



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

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

REFERENCIA	RADICACIÓN 85001-2333-000-2020-00227-00
MEDIO DE CONTROL	CONTROL DE LEGALIDAD AUTOMÁTICO
ACTO CONTROLADO	DECRETO 52 del 11-05-20 EXPEDIDO POR EL MUNICIPIO DE SABANALARGA EN DESARROLLO DE EMERGENCIA POR COVID 19

Magistrado Ponente: **JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**

I.- OBJETO

Procede el Tribunal a emitir sentencia dentro del asunto referenciado.

II.- EL ACTO CONTROLADO

A continuación, se sintetiza el contenido del Decreto 052 del 11 de mayo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sabanalarga Casanare, en los siguientes términos:

A.- Consideraciones jurídicas:

1.- De conformidad con el artículo 2 de la Constitución, el Estado debe propugnar por mantener la integridad territorial mediante la garantía de la efectividad de los principios y derechos velando por la protección de todas las personas residentes en Colombia en lo atinente a su vida, ello mediante la atención, promoción, protección y recuperación de la salud como servicio público tal y como indica el artículo 49 ibídem, garantías que han de coordinarse por las autoridades administrativas según las estipulaciones del artículo 209 de la C.P.

2.- El Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 hasta el 30 de mayo de 2020 y en virtud de ello el Gobierno Nacional ha expedido normatividad con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional y mitigar sus efectos.

3.- Mediante el Decreto presidencial 457 de fecha 22 de marzo de 2020 se decretó medida de aislamiento social obligatorio a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020 incluyendo la prohibición del consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio hasta el 12 de abril de 2020, 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 por caso fortuito o fuerza mayor; en el mismo decreto se señalaron 34 actividades cuyo desarrollo se deben permitir en medio de la medida de aislamiento, con el fin de garantizar los derechos a la vida y a la subsistencia.

4.- La Ley 1523 de 2012 establece que la Gestión del Riesgo de Desastres es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

El artículo 12 de la citada norma establece que los gobernadores y alcaldes, son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción. Por su parte, el artículo 14 ibídem, dispone que los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio y son los responsables de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

5.- El Artículo 44 de la Ley 715 de 2001 señala como competencia a cargo de los municipios: ejercer vigilancia y control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para salud, en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la población tales como establecimientos educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, albergues, guarderías, ancianatos, puertos, aeródromos y terminales terrestres, transporte público, piscinas, estadios, coliseos, gimnasios, bares, tabernas, supermercados y similares, plazas de mercado, de abasto público y plantas de sacrificio de animales, entre otros.

6.- En los artículos 478 al 490 de la Ley 9 de 1979 se establecen las normas de vigilancia y control para el diagnóstico, el pronóstico, la prevención y el control de las enfermedades transmisibles y no transmisibles y demás fenómenos que puedan afectar la salud; la recolección, procesamiento y divulgación de la información epidemiológica, y el cumplimiento de las normas y la evolución de los resultados obtenidos de su aplicación.

7.- El artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016 o Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social consagra las medidas sanitarias para prevenir o controlar la ocurrencia de un evento o la existencia de una situación que atenten contra la salud individual o colectiva, y su Parágrafo 1º, abre camino para que se adopten otras medidas y precauciones de carácter urgente con soportes científicos en procura 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"*.

8.- En materia de seguridad y orden público el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, otorga competencias extraordinarias de Policía a los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones 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 el impacto de sus posibles consecuencias.

Estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger, auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

a.- Suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.

b.- Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas en la zona afectada o de influencia incluidas las de tránsito por predios privados.

c.- Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.

d.- Y 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.

En esa misma ley se define la convivencia social como el conjunto condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos y el orden público como las condiciones de seguridad, tranquilidad y de sanidad medioambiental, necesarias para la convivencia y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo del principio de dignidad humana.

9.- De conformidad con el artículo 296 de la Constitución Política para conservar el orden público y restablecerlo cuando fuere turbado, los actos y órdenes del presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

10.- Según el artículo 303 de la Constitución Política el gobernador será agente del presidente de la República para el mantenimiento de orden público.

11.- De acuerdo a lo preceptuado en el artículo 315 constitucional es atribución de los alcaldes conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del presidente de la República.

12.- El artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 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, y en relación con el orden público, deberán conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del respectivo gobernador.

13.- De conformidad con el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, son atribuciones del presidente de la República: (i) ejercer la función de policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y los deberes, de acuerdo a la Constitución y la ley, (ii) tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana; e (iii) impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia.

14.- El gobernador de Casanare expidió el Decreto 109 del 16 de marzo del año en curso por medio del cual declaró emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y adoptó medidas para hacer frente al virus en este departamento; luego emitió el Decreto 0123 de fecha 01 de abril, en el que ordenó toque de queda desde el 01 de abril hasta el 13 de abril y/o por el término que perdure el aislamiento preventivo obligatorio; y posteriormente a través del Decreto 0138 de fecha 11 de mayo de 2020 amplió la medida de toque de queda en los 19 municipios hasta el día 25 de mayo de 2020 o hasta que perdure la medida de aislamiento obligatorio ordenada por el Gobierno Nacional.

15.- El municipio de Sabanalarga expidió el Decreto 038 de fecha 18 de marzo de 2020, como acción urgente para prevenir y controlar la propagación de la pandemia global acatando las normas nacionales y departamentales; luego profirió el Decreto 040 de fecha 20 de marzo en el que adoptó medidas de aislamiento voluntario; posteriormente emitió el Decreto 041 de fecha 22 de marzo de 2020, en el que declaró calamidad pública; así mismo, produjo el Decreto 042 de fecha 22 de marzo disponiendo el cierre preventivo de vías de acceso y salida al municipio para evitar el ingreso de personas que provengan de lugares donde se presentan casos y prevenir el contagio; y en cumplimiento del Decreto 457 de fecha 22 de marzo de 2020, profirió el Decreto 043 de fecha 24 de marzo de 2020 en el que adoptó las medidas de aislamiento preventivo obligatorio con las respectivas excepciones para la movilidad, medidas de auto cuidado y toque de queda en jurisdicción del municipio, así como también la prohibición de consumo de bebidas embriagantes en establecimientos públicos.

