



**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)

<b>REFERENCIA</b>	<b>RADICACIÓN 85001-2333-000-2020-00241-00</b>
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>CONTROL DE LEGALIDAD AUTOMÁTICO</b>
<b>ACTO CONTROLADO</b>	<b>DECRETO 031 DEL 12 DE MAYO DE 2020 EXPEDIDO POR EL MUNICIPIO DE NUNCHÍA</b>

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 031 del 12 de mayo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Nunchía Casanare, en los siguientes términos:

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

1.- Citó el artículo 2 de la Constitución que se refiere a los fines esenciales del Estado.

También se refirió al artículo 49 sobre el derecho a la salud y precisó que de acuerdo a la Ley Estatutaria 1751 de 2015 se reguló como un derecho fundamental, autónomo e irrenunciable.

Indicó que conforme el artículo 84 de la Carta, cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio.

Aludió que el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución otorga a los alcaldes atribuciones para la conservación del orden público del municipio.

2.- Trajo a colación la Ley 1801 de 2016, por la cual se expidió el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, donde se indican las competencias extraordinarias de policía que le son otorgadas a los gobernadores y alcaldes ante situaciones de emergencia y calamidad.

3.- Mediante la Resolución 0385 del 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el país y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del virus.

4.- Indicó que el Gobierno Nacional emitió los siguientes decretos en los cuales dispuso el aislamiento preventivo: 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 8 de abril de 2020, 593 del 24 de abril y 636 del 6 de mayo de 2020.

5.- Señaló que mediante el Decreto Presidencial No. 637 del 6 de mayo de 2020, se declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio

Nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia del decreto en mención.

6.- Indició que el departamento de Casanare mediante el Decreto 138 del 11 de mayo de 2020 acogió la medida de aislamiento prevista en el Decreto Presidencial 636 de 2020 y dictó disposiciones para garantizar el orden público.

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

No precisó.

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

Indicó la necesidad de exhortar a las autoridades y comunidad en general a velar 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.

Y con base en esa fundamentación decretó las siguientes medidas:

*“ARTÍCULO PRIMERO: ACOGER: El Decreto Nacional 636 del 6 de mayo de 2020 y el Decreto 138 del 11 de mayo de 2020, expedido por el gobernador del departamento de Casanare.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: ORDÉNESE el aislamiento preventivo y con carácter obligatorio de todas las personas residentes y visitantes en la jurisdicción del municipio de Nunchía, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del 25 de mayo de 2020.*

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

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

Tribunal Administrativo de Casanare  
Radicación No. 85001-2333-000-2020-00201-00

8. *Las actividades relacionadas con los 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, medicinas y demás productos para mascotas, así como los 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, abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o para entrega a domicilio.*

13. *Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Municipio que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.*

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

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

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

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

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

19. *La ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas.*

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

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

22. *La comercialización al por mayor y al por menor de materiales de construcción, artículos de ferretería, cerrajería, productos de vidrio y pintura.*

23. *La operación aérea y aeroportuaria de conformidad con lo establecido en el artículo 7 del presente decreto, y su respectivo mantenimiento.*

Tribunal Administrativo de Casanare  
Radicación No. 85001-2333-000-2020-00201-00

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 público.*

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

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.*

Tribunal Administrativo de Casanare  
Radicación No. 85001-2333-000-2020-00201-00

*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 diada, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales.*

*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, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales.*

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

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

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

*45.Parqueaderos públicos para vehículos.*

*46.El servicio de lavandería a domicilio.*

*Parágrafo 1. Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas o identificadas en el ejercicio de sus funciones o actividades. La certificación a que hace referencia este parágrafo le corresponde expedirla a la respectiva empresa o entidad con la cual tiene vinculación la persona de la desarrolla. El Municipio no expedirá certificaciones a personas distintas de sus funcionarios.*

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

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

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

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

*Parágrafo 6. Respecto del numeral 41, en el Municipio de Nunchía se podrá desarrollar actividad física al aire libre, conforme al protocolo que establezca la Secretaría de Desarrollo Social el cual hace parte integral y se anexa a este Decreto, es de obligatorio cumplimiento, su desatención genera el inicio de procesos sancionatorios. Este documento deberá estar avalado por el Alcalde Municipal.*

