como se indica en el informe Secretarial del 18 de junio de 2020 (Proceso 2020-201-00) y del 02 de julio de 2020 (Proceso 2020-237).

## VI.- CONCEPTOS DEL MINISTERIO PÚBLICO

1.- El procurador delegado ante el Tribunal Administrativo de Casanare, dentro del término de traslado (Ver en el expediente digital del proceso 2020-201-00 cargado en la página del Tribunal Administrativo de Casanare – Avisos a las comunidades - Aviso 124 del 04/05/2020 - consecutivo N° 17):

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

b.- Precisó que el problema jurídico a resolver consistía en determinar si el Decreto 025 del 27 de abril de 2020 se encuentra ajustado a la legalidad vigente y en especial a la normatividad excepcional establecida en los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional en aplicación del artículo 215 de la Constitución y así mismo en establecer si quien lo expidió tenía competencia para ello.

c.- Citó el artículo 136 del CPACA.

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

e.- Luego de reproducir la parte resolutive del Decreto 025 del 27 de abril de 2020 emitido por el alcalde de Nunchía – 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 025 del 27 de abril de 2020 está relacionado con la situación de riesgo que pueda afrontar eventualmente la entidad territorial en cuanto a la situación de propagación y contagio (respecto de adopción de medidas e instrumentos legales urgentes para conjurar la crisis acaecida por el COVID-19).
- Citó la Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, realizando transcripción de sus artículos 84, que se refiere a la naturaleza del cargo de alcalde y el artículo 91, que establece las funciones de dicha autoridad.

Luego indicó que el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020 en el cual facultó temporal y directamente a los alcaldes, mientras subsista el estado de excepción, para que ejerza algunas atribuciones sin necesidad de autorización alguna por parte de los Concejos Municipales.

Y señaló que el alcalde del municipio de Nunchía es competente para expedir el Decreto 025 de 2020, en razón a que dicha atribución le ha sido otorgada permanentemente por el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, así como los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 y el artículo 44 de la Ley 715 de 2001 y hasta el momento ningún Decreto Legislativo lo ha despojado transitoriamente de tal potestad.

- Estableció que **no existe conexidad** entre el decreto municipal con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional a través del Decreto 417 del 17 de

marzo de 2020, habida cuenta que las decisiones plasmadas en el mismo y que tienen que ver con la situación de riesgo que pueda afrontar eventualmente la entidad territorial, en cuanto a la situación de propagación y contagio, 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).

- Además, dicho acto administrativo fue proferido en una fecha en que el Decreto 417 de 2020 que decretó la Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional ya había perdido vigencia (ésta iba entre el 17 de marzo al 17 de abril de 2020), razón por la cual no podía estar fundamentado en éste y mucho menos constituir su desarrollo a nivel local de Nunchía.
- Y, por último, precisó que el decreto municipal se basa en el Decreto 531 de 2020, el cual no es un decreto legislativo por no estar firmado por los Ministros y no se fundamenta en el artículo 215 de la Constitución.

Con base en los anteriores argumentos solicitó que se declare improcedente el Decreto 025 del 27 de abril de 2020 proferido por el alcalde del municipio de Nunchía 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”.

2.- En lo que se refiere al proceso 2020-237-00, el agente del Ministerio Público, dentro del término de traslado (Ver en el expediente digital cargado en la página del Tribunal Administrativo de Casanare – Avisos a las comunidades - Aviso 156 del 28/05/2020 - consecutivo N° 13), reiteró los argumentos expuesto en el concepto relacionado en precedencia y precisó que, si el acto administrativo principal (Decreto 025 de 2020) se fundamentó en un decreto del orden nacional que no tiene la naturaleza de Legislativo, el accesorio, esto es, el Decreto 026 de 2020 que pende de la suerte de aquel, igualmente es improcedente.

## **VII.- PRUEBAS**

Durante el trámite del medio de control 2020-201-00, se incorporaron las pruebas que se indican a continuación:

- 1.- Copia del Decreto 025 del 27 de abril de 2020, por el cual se acoge y reglamenta el Decreto del Ministerio del Interior N° 593 del 24 de abril de 2020 y se toman otras determinaciones. También se allegó su constancia de publicación.
- 2.- Copia del Decreto 026 del 28 de abril de 2020, por el cual se modifica el anexo denominado “Plan de actividades para el inicio de la actividad física al aire libre en el municipio de Nunchía” del decreto municipal 025 del 27 de abril de 2020.
- 3.- Decreto 593 del 24 de abril de 2020 emitido por el Ministerio del Interior y en el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.