16.- El presidente de la República expidió los Decretos 531 de fecha 8 de abril de 2020 y 536 del 11 del mismo mes y año, en los cuales decretó medidas tendientes a evitar el contagio y propagación del COVID y en atención de esta normatividad el municipio de Sabanalarga profirió el Decreto 049 de fecha 11 de abril de 2020 incluyendo 34 excepciones a la restricción a la movilidad y la respectiva modificación a horarios de comercialización por plataformas electrónicas, con medida preventiva de aislamiento obligatorio salvo las excepciones desde el 13 de abril de 2020 hasta el 11 de mayo de 2020, todo ello, en acatamiento de las disposiciones nacionales.

Adicional a lo anterior el Gobierno Nacional expidió el Decreto 593 de fecha 24 de abril de 2020 en el que se incluyeron excepciones para garantizar el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, que permitirán la circulación de personas en 41 casos o actividades, con el cumplimiento de protocolos de bioseguridad y se ordenó el aislamiento preventivo desde el día 27 de abril al 11 de mayo de 2020. Además introdujo nuevas excepciones para la libre circulación de personas, relacionadas con actividades de obras de construcción de edificaciones, la cadena de manufacturas, los juegos de suerte y azar (loterías y chance) y casas de cambio, las actividades físicas individuales al aire libre, el sector de bicicletas y los parqueaderos públicos para vehículos y en razón a este decreto. Por su parte, para dar aplicación a esas disposiciones, el alcalde del municipio de Sabanalarga profirió el Decreto 051 de fecha 27 de abril de 2020.

17.- Mediante Decreto Nacional 636 de fecha 6 de mayo de 2020 se permite a los alcaldes de municipios sin afectación del Coronavirus Covid-19, solicitar al Ministerio del Interior el levantamiento de aislamiento preventivo obligatorio previa certificación Ministerio de Salud y Protección Social y cumpliendo los protocolos de bioseguridad, con prohibición de eventos con aglomeraciones de personas, establecimientos de diversión, baile, entretenimiento, juegos de azar, establecimientos gastronómicos con atención al público, gimnasios, piscinas, parques de atracciones, mecánicas y parques infantiles, así como eventos de recreación y deporte grupal.

B.- Consideraciones fácticas:

- La Organización mundial de la Salud OMS, el 30 de enero de 2020, emitió la declaratoria de emergencia de Salud Pública de interés internacional y el 11 de marzo la anunció como pandemia, con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda.

- La Dirección de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud y Protección Social, determinó que una epidemia tiene tres fases, a saber: (i) una fase de preparación, que inicia con la alerta de autoridades en salud en la que se realiza el proceso de alistamiento para la posible llegada del virus; (ii) una fase de contención, que inicia con la detección del primer caso, en la cual se debe fortalecer la vigilancia en salud pública, el diagnóstico de casos y el seguimiento de contactos, ya que el objetivo es identificar de la manera más oportuna los casos y sus posibles contactos para evitar la propagación y (iii) una fase de mitigación, que inicia cuando, a raíz del seguimiento de casos, se evidencia que en más del 10% de los mismos no es posible establecer la fuente de infección, en ésta etapa, se deben adoptar medidas para reducir el impacto de la enfermedad en términos de morbi-mortalidad, de la presión sobre los servicios de salud y de los efectos sociales y económicos derivados.
- En Colombia la fase de contención inició 6 de marzo de 2020 cuando se confirmó la presencia del primer caso en el país y el 20 de marzo del mismo año se inició una cuarentena con el fin de controlar la velocidad de aparición.
- El Coronavirus COVID-19 tiene un comportamiento similar a los coronavirus del Síndrome Respiratorio de Oriente Medio (MERS) y del Síndrome Respiratorio Agudo Grave (SARS), en los cuales se ha identificado que los mecanismos de transmisión son: gotas respiratorias al toser y estornudar, ii) contacto indirecto por superficies contaminadas, y iii) aerosoles por micro gotas, y se ha establecido que tiene una mayor velocidad de contagio, que otros virus similares.
- A la fecha no existen medidas farmacológicas que permitan combatir con efectividad el Coronavirus COVID-19, por lo que se requiere adoptar medidas no farmacológicas que tengan un impacto importante en la disminución del riesgo de transmisión del Coronavirus COVID-19 de humano a humano dentro de las cuales se encuentra la higiene respiratoria y el distanciamiento social, medida que además ha sido recomendada por la Organización Mundial de la Salud -OMS-.
- Pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó en Colombia al 5 mayo de 2020, 378 muertes y 8.613 casos confirmados y en Casanare (20) casos reportados sin muertes a la fecha.
- El Ministerio de Salud y Protección Social en memorando del 7 de marzo de 2020, considera que la ampliación del periodo de cuarentena no solo disminuye riesgo y retarda la propagación los casos al disminuir la posibilidad contacto entre personas, si no que permite coordinar acciones entre Gobierno Nacional, las entidades administradoras, instituciones prestadoras de salud y entidades territoriales, para garantizar el fortalecimiento de la red de prestadores servicios de salud, con fin de procurar una atención oportuna y de calidad, aunado a las medidas de autocuidado e higiene, lo que disminuye la velocidad de duplicación de los casos, así como la preparación hospitalaria, evitando la sobrecarga al sistema, garantizando una atención con calidad y oportunidad, y disminuir la severidad de los síntomas de la enfermedad en las personas y la protección del personal sanitario.
- Se debe garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so

pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia los habitantes, así como también incluir actividades en beneficio de la economía ciertas actividades bajo estrictas normas de bioseguridad.

- En el municipio de Sabanalarga, la atención en salud es crítica y el Centro de Salud no cuenta con insumos necesarios, instalaciones ni equipos biomédicos para la atención en caso de emergencia frente a una posible propagación del Covid-19, por lo que se aumenta el riesgo en el municipio frente a la respuesta inmediata. Aunado a ello, los recursos del municipio son insuficientes para la atención de esta emergencia y la ubicación del municipio es distante a la ciudad de Yopal donde se puede acceder a los servicios para atención por esta patología en caso de complicaciones médicas. Ante esta situación el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo concluyó que es necesario continuar con la medida de aislamiento obligatorio con las respectivas excepciones, en cumplimiento del Decreto 636 de fecha 6 de mayo de 2020.
- El alcalde, como conductor del Sistema de Gestión del Riesgo en el municipio y primera autoridad de policía está investido con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el territorio de Sabanalarga.

C.- Valorativas

Indicó que ante ese panorama resulta necesario que el municipio de Sabanalarga adopte medidas de prevención en cumplimiento de lo ordenado por el presidente de la República en el Decreto 636 de fecha 6 de mayo de 2020, para prevenir y controlar la propagación de la pandemia global.