Tribunal Administrativo de Casanare  
Radicación No. 85001-2333-000-2020-00201-00

Las actividades físicas y deportivas al aire libre podrán realizarse atendiendo las siguientes disposiciones:

1. Los adultos menores de sesenta (60) años podrán realizar dichas actividades en el horario comprendido entre las 05:00 am hasta las 8:00 am de lunes a viernes.
2. Los niños mayores de seis (06) años y adolescentes hasta los diecisiete (17) años podrán realizar actividades deportivas y/o al aire libre durante los días lunes, miércoles y sábado en el horario comprendido entre las 04:00 pm y 4:30 pm.
3. Está prohibido el uso de gimnasios, polideportivos, parques biosaludables, parques infantiles y demás escenarios deportivos.
4. La actividad física y deportiva deberá realizarse de manera individual, queda prohibido el desarrollo de las mismas de manera grupal.
5. La distancia entre personas para las actividades física de trote y caminata será de cinco (05) metros y en las demás de diez (10) metros.
6. Todas las personas incluyendo, niños, niñas y adolescentes deberán utilizar los elementos de protección indicados por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Parágrafo 7. Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID-19, así mismo, deberán atender las instrucciones que evitar la propagación del COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional, entre otras, la Resolución N O 666 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social. Cada sector (transportador, constructor, hotelero, establecimientos comerciales, instituciones públicas, etc.) deberá conocer y aplicar la normatividad que en materia de bioseguridad expida la autoridad competente.

**ARTÍCULO CUARTO:** *PROMOVER* durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19, que las entidades del sector público y privado procuren 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 QUINTO:** *GARANTIZAR* el servicio público de transporte terrestre, y fluvial de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en el territorio nacional, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y las actividades permitidas en el artículo 3 del Decreto Presidencial. Se deberá garantizar el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga.

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

**ARTÍCULO SÉPTIMO:** *PROHÍBASE* El consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio del Municipio de Nunchía, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del 25 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes. Parágrafo: Prohíbese la circulación de cualquier persona en estado de embriaguez en la jurisdicción del Municipio de Nunchía.

**ARTÍCULO OCTAVO:** *ESTABLÉZCASE* el siguiente el pico y cedula de lunes a viernes en el horario de 6:00 am a 8:00 pm, en todo el territorio del Municipio de Nunchía, para que los ciudadanos puedan salir a realizar sus actividades de: diligencias bancarias, de salud y notariales.

DIA DE LA SEMANA	DIGITO
LUNES	1 y 2
MARTES	3 y 4
MIERCOLES	5 y 6
JUEVES	7 y 8
VIERNES	9 y 0
SABADOS	PICO Y GENERO
DOMINGOS	DESINFECCIONES

Es obligatorio portar la cédula de ciudadanía y usar tapabocas y mantener la distancia y los comerciantes utilizar tapabocas y mono gafas.

Tribunal Administrativo de Casanare  
Radicación No. 85001-2333-000-2020-00201-00

*Los días SABADO se establece pico y género; Los hombres podrán salir de 6:00 a.m. a 12:00 m y las mujeres de 12 m. a 8:00 p.m. para realizar actividades de abastecimiento.*

*Es obligatorio el uso de tapabocas. Los días DOMINGO, se realizarán actividades de desinfección de calles y avenidas principales. Nadie podrá salir de sus viviendas con excepción de las personas que prestan el servicio de domicilios y demás excepciones estipuladas en el decreto Nacional 636 del 6 de mayo de 2020.*

*parágrafo: Para diligencias de abastecimientos de productos de la canasta familiar no hay restricción de pico y cedula y debe salir una persona por familia.*

*ARTÍCULO NOVENO: Todos los establecimientos de comercio que estén en funcionamiento y oficinas públicas y privadas que atiendan público deben cumplir todos los protocolos de bioseguridad. Quienes no lo cumplan y/o no adelanten el trámite, deberá permanecer cerrados*