En el proceso 2020-237-00 se incorporó copia del Decreto 026 del 28 de abril de 2020 y su constancia de publicación.

## **VIII.- 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.** (negritas fuera del texto original)

2.2.3.-En cuanto al alcance del control sobre la declaración del estado de emergencia, la Corte resaltó que los estados de excepción *“son situaciones previstas y consentidas por la Constitución. En lugar de esperar la ruptura completa del orden constitucional, la Constitución prevé una situación de anormalidad constitucional, en la que se invierte el principio democrático, facultando al órgano ejecutivo para dictar normas con fuerza de ley”*<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 los 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 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 inexequibilidad de algunas de sus normas y la constitucionalidad de las demás.

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

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

*A pesar de la multiplicidad de enfoques de que puede ser susceptible el concepto de orden público, lo cierto es que él remite a unas condiciones necesarias para el desenvolvimiento armónico y pacífico de las relaciones sociales y, en consecuencia, para la realización de los derechos y el cumplimiento de los deberes correlativos. El orden público es un supuesto de la pacífica convivencia, es el escenario de*

*desenvolvimiento normal de las relaciones entre el poder y la libertad. De allí que el concepto de orden público se ligue siempre a las condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad requeridas para el despliegue de la vida en comunidad y para la afirmación de sus miembros como seres libres y responsables.*

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

## **IX.- ESTUDIO DEL CASO**

Tal como se expresó, el objeto del presente fallo es establecer si las decisiones adoptadas en los actos objeto de control, se ajustan o no a los parámetros establecidos en el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, a través del cual se declaró la emergencia económica, social y ecológica por el gobierno nacional, y si además tales medidas encajan dentro de los parámetros fijados por el gobierno nacional en los decretos legislativos y ordinarios expedidos para conjurarla.

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

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

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

### **1.- Competencia**

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

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

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

## **2.- Control formal**

El alcalde del municipio de Nunchía – Casanare para expedir el Decreto 025 del 27 de abril de 2020, entre otras disposiciones, se apoyó en los Decretos 457, 531 y 593 de 2020, mediante los cuales el presidente de la República, impartió órdenes e instrucciones para combatir la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y para el mantenimiento del orden público, que aunque no tienen la naturaleza de legislativos, se emitieron precisamente para evitar la propagación del citado virus.

Debemos resaltar que para la fecha en que fue expedido el decreto municipal, ya habían sido derogados los Decretos 457 y 531 de 2020, el primero por el Decreto 531 del 8 de abril del mismo año, y el último por el Decreto 593 del 24 de abril del año en curso. Por ende, mal podía invocar los Decretos 457 y 531 como fuentes jurídicas válidas el alcalde de Nunchía.

En cuanto al Decreto 026 del 28 de abril de 2020, allí no se precisó decreto alguno en el cual se sustentaba, sin embargo, sin embargo, a través de éste se modificó parcialmente el Decreto 025 de 2020, expedido por el municipio de Nunchía.

En consecuencia, dichos acto 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 el alcalde del municipio de Nunchía.
- 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.
- Y cuando se examinan las medidas adoptadas a través de los Decretos 025 y 026 de 2020 emitidos por el alcalde del municipio de Nunchía se observa que son generales, impersonales, objetivas, abstractas y que no se agotan con el primer uso; es decir, se trata de un acto de carácter general, que es uno de los requisitos señalados por las leyes 137 de 1994 (artículo 20) y 1437 de 2011 (artículos 136 y 151 numeral 14).

## **3.- Control material**

Respecto de este tema, la Corporación considera lo siguiente:

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

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

- 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.- Sobre el control material específico de los actos mencionados, debe indicarse 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 el alcalde de Nunchía adoptara medidas extraordinarias para mitigar y contrarrestar los efectos del COVID 19.

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

- El Decreto 025 está suficientemente fundamentado en la Constitución y demás normas sintetizadas en precedencia, así como en los hechos y circunstancias allí resumidos. El Decreto 026 simplemente modificó parcialmente el anterior.
- Las medidas adoptadas por el alcalde de Nunchía, en sí, consisten en aislamiento preventivo y obligatorio, restricciones a algunos derechos; prohibición de consumo de bebidas embriagantes; y otras conexas con las anteriores.
- Todas ellas encajan o encuadran dentro del poder de policía previsto para los alcaldes en el artículo 315 numeral 2 de la Constitución y en el Decreto 593 del 24 de abril de 2020, es más son una reproducción casi textual de ellas.

3.3.3.- De otra parte, aunque restringen varios derechos fundamentales garantizados por la Constitución y el ius cogens, las medidas adoptadas en el decreto objeto de control de legalidad están justificadas, pues 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.