Y con base en esa fundamentación decretó las siguientes medidas:

“ARTÍCULO PRIMERO. *Adóptese las medidas sanitarias y acciones transitorias de Policía que se describen a continuación a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

ARTÍCULO SEGUNDO. *En cumplimiento del Decreto Presidencial 636 de fecha 6 de mayo de 2020 ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes y visitantes del municipio de Sabanalarga, Casanare desde las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio, se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el municipio, con las excepciones previstas en el Artículo Tercero del presente Decreto.*

ARTÍCULO TERCERO: *Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, 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) reactivos de laboratorio, y (iv) alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes*
11. *La cadena de siembra, fumigación, cosecha, producción, empaque, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de: semillas, insumos y productos agrícolas, pesqueros, acuícolas, 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. Así mismo, las actividades de mantenimiento de embarcaciones y maquinaria agrícola o pesquera.*
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 por 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, previa presentación de protocolo de bioseguridad, de acuerdo a la normatividad que emita el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Trabajo y Ministerio de Vivienda y Ciudad Territorio para la actividad y/o proyecto al Consejo Municipal de Gestión del riesgo y su respectiva aprobación, siguiendo los lineamientos del Protocolo que expidió el Municipio de Sabanalarga para desinfección preventiva y autocuidado en obras.*
19. *La ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas, previa presentación de protocolo de bioseguridad, de acuerdo a la normatividad que emita el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Trabajo y Ministerio de Vivienda y Ciudad Territorio para la actividad y/o proyecto al Consejo Municipal de Gestión del riesgo y su respectiva aprobación, siguiendo los lineamientos del Protocolo que expidió el Municipio de Sabanalarga para desinfección preventiva y autocuidado en obras.*
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, las cuales se iniciarán o reiniciarán , previa presentación de protocolo de bioseguridad, de acuerdo a la normatividad que emita el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Trabajo y Ministerio de Vivienda y Ciudad Territorio para la actividad y/o proyecto al Consejo Municipal de Gestión del riesgo y su respectiva aprobación, siguiendo los lineamientos del Protocolo que expidió el Municipio de Sabanalarga para desinfección preventiva y autocuidado en obras.*
21. *La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, previa presentación de protocolo de bioseguridad, de acuerdo a la normatividad que emita el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Trabajo y Ministerio de Vivienda y Ciudad Territorio para la actividad y/o proyecto al Consejo Municipal de Gestión del riesgo y su respectiva aprobación, siguiendo los lineamientos del Protocolo que expidió el Municipio de Sabanalarga para desinfección preventiva y autocuidado en obras*
22. *La comercialización al por mayor y al por menor de materiales de construcción, artículos de ferretería, cerrajería, productos de vidrio y pintura.*
23. *La operación aérea y aeroportuaria de conformidad con lo establecido en el artículo 7 del presente decreto, y su respectivo mantenimiento.*
24. *La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.*
25. *Las actividades de la industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*
26. *El funcionamiento de la infraestructura crítica -computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información- cuya destrucción o interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.*
27. *El funcionamiento y operación de los centros de llamadas, los centros de contactos, los centros de soporte técnico y los centros de procesamiento de*

datos que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.

28. *El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades de qué trata el presente artículo.*
29. *Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de: (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, reciclaje, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, gas licuado de petróleo -GLP-, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía.*
30. *La prestación de servicios: (i) bancarios, (ii) financieros, (iii) de operadores postales de pago, (iv) profesionales de compra y venta de divisas, (v) operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, (vi) chance y lotería, (vii) centrales de riesgo, (viii) transporte de valores, (ix) actividades notariales y de registro de instrumentos públicos, (x) expedición licencias urbanísticas.*
El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos, en los cuales se prestarán los servicios notariales, garantizando la prestación del servicio a las personas más vulnerables y a las personas de especial protección constitucional.
El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios, turnos en los cuales se prestarán los servicios por parte de las oficinas de registro de instrumentos públicos
31. *El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.*
32. *El abastecimiento y distribución de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población- en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.*
33. *Las actividades 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. *Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar el mantenimiento indispensable de empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.*
35. *Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos y privados; beneficios económicos periódicos sociales -BEPS-, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.*
36. *El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*
37. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de (i) productos textiles, (ii) prendas de vestir, (iii) cueros y calzado, (iv) transformación de madera; (v) fabricación de papel, cartón y sus productos; y (vi) sustancias y productos químicos, (vii) metales, eléctricos, maquinaria y equipos. Todos los anteriores productos deberán comercializarse mediante plataformas de comercio electrónico o para entrega a domicilio.*

38. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte. y distribución de las manufacturas de (i) vehículos automotores, remolques y semiremolques, (ii) motocicletas, (iii) muebles, colchones y somieres.*
39. *Fabricación, mantenimiento y reparación de computadores, equipos periféricos, equipos de comunicación, electrónicos y ópticos.*
40. *Comercio al por menor de combustible, lubricantes, aditivos y productos de limpieza para automotores, libros, periódicos, materiales y artículos de papelería y escritorio.*
 - *Comercio al por mayor de muebles y enseres domésticos.*
 - *Comercio al por mayor y por menor de vehículos automotores y motocicletas, incluidos partes, piezas y accesorios*
41. *El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, por un periodo máximo de una (1) hora diaria de la siguiente manera: desde las 5:00 am hasta las 7:00 am y desde las 5:00 pm hasta las 7:00 pm.*

Los niños mayores de 6 años podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre tres (3) veces a la semana, media hora al día, los días lunes, miércoles y viernes en horario de 4:00 pm a 5:00 pm, acompañados por un adulto responsable.

Para el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre, en el municipio se autoriza esta actividad sobre las siguientes vías; 1) Desde la estación de la Policía Nacional hasta la el sitio denominado el "alto" o la antena de telefonía celular. 2) Desde el sitio denominado la "Y" sobre la vía asfaltada que conduce a la vereda San Antonio hasta la finca del señor Reinaldo Malaver. 3) Desde el sitio denominado bioparque sobre la vía que conduce a la vereda Monserrate hasta el puente sobre la quebrada denominada Caño Rico.