*ARTÍCULO DECIMO: En desarrollo de la excepción Nro. 41 del Decreto Departamental Nro. 0138 del 11 de mayo de 2020, los niños en edades de 6 a 17 años pueden salir de sus viviendas a realizar actividad física y ejercicio al aire libre acompañados por un adulto, por 30 minutos en horario de 4:00 p.m a 4:30 p.m los días lunes, miércoles y sábados. No podrán hacer uso de los parques infantiles ni podrán distanciarse de sus viviendas a más de tres cuadras.*

*ARTÍCULO DECIMO PRIMERO: En la entrada del municipio, se establece un puesto de mando unificado (PMU) que opera de manera coordinada, para establecer con mayor rigurosidad el ingreso y salida de vehículos autorizados, desinfección de vehículos y motocicletas, charlas pedagógicas para prevenir el contagio de COVID19, y llevar un control de personas que transitan por los corredores viales en el marco de las 46 excepciones establecidas en el artículo 2 del decreto departamental 0138 del 11 de mayo de 2020. El Municipio establecerá un único lugar para el embarque y desembarque de pasajeros del servicio público de transporte terrestre.*

*ARTÍCULO DECIMO SEGUNDO: Las personas y estudiantes que retornan a sus lugares de residencia desde ciudades donde existen casos confirmados del virus COVID-19, deben registrarse de manera obligatoria en el puesto de mando unificado (PMU) y, seguir rigurosamente la cuarentena con todas las medidas sanitarias establecidas.*

*Parágrafo: Las personas que deban dirigirse hasta Yopal, deben verificar que cumplen con las excepciones establecidas en el artículo 2 del decreto departamental 0138 del 11 de mayo de 2020 y verificar que su último dígito de la cédula corresponda con el pico y cédula de Yopal, para evitar que sean sancionados. El incumplimiento a éstas medidas será sancionado con el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y el Código Penal.*

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

*ARTÍCULO DECIMO CUARTO: ENVIASE copia del presente Decreto al Ministerio del Interior, al Tribunal Contencioso Administrativo de Casanare, Inspección de Policía Municipal y Estación de Policía del Municipio.*

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

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

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

### III.- ACTUACIÓN PROCESAL

ACTUACIÓN	FECHA
Radicación y reparto	26 de mayo de 2020
Ingresó al Despacho para fallo	27 de mayo de 2020
Admisión	27 de mayo de 2020
Aviso a la comunidad en general	28 de mayo de 2020
Notificación personal del auto admisorio	28 de mayo de 2020
Corre traslado al agente del Ministerio Público	12 de junio de 2020
Ingresa al Despacho para emitir fallo	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 procurador delegado ante el Tribunal Administrativo de Casanare, dentro del término de traslado (Ver en el expediente digital del proceso cargado en la página del Tribunal Administrativo de Casanare – Avisos a las comunidades - Aviso 160 del 28/05/2020 - consecutivo N° 13):

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

b.- Precisó que el problema jurídico a resolver consistía en determinar si el Decreto 031 del 12 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 029 del 08 de mayo de 2020 emitido por el alcalde de Nunchía – Casanare, analizó el caso concreto, concluyendo lo siguiente:

- El 12 de marzo de 2020, mediante Resolución 385, el Ministerio de la Protección Social declaró emergencia sanitaria por causa del Coronavirus y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la programación.
- La Organización Mundial de la Salud declaró el citado virus como pandemia.
- El presidente con la firma de todos sus ministros emitió el Decreto 637 del 06 de mayo de 2020 mediante el cual declaró un estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
- Señaló que se expidió de igual modo el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 en el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.