4.- El agente del Ministerio Público indicó la improcedencia del control de legalidad de los Decretos 025 y 026 de 2020, en resumen, por las siguientes razones:

- a. No es posible efectuar la confrontación entre los decretos expedidos por el alcalde del municipio de Nunchía y el Decreto Declarativo de Emergencia Económica, Social y Ecológica No. 417 de 2020 proferido por el Gobierno Nacional 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”*.
- b. El Decreto 025 del 27 de abril de 2020 (acto administrativo primigenio) fue proferido en una fecha en que el Decreto 417 de 2020 que decretó la Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional ya había perdido vigencia (ésta iba entre el 17 de marzo al 17 de abril de 2020). No está basado en un decreto legislativo.
- c. El acto administrativo accesorio (Decreto 026 del 28 de abril de 2020) pende del acto primigenio, por lo tanto, tampoco puede ser objeto de control de legalidad.

Sobre el particular es pertinente hacer las siguientes precisiones, argumentos que han sido expuestos en otros fallos proferidos por este ponente:

- a. Es cierto que el Decreto primigenio 025 del 27 de abril de 2020 fue expedido por fuera de la vigencia del Decreto 417 de 2020, pero ello no significa que los motivos expuestos en aquel, no se ajusten a los expuestos por el gobierno nacional para decretar la emergencia.
- b. Los efectos derivados del COVID-19 no han desaparecido, al contrario, es un hecho notorio que se han incrementado.
- c. El término de 30 días, establecido en el artículo 215 de la Constitución y el Decreto 417, es para emitir los decretos legislativos destinados a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.
- d. Los Decretos legislativos emitidos durante el término de la emergencia pueden ser modificados por el Congreso en cualquier tiempo, lo cual no ha ocurrido. Por ende, conservan plena vigencia.
- e. Además de lo anterior, según lo establecido en el artículo 189 de la Constitución, el gobierno puede emitir decretos ordinarios, y a través de ellos está facultado constitucionalmente para reglamentar no solo los decretos legislativos emitidos durante la emergencia sino también las leyes ordinarias. Dos de ellos son, por ejemplo, los Decretos 418 y 593 de 2020.

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

actos y órdenes de los gobernadores se aplicaran 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.

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** ajustados a la ley los Decretos 025 y 26 del 27 y 28 de abril de 2020, respectivamente, expedidos por el alcalde de Nunchía, acorde con la motivación precedente.

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

(Aprobado en Sala de la fecha, acta )

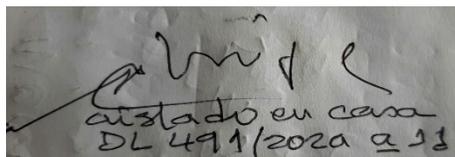
**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**



**AURA PATRICIA LARA OJEDA**



**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**

**CON SALVAMENTO DE VOTO**



**SALVAMENTO DE VOTO.** Sentencia del 16/07/2020, J. A. Figueroa Burbano, radicación 850012333000-2020-00201-00 (acu 20-237). ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos presuntamente expedidos en desarrollo de estados de excepción. **Nunchía.** Decretos **25 y 26** del 27 y 28/04/2020. Temática: Poderes extraordinarios de policía por emergencia sanitaria. Extiende aislamiento preventivo obligatorio, restringe consumo bebidas embriagantes, según Decreto ordinario **593** (desarrollo de las Leyes 1523 y 1801). Improcedente estudio de fondo<sup>1</sup>.

## 1. EL ACTO SOMETIDO A CONTROL DE LEGALIDAD

Son los Decretos 025 y 26 del 27 y 28 de abril de 2020, respectivamente, expedidos por el alcalde de Nunchía. Adoptan medidas de aislamiento preventivo obligatorio y ajustan plan de actividades para el desarrollo de autorizaciones para ejercicio y actividad física al aire libre; se enmarcan en el espectro del D.E. 593/2020.

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 Resumen de caso. Considero improcedente estudio de fondo CIL por las razones expuestas en numerosos SV relativos a esa temática. Entre los más recientes: SALVAMENTO DE VOTO. Sentencia del 08/07/2020, J. A. Figueroa Burbano, radicación 850012333000-2020-00233-00 (acu 20-234).

Los actos de ahora 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.

3.2 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.

He propuesto el siguiente:

Problema jurídico procesal. *Se trata de dilucidar si es factible ejercer control inmediato de*

---

<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.

*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.

Atentamente,



[Firma escaneada controlada 16/07/2020; Pág. 3 de 3]

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ  
Magistrado

---

<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.