- *La actividad física y de ejercicio al aire libre, se puede realizar sin interferir los puntos de control establecidos por el municipio en el Decreto N° 042 de 22 de marzo de 2020.*
 - *La actividad física y de ejercicio al aire libre de debe realizar de manera individual.*
 - *En todo caso se deberán atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan con las medidas de autocuidado y uso de elementos de protección personal como tapabocas, conservando el aislamiento de mínimo 2 metros de distancia y se prohíbe el uso de parques infantiles, gimnasios y escenarios deportivos, acceso a juegos mecánicos y realización de deporte en forma colectiva o de contacto físico.*
42. *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.*
 43. *El funcionamiento de la Comisaría de Familia e Inspección de Policía, así como el acceso de los usuarios a estas.*
 44. *La fabricación, reparación, mantenimiento y compra y venta de repuestos y accesorios de bicicletas convencionales y eléctricas.*
 45. *Parqueaderos públicos para vehículos.*
 46. *El servicio de lavandería a domicilio.*

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

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

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

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

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

Parágrafo 6. *Los alcaldes, con la debida autorización del Ministerio del Interior podrán suspender las actividades o casos establecidos en el presente artículo.*

Cuando el municipio presente una variación negativa en el comportamiento de la epidemia del Coronavirus COVID-19 que genere un riesgo excepcional a criterio del Ministerio de Salud y Protección Social, se enviará al Ministerio del Interior un informe que contenga la descripción de la situación epidemiológica del municipio relacionada con el Coronavirus COVID-19 y las actividades o casos que estarían permitidos, con base en lo cual, el Ministerio del interior ordenará el cierre de las actividades o casos respectivos.

ARTICULO CUARTO: *En ningún caso se podrán habilitar los siguientes espacios o actividades presenciales:*

- 1. Eventos de carácter público o privado que impliquen aglomeración de personas.*
- 2. Los establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión, de baile, ocio y entretenimiento y de juegos de azar y apuestas tales como casinos, bingos y terminales de juego de video.*
- 3. Los establecimientos y locales gastronómicos permanecerán cerrados y solo podrán ofrecer sus productos a través de comercio electrónico, por entrega a domicilio o por entrega para llevar.*
- 4. Gimnasios, piscinas, canchas deportivas, polideportivos, parques de atracciones mecánicas y parques infantiles.*
- 5. La práctica deportiva y ejercicio grupal en parques públicos y áreas de recreación, deportes de contacto o que se practiquen en conjunto.*

Parágrafo 1. *Las personas que se encuentren en el municipio, solamente podrán entrar o salir del respectivo municipio con ocasión de los casos o actividades descritos en el Artículo Tercero, del presente decreto, debidamente acreditadas o identificadas en el ejercicio de sus funciones.*

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

ARTÍCULO SEXTO *Movilidad. Se deberá garantizar el servicio público de transporte terrestre, de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería en el municipio, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID - 19 y para las actividades permitidas en el Artículo Tercero. Se deberá garantizar el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga.*

ARTÍCULO SEPTIMO *En ejercicio de la competencia extraordinaria de Policía continúa la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas religiosas, deportivas, políticas, y demás eventos públicos y privados en jurisdicción del municipio, que impliquen la concentración en espacios cerrados y abiertos en contacto estrecho, es decir, a menos de dos (2) metros de distancia entre persona y persona, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020 o hasta que dure la medida de aislamiento preventivo obligatorio.*

ARTÍCULO OCTAVO: *Suspensión de transporte doméstico por vía aérea. Suspender el transporte doméstico por vía aérea hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020 o hasta que dure la medida de aislamiento preventivo obligatorio.*

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

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

ARTÍCULO NOVENO: *Las Empresas Sociales del Estado, las integradas del Servicio de salud, las instituciones Prestadoras de Servicios de Salud y demás autoridades administrativas, llevaran a cabo las acciones que resulten necesarias en cumplimiento de las medidas adoptadas por parte de la Administración Municipal. La Red pública y privada de prestadores de servicios de salud deberá:*

- a. Distribuir la atención domiciliaria a y hacer seguimiento a los casos que reporten probables, así como aquellos que se confirmen y que no requieran de hospitalización.*
- b. Priorizar la atención domiciliaria inicial de pacientes contagiados por COVID-19, esto con el propósito de no congestionar los servicios de salud y de urgencias para disminuir el riesgo de contagio.*

ARTÍCULO DECIMO: *Prohíbese el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020 o hasta que dure la medida de aislamiento obligatorio. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes. En aplicación a esta medida y mientras dure la misma, no se tendrán en cuenta los horarios de atención establecidos en el Decreto Municipal No. 031 de 2017.*

ARTÍCULO DECIMO PRIMERO: *En cumplimiento del Decreto 0138 de fecha 11 de mayo de 2020 del Departamento de Casanare, Decretar el Toque de Queda en la jurisdicción del municipio de Sabanalarga, todos los días de 8:30 pm a 5:00 am, hasta el día 25 de mayo de 2020 o hasta que dure la medida de aislamiento preventivo obligatorio ordenada por el Gobierno Nacional. Se exceptúan de esta medida los cuerpos de socorro, autoridades oficiales, vehículos de emergencias, y comités establecidos para atención de emergencias.*

ARTÍCULO DECIMO SEGUNDO: *Conminar a la ciudadanía para que adopte las siguientes medidas, en procura de prevenir el contagio del Coronavirus (COVID-19):*

1. Autocuidado Personal:

- a. *Evitar contacto directo, no saludar de beso o de mano, no dar abrazos, saludar y despedirse sin contacto; se invita a toda la comunidad cerrar la mano y levantar el dedo pulgar.*
- b. *Lavarse las manos con abundante jabón, alcohol o usar gel antiséptico cada tres (3) horas, o las veces que sea necesario.*
- c. *Hidratarse constantemente.*
- d. *Al estornudar o toser taparse nariz y boca con el antebrazo, no con la mano.*
- e. *Usar tapabocas, quedarse en casa en caso de fiebre o malestar general , con los cuidados necesarios y estar pendiente de signos o síntomas de complicación, tales como dificultad respiratoria, fiebre de más 38 grados centígrados por más de dos días de difícil manejo, dolor en el pecho al respirar o sonidos (silbidos roncós), en dado caso debe llamar a la línea municipal 3212374297, 3208481290 y/o departamental 6345555, 3173717451, 3505517803 antes de ir al servicio de urgencias, El sistema de salud priorizará la atención.*
- f. *Todos debemos cuidar especialmente a los adultos mayores de 60 años, verificar su estado de salud diario, su lavado de manos, si presentan algún síntoma de alarma llamar a la línea municipal 3212374297, 3208481290 y/o departamental 6345555, 3173717451, 3505517803 antes de ir al servicio de urgencias.*