- El Decreto 031 del 12 de mayo de 2020 se fundamenta en las atribuciones establecidas por la ley 1801 de 2016 y la ley 715 de 2001 y se limita a adoptar a nivel local las disposiciones de orden nacional, las cuales establecen las condiciones para el cumplimiento de aislamiento preventivo y obligatorio como parte de las acciones que ayudarán a enfrentar y mitigar el rápido avance del Coronavirus COVID-19 en el territorio Nacional.
- Indicó que el alcalde del municipio de Nunchía es competente para expedir el acto administrativo objeto de control 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.
- Preciso que existe conexidad entre el decreto municipal expedido por el municipio de Nunchía y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional a través del Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, habida cuenta que las decisiones plasmadas en el mismo y que tienen que ver con la situación de riesgo que pueda afrontar eventualmente la entidad territorial en cuanto a la situación de propagación y contagio están específicamente 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.
- También precisó que existe proporcionalidad de las medidas adoptadas 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 que se declare la legalidad del Decreto 031 del 12 de mayo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Nunchía.

## **VI.- PRUEBAS**

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

- 1.- Copia del Decreto 031 del 12 de mayo de 2020 y su constancia de publicación.
- 2.- Copia del plan de actividades para el inicio de actividad física al aire libre en el municipio de Nunchía.
- 3.- Copia del Decreto 0138 del 11 de mayo de 2020 expedido por el gobernador de Casanare en el cual se adoptan medidas transitorias para garantizar el orden público en el departamento de Casanare.
- 4.- Copia del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 expedido por el Ministerio del Interior y en el cual se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.
- 5.- Copia del Acta N° 09 del Comité Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del 12 de mayo de 2020, en el cual se hizo seguimiento y evolución de los planes de contingencia de las empresas en el municipio de Nunchía.

## VII.- CONSIDERACIONES

### 1.- PRONUNCIAMIENTO SOBRE NULIDADES y PRESUPUESTOS PROCESALES

Acorde con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 y 151 numeral 14 del CPACA, el control de legalidad procede a solicitud de parte e incluso de oficio y debe adelantarse siguiendo los lineamientos del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011; el ente territorial que expidió el acto está legitimado para intervenir como demandado y cualquier persona natural o jurídica puede hacerlo como coadyuvante o impugnante del acto controlado; y el Ministerio Público debe emitir concepto. Además, este Tribunal es competente para conocer del presente medio de control en única instancia, de conformidad con lo establecido en los artículos 136, 151-14 y 185 de la Ley 1437 de 2011

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

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

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

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

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

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

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

2.2.4.- El control de constitucionalidad, según lo indicado por la jurisprudencia, se vale de la propia Constitución Política, de los tratados internacionales de

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

➤ **Juicio de identidad de los hechos invocados**<sup>[123]</sup>. Está dado en constatar que los hechos como sustento de la declaratoria del estado de emergencia efectivamente correspondan a aquellos pertenecientes a esta modalidad de estados de excepción<sup>[124]</sup>. Se verifica por vía negativa, es decir, que los hechos no correspondan a aquellos que darían lugar a la declaración del estado de guerra exterior<sup>[125]</sup> o de conmoción

interior<sup>[126]</sup>. Además, en eventos en que resulte complejo determinar la naturaleza de los hechos que generan la declaratoria del estado de excepción, como es el caso de los estados de conmoción interior y de emergencia dada la estrecha relación que tiene el orden público y el orden económico y social, se debe partir de reconocer al Presidente de la República **un margen suficiente de apreciación** para realizar la evaluación de la figura que mejor se ajuste a la situación presentada, atendiendo que es él, el responsable directo del mantenimiento y restablecimiento del orden público<sup>[127]</sup>.

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

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

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

Por tal razón, el presupuesto valorativo no refiere al supuesto de hecho que motiva la declaración del estado de emergencia, sino que comprende un juicio de valor sobre el presupuesto fáctico relacionado con la intensidad de la perturbación o amenaza<sup>[138]</sup>, esto es, sobre sus

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

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

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

**2.2.6.7.-** Otro de los criterios a tener en cuenta en el control de constitucionalidad es **el presupuesto de suficiencia**, que atañe a la evaluación de la existencia de medios ordinarios para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Ello se deriva de los artículos 215 de la Constitución y de los artículos 2<sup>[147]</sup> y 9<sup>[148]</sup> de la Ley 137 de 1994. La valoración de los mecanismos ordinarios al alcance del Estado corresponde al Presidente de la República, como ocurre con los demás presupuestos materiales, pero ello no es absoluta al sujetarse a la Constitución, a los tratados internacionales que integran el bloque de constitucionalidad y a la Ley 137 de 1994 –LEEE–<sup>[149]</sup>. Ello es expresión del *principio de subsidiariedad*, conforme al cual, para acudir al estado de emergencia, el ejecutivo se debe encontrar ante la imposibilidad o insuperable insuficiencia de los mecanismos e instituciones que le confiere la normatividad para tiempos de normalidad<sup>[150]</sup>. En esta senda, la Corte ha señalado que a través del tiempo el Estado acumula experiencias para forjar un conjunto de mecanismos que si bien no satisfacen todas las contingencias que pudieran presentarse, sí propenden por garantizar una mayor capacidad de respuesta institucional en situaciones de normalidad, para de esta manera impedir que el país quede a merced de los sucesos y sin posibilidad de canalizar sus efectos<sup>[151]</sup>. Con ello se busca que la legislación de emergencia sea cada vez más excepcional<sup>[152]</sup>.

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

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

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

2.4.- La Corte, en sentencia C-179 de 1994, ejerció el control automático de constitucionalidad sobre el proyecto de ley que le fue enviado por el congreso para esos efectos y que después de ese trámite se convirtió en Ley 137 de 1994, declarando la 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 establecer si las decisiones adoptadas en el acto objeto de control, se ajustan o no a los parámetros establecidos en los Decretos Legislativos 417 del 17 de marzo y 637 del 06 de mayo de 2020, a través los cuales se declaró la emergencia económica, social y ecológica por el gobierno nacional, y si además tales medidas encajan dentro de los parámetros fijados por el gobierno nacional en los decretos legislativos y ordinarios expedidos para conjurar dicha emergencia.

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

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

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

### 1.- Competencia

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

La misma situación está prevista en el artículo 136 del CPACA. Además, el artículo 151 numeral 14 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 Nunchía Casanare, a través de su alcalde, esto es, una entidad del orden territorial.

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



## 2.- Control formal

2.1.- El Gobierno Nacional, a través del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo del año 2020, con base en las consideraciones fácticas, jurídicas y valorativas allí expuestas declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por 30 días calendario, contados a partir del 17/3/2020.

Entre las consideraciones en que se apoya la declaratoria del estado de excepción, se encuentran las siguientes:

a.- Que se busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud de los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país.

b.- Debe haber reducción de la movilidad, la aglomeración y la congregación en los sitios públicos, así como para evitar una mayor afectación de las distintas actividades económicas, el empleo, la industria y el comercio.

c.- Que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos, por lo que se deben expedir normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos con el objeto de garantizar la prestación de los servicios públicos.

d.- Que ante el surgimiento de la mencionada pandemia se debe garantizar la prestación continua y efectiva de los servicios públicos, razón por la cual se deberá analizar medidas necesarias para cumplir con los mandatos que le ha entregado el ordenamiento jurídico colombiano. Lo anterior supone la posibilidad flexibilizar los criterios de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios y establecer el orden de atención prioritaria en el abastecimiento de los mismos.

e.- Se deben adoptar las acciones necesarias para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional.

Posteriormente se expidió el Decreto Legislativo 637 del 06 de mayo de 2020, en el cual se declaró de igual modo el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por 30 días calendario, contados a partir del 06/5/2020.

2.2.- El alcalde del municipio de Nunchía – Casanare para expedir el decreto objeto de control de legalidad, se fundamentó en el Decreto Legislativo 637 del 06 de mayo de 2020 y los decretos ordinarios 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 8 de abril de 2020, 593 del 24 de abril y 636 del 6 de mayo de 2020, este último, vigente para la fecha de expedición del decreto municipal que aquí se analiza.

2.3.- Conforme con lo anterior, se encuentra que el Decreto 031 de 2020 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 Nunchía Casanare.