2. Autocuidado colectivo:

- a. *Las empresas e instituciones públicas y privadas deben organizar trabajo en casa a los empleados usando medios tecnológicos.*
- b. *Para los empleados que sea indispensable que asistan al lugar de trabajo con ocasión de la emergencia, deben asistir a lo estrictamente necesario y adoptar las medidas preventivas de lavado de manos y desinfección constante.*
- c. *Se establece que los trabajadores de entidades y/o empresas públicas o privadas, organizaciones sociales, comunitarias, y demás asociaciones y agremiaciones que presenten sintomatología respiratoria o algún síntoma de alarma, por ningún motivo pueden acudir a su lugar trabajo, para lo cual deberán comunicar a su jefe inmediato y coordinar trabajo en casa.*
- d. *Implementar desde las entidades y/o empresas públicas y privadas, organizaciones sociales, comunitarias, y demás asociaciones y agremiaciones en lo posible el uso de tecnologías en para trámites administrativos, legales y como medio de coordinación institucional y de trabajo.*
- e. *Las instituciones Educativas, no desarrollaran clases en aulas escolares.*
- f. *Las personas con sintomatología respiratoria como fiebre mayor a 37°, tos seca, fatiga y dificultad para respirar deben permanecer en sus casas, mantener la calma y llamar a la línea municipal 3212374297, 3208481290 y/o departamental 6345555, 3173717451, 3505517803 para atención y orientación oportuna.*
- g. *Restrinjase totalmente el ingreso del público a las instalaciones de la Alcaldía Municipal y entidades descentralizadas, y se recomienda comunicación vía telefónica o por correo electrónico para atención a trámites, a excepción de la Atención en Comisaría de Familia e Inspección de Policía.*
- h. *Todas las empresas de transporte público que laboren con ocasión de atender la emergencia, deberán implementar acciones de limpieza y desinfección diaria a sus vehículos antes de ser puestos en servicio y tomar las medidas de prevención y protección. Deberán divulgar las medidas de protección y prevención en la transmisión del virus, acatar las medidas de restricción de tránsito y movilidad que se expidan del orden municipal, departamental y nacional.*

- i. *Se insta a los medios de comunicación a emitir información relacionada con las medidas para prevenir el contagio y establecer rutas de atención, para lo cual la administración suministrará las piezas comunicacionales respectivas.*
- j. *Toda persona que tenga síntomas respiratorios o que haya viajado desde un Departamento y/o país con circulación local del virus o haya tenido contacto con un paciente sospechoso o confirmado de COVID-19, debe reportarlo a la oficina de salud pública o al centro de salud y adoptar un esquema obligatorio de autoaislamiento, por un mínimo de catorce (14) días, y adelantar medidas de protección personal como lavado y desinfección de manos y uso de mascarilla.*

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

ARTICULO DECIMO CUARTO. *Garantías para el personal médico y del sector salud. Desde las competencias de los Alcaldes Municipales, se velará para que no se impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud, ni se ejerzan actos de discriminación en su contra.*

ARTÍCULO DECIMO QUINTO. *Vigencia. El presente Decreto rige a partir del día 11 de mayo de 2020, y deroga el Decreto municipal 051 de fecha 27 de abril de 2020 por el cual se adoptaron medidas preventivas con ocasión a la declaratoria nacional de emergencia sanitaria por causa del coronavirus (covid-19) en el municipio de Sabanalarga-Casanare y se dictaron otras disposiciones.*

ARTÍCULO DECIMO SEXTO. *Continúa vigente la medida del Artículo Primero del Decreto municipal 042 de fecha 22 de marzo de 2020, emitido por el municipio de Sabanalarga, que ordena cierre preventivo de vías de acceso y salida al municipio para evitar el ingreso de personas que provengan de lugares donde se presentan casos y prevenir el contagio. Se derogan las demás disposiciones contrarias al presente Decreto contenidas en el Decreto municipal 042.*

ARTÍCULO DECIMO SEPTIMO. *Con el objeto de mitigar y controlar los efectos del COVID-19, se adoptarán todas las acciones y normas de orden Presidencial, Ministerio de Salud y la Protección Social, Ministerio de Educación y demás entidades del orden Nacional y Departamental” Sic para la transcripción.*

III.- ACTUACIÓN PROCESAL

ACTUACIÓN	FECHA
Radicación y reparto	15 de mayo de 2020
Ingreso al Despacho	18 de mayo de 2020
Admisión	18 de mayo de 2020
Aviso a la comunidad en general	19 de mayo de 2020
Notificación personal del auto admisorio al municipio de Sabanalarga	19 de mayo de 2020
Corre traslado al agente del Ministerio Público	12 de junio de 2020
Ingreso al Despacho para emitir sentencia	02 de julio de 2020

IV.- INTERVENCIONES CIUDADANAS

En el auto admisorio del presente medio de control se dispuso que las personas naturales y jurídicas interesadas podrían intervenir como coadyuvantes o impugnantes

del acto objeto de control de legalidad. En el término fijado para el efecto no se efectuó pronunciamiento alguno como se indica en el informe Secretarial del 02 de julio de 2020.

V.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

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

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

b.- Precisó que el problema jurídico a resolver consistía en determinar si el Decreto 052 del 11 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 052 del 11 de mayo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sabanalarga-Casanare, analizó el caso concreto, concluyendo lo siguiente:

- El 12 de marzo de 2020, mediante Resolución 385, el Ministerio de la Protección Social declaró emergencia sanitaria por causa del Coronavirus y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la programación.
- La Organización Mundial de la Salud declaró el citado virus como pandemia.
- El presidente y de conformidad con lo preceptuado por el artículo 215 de la Constitución Nacional, procedió a expedir el Decreto Legislativo No. 637 del 06 de mayo de 2020 “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, lo que lo faculta para dictar disposiciones de todo orden en esta materia.
- El Decreto 052 del 11 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).
- El alcalde del municipio de Sabanalarga es competente para expedir el decreto que aquí se analiza en razón a que dicha atribución le ha sido otorgada permanentemente por el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, así como el artículo 44 de la ley 715 de 2001, los artículos 14 y 202 de la ley 1801 de 2016 y hasta el momento ningún Decreto Legislativo lo ha despojado transitoriamente de tal potestad.
- Adicionalmente, el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad también se refiere al Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020 en el cual facultó temporal y directamente a los alcaldes, mientras subsista el estado de excepción, para que ejerza algunas atribuciones sin necesidad de autorización alguna por parte de los Concejos Municipales.
- Precisó que el acto administrativo que es objeto de enjuiciamiento y que fuera dictado por el Alcalde Municipal de La Salina, se fundamenta en las atribuciones establecidas por la ley 1801 de 2016, y la ley 715 de 2001.