- Se emitió con la finalidad de mitigar el riesgo que conlleva el virus COVID 19 e impedir su propagación, que es precisamente la razón esgrimida por el presidente de la república y sus ministros para declarar el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional.
- Y cuando se examinan las medidas adoptadas por el alcalde de Nunchía través del Decreto 031 del 12 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 que declaró la emergencia económica, social y ecológica y los decretos legislativos que la han desarrollado, sino igualmente teniendo en cuenta la Ley Estatutaria 137 de 1994 y la Constitución.

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

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

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

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

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

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

3.3.- Respecto del control material específico del decreto en comento, debe indicarse que:

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

Tal situación es de suma gravedad y constituye un hecho extraordinario que no puede atenderse a través de las medidas ordinarias previstas en la Constitución y en la ley. En efecto, por esas circunstancias, el Comité de expertos de la Organización mundial de la

Salud "OMS", el 30 de enero de 2020 emitió primero la declaratoria de emergencia de Salud Pública de interés internacional, y luego, el 11 de marzo siguiente declaró pandemia con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda, pues es un hecho notorio que sus efectos se extienden a la vida misma, a la salud, y en general, a la vida en comunidad en todos los órdenes: económicos, sociales, deportivos, culturales, trabajo, etc...

A nivel nacional, desde la detección del primer caso, se ha venido acrecentando el diagnóstico de COVID-19 en diferentes departamentos y ciudades del territorio y por tal motivo, el Gobierno Nacional declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica mediante Decreto Legislativo 417 de 2020 y con base en él se han emitido otros decretos para mitigar y tratar de conjurar la situación, entre ellos los distinguidos con los números 45 y 531 y 593, a los cuales se hizo referencia en precedencia.

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

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

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

3.3.2.1.- Están suficientemente fundamentadas en la Constitución y demás normas invocadas en las consideraciones del acto objeto de control.

3.3.2.2.- En resumen, las medidas adoptadas son las siguientes: i) acoger el Decreto No. 636 del 6 de mayo de 2020; ii) Ordenar el aislamiento preventivo y obligatorio desde las cero horas del 11 de mayo de 2020 hasta las cero horas del 25 de mayo de 2020; iii) Establece garantías para la medida de aislamiento y permite el derecho de circulación de personas excepcionalmente; iv) promover las modalidades de teletrabajo, trabajo en casa o similares; v) garantizar el servicio público de transporte necesario para la prevención, mitigación y atención de la emergencia sanitaria; vi) La salida para eventos necesarios será de una persona por vivienda; vii) Prohibir el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos; viii) establecer pico y cedula para la realización de actividades personales; ix) Los establecimientos que atiendan público, deben cumplir con las medidas de bioseguridad establecidas; x) establece horarios y condiciones para la salida de menores de edad; xi) establecer un puesto de mando unificado para control y desinfección vehicular y peatonal; xii) registro obligatorio de personas que provengan de otras ciudades; xiii) la comunidad y autoridades deben garantizar el ejercicio del personal médico.

3.3.2.3.- Y son necesarias y proporcionales a las razones que le sirven de causa y se ajustan a los lineamientos dados por el Gobierno Nacional en los decretos legislativos y ordinarios por las siguientes razones:

- a) Todas ellas encajan o encuadran dentro del poder de policía previsto para los alcaldes en el artículo 315 numeral 2 de la Constitución.
- b) La finalidad del decreto municipal es mitigar y contrarrestar la propagación y efectos del COVID-19 en una fecha en la cual hay incremento del tránsito de personas, y con ello garantizar la salud y la vida de todos.

- c) Las decisiones tomadas son prácticamente la transcripción de las medidas establecidas en el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020.

4.- El agente del Ministerio Público en resumen señaló que al confrontarse el Decreto 031 del 12 de mayo de 2020 y los Decretos Legislativos 637 y 636 de 2020 proferidos por el Gobierno Nacional y las Leyes 136 de 1994, 715 de 2001 y 1801 de 2016, se constata indubitablemente que no existe infracción alguna de aquél respecto de éstos, que son justamente las normas en los que debe fundarse.