- Indicó que no existe conexidad entre el Decreto 052 del 11 de mayo de 2020 con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional a través del Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, toda vez que las decisiones que allí consignó están destinadas a prevenir la propagación y a que se retrase el contagio del virus en la población por aglomeraciones o presencia de muchas personas en determinados sitios (reuniones sociales, actos religiosos, grupos consumiendo licores en bares, discotecas, tabernas, etc.) para dar respuesta oportuna y eficaz al motivo de la calamidad decretada, lo cual conllevará por ejemplo a discernir lo relacionado a la entrega de ayudas a sectores vulnerables que eventualmente se verían afectados con las consecuencias de la pandemia; así como apropiar, trasladar, destinar y ejecutar oportunamente recursos en el Sector de Salud Pública en concordancia con la calamidad pública decretada.
- También señaló que existe proporcionalidad de las medidas adoptadas en el decreto municipal para conjurar la crisis desatada por el COVID-19 e impedir la extensión de los efectos del Estado de Emergencia, ya que el establecimiento de restricciones en cuanto a la libre movilización y las aglomeraciones de personas en reuniones públicas o privadas, así como en establecimientos consumiendo bebidas alcohólicas en la zona urbana como toda la zona rural de la entidad territorial se constituye en una medida insustituible de buena y acertada gestión en materia de riesgos y desastres y contribuye en gran porcentaje a morigerar los efectos de la pandemia.

Y con base en los anteriores argumentos solicitó se declare conforme a derecho y por lo tanto legal el Decreto 052 del 11 de mayo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Sabanalarga.

VI.- PRUEBAS

Durante el trámite del medio de control que nos ocupa, se incorporó copia del Decreto 052 del 11 de mayo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Sabalarga Casanare y su constancia de publicación.

VII.- CONSIDERACIONES

1.- PRONUNCIAMIENTO SOBRE NULIDADES y PRESUPUESTOS PROCESALES

Revisada la actuación surtida hasta el momento, en cumplimiento del control de legalidad establecido en el artículo 132 del C.G.P, no se observan irregularidades procedimentales que conlleven a declarar la nulidad total o parcial de lo actuado. Por el contrario, se encuentra cumplido el procedimiento previsto en el artículo 185 del C.P.A.C.A. y demás normas concordantes, es decir, se agotó el debido proceso establecido en el artículo 29 de nuestra Constitución Política.

Están cumplidos los presupuestos procesales. En efecto, este Tribunal es competente para conocer del presente medio de control en única instancia, de conformidad con lo establecido en los artículos 136, 151-14 y 185 de la Ley 1437 de 2011; acorde con las normas mencionadas, el control de legalidad procede a solicitud de parte e incluso de oficio; el ente territorial que expidió el acto está legitimado para intervenir como demandado y cualquier persona natural o jurídica puede hacerlo como coadyuvante o impugnante del acto controlado; y el Ministerio Público debe emitir concepto.

2.- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL SOBRE EL CONTROL AUTOMÁTICO DE LEGALIDAD DE ACTOS DE CARÁCTER GENERAL EMITIDOS POR ENTIDADES TERRITORIALES COMO DESARROLLO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS DURANTE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

2.1.- La Constitución de 1991 en sus artículos 212 y s.s. regula los estados de excepción.

2.2.- Recientemente, la Corte Constitucional, en sentencia C- 145 del 20-05-20, se pronunció sobre la exequibilidad del Decreto Legislativo 417 de 2020. En ella y en los C-802 de 2002, C-386 de 2017, C-670 de 2015, C-216 de 2011, C-156 de 2011, C-252 de 2010 y C-135 de 2009, entre otras, se han fijado los parámetros que se deben tener en cuenta en el control de constitucionalidad de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción previstos en la Constitución, unos de tipo formal y otros materiales, aspectos que se sintetizan a continuación.

2.2.1.- Esa Corporación 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”*, y como se trata de una situación extraordinaria, la Carta Política y la Ley Estatutaria que los reglamenta imponen una serie de limitaciones que requieren una interpretación restrictiva a de las facultades del Gobierno nacional como única opción compatible con la democracia constitucional, en el control respectivo, el cual tiene las siguientes características: i) jurisdiccional, ii) automático, iii) integral, iv) participativo, v) definitivo y vi) estricto, sin perjuicio del control político del Congreso de la República.

2.2.2.- Las causas que justifican la emergencia prevista en el canon 215 constitucional son la económica, la social, la ecológica o la existencia de una grave calamidad pública, pero todas ellas se pueden aglutinar o combinar 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.

Si se trata de trata 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”*; ii) además debe ser no solo grave sino imprevisto; iii) que no sea ocasionado por una guerra exterior o conmoción interior; y, iv) que las facultades ordinarias resulten insuficientes para su atención (presupuesto de suficiencia).

Los poderes excepcionales han de encaminarse a conjurar la crisis extraordinaria que motiva la declaración del estado de emergencia, lo cual excluye toda actuación arbitraria y desproporcionada, pues la facultad del gobierno no *“no se concibió ilimitadamente discrecional sino reglada, y en todo caso, ceñida a la finalidad del restablecimiento expedito de la normalidad”*. Las facultades extraordinarias del Gobierno se limitan a aquellas estrictamente necesarias a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos - principio de proporcionalidad; y proscribiendo el uso de las atribuciones que no sean indispensables para conjurar la crisis -principio de necesidad-, entre otras.

2.2.3.- Los **presupuestos materiales** que la Corte ha exigido para declarar el estado de emergencia 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 y se desagregan en tres componentes:

- a) **Juicio de realidad de los hechos invocados**, esto es, que efectivamente hayan existido, que se generaron en el mundo de los fenómenos reales cuya acreditación puede resultar compleja. Se trata de un examen eminentemente objetivo consistente en una verificación positiva de los hechos^[121] y de la existencia de la perturbación o amenaza del orden.
- b) **Juicio de identidad de los hechos invocados**, es decir, que efectivamente correspondan a aquellos pertenecientes a esta modalidad de estados de excepción y no a la declaración del estado de guerra exterior o de conmoción interior.
- c) **Juicio de sobreviniencia de los hechos invocados**, lo cual se contrapone a situaciones ordinarias, crónicas o estructurales, de ocurrencia común y previsible en la vida de la sociedad. Además, solo pueden ser utilizadas cuando “circunstancias extraordinarias” hagan imposible el mantenimiento de la normalidad institucional a través de los poderes ordinarios del Estado. Por tal razón, este juicio tiene también un elemento objetivo al suponer verificar si estos sí resultan imprevistos y anormales.

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

2.2.4.-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. 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. 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, esto es, sobre sus impactos y consecuencias en la sociedad en términos económicos, sociales y ecológicos o de grave calamidad pública.

Ese órgano 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 se presenta mayor o menor perturbación actual o potencial. 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. 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* - sin llegar a suplantar al gobierno en la valoración correspondiente.

2.2.5.- 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. El cumplimiento de este presupuesto tiene en voces de la Corte, 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.

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

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

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

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

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

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

requeridas para el despliegue de la vida en comunidad y para la afirmación de sus miembros como seres libres y responsables.

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

VIII.- ESTUDIO DEL CASO

Tal como se expresó, el objeto del presente fallo es verificar y decidir si las medidas adoptadas por el alcalde de Sabanalarga Casanare en el acto administrativo indicado en la referencia, se ajustan o no a los parámetros establecidos en el Decreto Legislativo 637 del 06 de mayo de 2020, a través del cual se declaró por segunda oportunidad 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 y que estaban vigentes al momento en que empezó a regir el acto municipal objeto de estudio.

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.

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

Sentadas las anteriores premisas constitucionales, legales y jurisprudencias, la Sala, en primer lugar, se ocupará de la competencia para realizar el control automático de

los actos emitidos por las autoridades territoriales para conjurar la emergencia. Y luego, teniendo en cuenta los parámetros indicados en precedencia, realizará el control formal y material del decreto en cita.

1.- Competencia

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

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

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

2.- Control formal

El alcalde del municipio de Sabanalarga – Casanare, entre otras disposiciones, se apoyó en los Decretos 457 del 22 de marzo, 531 del 8 de abril, 536 del 11 de abril, 593 y 636 del 6 de mayo, todos del año 2020.

Todos esos decretos se han expedido para morigerar y/o contrarrestar los efectos del COVID -19, y a su vez, el acto que ocupa la atención de la Sala en esta oportunidad, es un desarrollo de las normas del orden nacional mencionadas. Sin embargo, todos, salvo el Decreto 636 habían sido derogados. Por ende, el alcalde no debía fundamentar el Decreto 52 del 11 de mayo de 2020 en los Decretos 457 del 22 de marzo, 531 del 8 de abril, 536 del 11 de abril, 593. Pero esa situación per se no impide ejercer el control de legalidad, puesto que para el 11 de mayo de 2020, cuando fue emitido el Decreto 52 municipal, estaba vigente el Decreto 636 del 6 de mayo del año en curso y, además, se había expedido un nuevo estado de emergencia económica, social y ecológica mediante el Decreto Legislativo 637 también del 6 de mayo de 2020.

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

- Fue expedido por una autoridad del orden territorial, esto es, por el alcalde de Sabanalarga.
- Se emitió con la finalidad de mitigar el riesgo que conlleva el virus COVID 19 e impedir su propagación, que es precisamente la razón esgrimida por el presidente de la república y sus ministros para declarar el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, mediante Decreto 637 del 06 de mayo de 2020.
- Se dictó en desarrollo de uno de los decretos emitidos con ocasión de la declaratoria de emergencia.

- Y cuando se examinan las medidas adoptadas por el alcalde de Sabanalarga en el Decreto 052 del 11 de mayo de 2020, se establece que son generales, impersonales, objetivas, abstractas y que no se agotan con el primer uso; es decir, se trata de un acto de carácter general, que es uno de los requisitos señalados por las Leyes 137 de 1994 (artículo 20) y 1437 de 2011 (artículos 136 y 151 numeral 14).

3.- Control material

Respecto de este tema, la Corporación considera lo siguiente:

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

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

3.3.1.- En resumen las medidas adoptadas son las siguientes: i) adoptar medidas sanitarias y acciones transitorias de Policía a partir de las cero horas del 11 de mayo de 2020 hasta cero horas del 25 de mayo de 2020; ii) ordenar aislamiento preventivo obligatorio desde las cero horas del 11 de mayo de 2020 hasta cero horas del 25 de mayo de 2020; iii) para garantizar el derecho a la vida, a salud en conexidad con la vida y la supervivencia, permitir el derecho de circulación excepcional, acorde con lo establecido en el Decreto 636 de 2020; iv) inhabilitar actividades grupales y en

espacios públicos; v) implementar la modalidad de teletrabajo; vi) garantizar el servicio público de transporte estrictamente necesario; vii) continuar la suspensión de reuniones y aglomeraciones; viii) suspender el transporte doméstico por vía aérea; ix) disponer que las entidades de salud y autoridades administrativas realizaran las acciones necesarias para cumplir las medidas adoptadas; x) prohibir el consumo de bebidas embriagantes en espacios públicos; xi) decretar toque de queda; xii) conminar a la ciudadanía a adoptar medidas de prevención; xiii) advertir sobre las sanciones legales por incumplimiento de las medidas; xiv) y propugnar por garantías para el personal médico y del sector salud, todo lo anterior en concordancia con normas de orden Nacional y Departamental.

3.3.2.- Están suficientemente fundamentadas en la Constitución y en las normas invocadas en el decreto objeto de estudio.

3.3.3.- Y son necesarias y proporcionales a las razones que le sirven de causa, por las siguientes razones:

- i. Realmente lo que hizo el alcalde del Municipio de Sabanalarga a través del Decreto 052 fue acoger las medidas dispuestas en el Decreto Nacional 636 de 2020. En la transcripción que hizo, algunas de las disposiciones, por supuesto que son muy generales y exceden la competencia del burgomaestre ya que él carece de para disponer restricciones en un territorio diferente a Sabanalarga. Por tal motivo y en aplicación del principio de utilidad, se precisará que todas las medidas allí dispuestas son aplicables única y exclusivamente en Sabanalarga.
- ii. Las medidas adoptadas en el decreto municipal tienen por finalidad la protección de la salud, la vida y demás derechos de los ciudadanos, las de sus familias y de la vida en comunidad de los efectos catastróficos derivados de la pandemia originada en el COVID – 19.

Por esta razón, aunque restringen varios derechos fundamentales garantizados por la Constitución y el ius cogens, las medidas adoptadas en el decreto objeto de control de legalidad no son arbitrarias sino que están justificadas.

Por ende, se declarará ajustado a la ley el Decreto 052 de 2020 expedido por el alcalde de Sabanalarga,

4.- El agente del Ministerio Público hizo similares argumentos fácticos y jurídicos, que en general están acordes con lo expuesto en las consideraciones anteriores, y por tal motivo se acogen sus planteamientos.

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

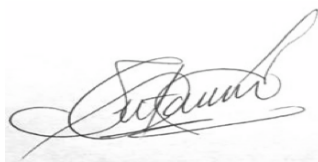
RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR ajustado a la ley el Decreto 52 de 2020 expedido por el alcalde de Sabanalarga, por las razones expuestas en la parte motiva, pero se precisa que las medidas dispuestas en él son aplicables única y exclusivamente al municipio de Sabanalarga.

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

(Aprobado en Sala de la fecha, acta)

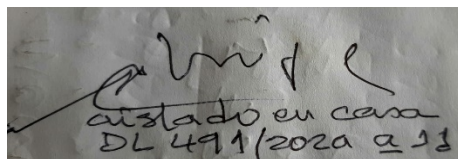
CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO



AURA PATRICIA LARA OJEDA



NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

CON ACLARACIÓN Y SALVAMENTO PARCIAL VOTO

ACLARACIÓN Y SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO. Sentencia del 16/07/2020, J.A. Figueroa Burbano, radicación 850012333000-2020-00227-00. ASUNTO: CIL. Acto que desarrolla el régimen de aislamiento del D.E. 636/2020, derivado de poderes extraordinarios de policía y de la normativa del estado de excepción declarado por el D.L. 417/2020. *Diferenciación negativa injustificada de adultos entre 60 y 70 años (actividades físicas al aire libre, numeral 41 art. 3 del D.E. 636)*. Violación de estándares constitucionales. **Sabanalarga, D-52/2020.**

1. El acto sometido a CIL. Se trata del **D-52** del 11/05/2020 expedido por el alcalde de Sabanalarga. Adopta régimen de medidas de aislamiento preventivo obligatorio con reapertura gradual y condicionada de múltiples actividades productivas, comerciales y otras de los habitantes de su jurisdicción, en el espectro del D.E. 636/2020 y bajo los protocolos de bioseguridad determinados por la R-666/2020 del Minsalud.

2. La decisión. Unificadamente la sala estimó pertinente procesalmente el estudio de fondo en sede CIL; igualmente, se declaró ajustado al ordenamiento todo el articulado, salvo la modulación que se introdujo para precisar que el acto solo rige en su jurisdicción municipal (transcribió sin ajustes la redacción del decreto nacional)¹. Por mayoría (D1 y D3), se mantienen las restricciones para adultos entre 60 y 70 años.

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

Me aparto de la motivación procesalmente expansiva del CIL, innecesaria para el caso, por el cambio del escenario normativo. Coincido en su mayor extensión con el sentido de la decisión. SALVO VOTO respecto del numeral 41 del art. 3 del acto municipal, que reproduce el texto del D.E. 636/2020 para la restricción absoluta de actividades y ejercicio al aire libre a los adultos mayores en la franja de 60 a 70 años, el cual considero inconstitucional, por pretermisión de los estándares fijados en la Ley 137/1994 y en la sentencia C-179/1994 para imponer esas limitaciones a derechos y libertades. Tema específicamente desarrollado en numerosos salvamentos de voto de este seriado.

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

2.2 La argumentación detallada de la posición que he sostenido, acerca de la tensión entre derechos y libertades de los adultos mayores a 60 años de edad y la protección de la salud pública, la expuse, además, en ponencias propias, sentencias del 02/07/2020, radicaciones 2020-00218-00 y 202000230-00, a cuyo contenido remito, sin transcripciones completas, en aras de economía de texto. Profundizo a continuación lo que concierne a los derechos y libertades de los adultos mayores.

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

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

3.1 De esas providencias e intervenciones destaco dos aspectos centrales: i) el enfoque procesal expansivo del CIL, que no he compartido, ni siquiera se necesita para examinar los actos territoriales derivados del D.E. 636/2020 y sus modificaciones y prórrogas, relativos al aislamiento preventivo con apertura gradual de múltiples actividades, pues desde aquel el Gobierno acudió al régimen del estado de excepción, declarado por el D.L. 417/2020, para sustentar sus decisiones, de manera que ya no se trata únicamente del ejercicio de los poderes extraordinarios de policía administrativa. La aludida extensión del CIL ha dado lugar a posiciones claramente divididas en la jurisdicción contencioso administrativa, como se ha ilustrado en la gráfica de relatoría que se ha insertado en varias oportunidades.

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

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

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

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

a ello, expulse actos, contenga desviaciones y conjure eventuales arbitrariedades de las autoridades.

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

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

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

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

5.1 En esas mismas sentencias y salvamentos, señalé específicamente la argumentación por la cual estimo que la *restricción para adultos mayores de 70 años sí tiene justificación adecuada* en el D.E. 636/2020, en la perspectiva de hacer prevalecer la dimensión colectiva del derecho a la salud en la tensión que surge con los derechos individuales de quienes, conservando un buen estado general de salud, quisieran ejercerlos, como posteriormente lo ha autorizado el Gobierno, cada vez con más amplitud, a partir del D.E. 749/2020.

6. Conclusiones

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

[...]

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

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

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

Una aproximación más sensata *analiza científicamente y correlaciona no solo fechas de nacimiento, sino condiciones actuales de salud (pre o comorbilidades), estilos de vida saludable, contextos socioeconómicos y*

culturales, para construir mapas epidemiológicos serios. Y,

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

Nótese que la curva de expansión del contagio del coronavirus SARS CoV-2 es todavía cada vez más creciente; que las tasas de morbimortalidad que publica el Gobierno van en aumento y que, según las sistemáticas prédicas del presidente de la República y del Min Salud, acompañadas de pronósticos de sus asesores epidemiólogos, lo más grave en términos de salud pública, todavía no ha llegado. Entonces, ¿cuál es el fundamento científico, técnico o jurídico para quebrar el principio de igualdad y tratar con idéntica restricción que coarta derechos y libertades, a quienes están o puedan estar en condiciones distintas?

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

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

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

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

Atentamente,



[Firma escaneada controlada 16/07/2020; pág. 4 de 4]

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

Magistrado