Examinado su concepto se establece que le asiste la razón, pues los argumentos fácticos y jurídicos, 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,

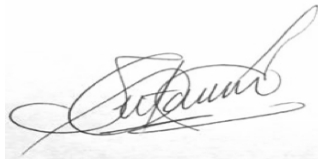
**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR** ajustado a la ley el Decreto 031 del 12 de mayo de 2020, expedido por el alcalde de Nunchía, acorde con la motivación precedente.

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

(Aprobado en Sala del 16 de julio de 2020, acta No. )

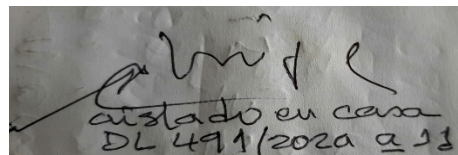
**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**



**AURA PATRICIA LARA OJEDA**



**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**

**CON ACLARACION Y SALVAMENTO PARCIAL VOTO**

**ACLARACIÓN Y SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO.** Sentencia del 16/07/2020, J.A. Figueroa Burbano, radicación 850012333000-2020-00241-00. 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). Tratamiento discriminatorio contra personas que regresan al municipio, desde lugares con casos COVID, sin justificación fáctica por signos o síntomas de alerta sanitaria.* Violación de estándares constitucionales. **Nunchía, D-31/2020.**

**1. El acto sometido a CIL.** Se trata del **Decreto 31** del 12/05/2020 de Nunchía. Entre sus particularidades, se destaca el numeral 41 del art. 3, que produce la regla de idéntica nomenclatura del D.E. 636/2020; prohíbe actividad física y ejercicio al aire libre para adultos de más de 60 años.

Y el art. 12 del acto local, que dice:

*ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO: Las personas y estudiantes que retornan a sus lugares de residencia desde ciudades donde existen casos confirmados del virus COVID-19, deben registrarse de manera obligatoria en el puesto de mando unificado (PMU) y, seguir rigurosamente la cuarentena con todas las medidas sanitarias establecidas.*

*Parágrafo: Las personas que deban dirigirse hasta Yopal, deben verificar que cumplen con las excepciones establecidas en el artículo 2 del decreto departamental 0138 del 1 de mayo de 2020 y verificar que su último dígito de la cédula corresponda con el pico y cédula de Yopal, para evitar que sean sancionados. El incumplimiento a éstas medidas será sancionado con el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana y el Código Penal.*

En cuanto a lo demás, 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<sup>1</sup>.

Por mayoría (D1 y D3), se mantienen las restricciones para adultos entre 60 y 70 años y la orden de cuarentena general de toda persona que regresa al municipio, desde lugares del territorio nacional donde se hayan detectado casos de contagio de la COVID 19.

**3. Síntesis de la aclaración y del salvamento parcial.**

3.1.1 CONCUERDO en que procede estudio de fondo CIL, pues a partir del D.E. 636/2020 el Gobierno incorporó preceptos que desarrollan decretos legislativos, adicionales 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.

---

<sup>1</sup> 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.

3.1.2 SALVO VOTO respecto del numeral 41 del art. 2 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.

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 2020-00230-00, a cuyo contenido remito, sin transcripciones completas, en aras de economía de texto.

3.1.3 Igualmente, SALVO VOTO respecto de declarar ajustado a la ley el art. 12° del decreto de Nunchía (cuarentena sanitaria indiscriminada), pues carece de sustentación fáctica que permita examinar su conformidad con el ordenamiento; aunque es una típica medida de orden público local, que podría insertarse en el espectro del régimen de aislamiento sanitario y debía cumplir los aludidos estándares constitucionales, lo que no ocurrió, ni se examina en la motivación de la sentencia.

3.1.3.1 En efecto: las restricciones a derechos y libertades como las que imponen cargas adicionales a las que definió el Gobierno Nacional (decretos legislativos, decretos ejecutivos y resoluciones sanitarias), pueden ser medidas administrativas legítimas en ejercicio de los poderes extraordinarios de policía que numerosos preceptos legislativos permanentes autorizan; cuando ello se despliega en el espectro concurrente de un estado de excepción, como el del art. 215 de la Carta, debe la autoridad cumplir la carga de motivación suficiente que exigen los estándares constitucionales, como ya se ha indicado en el marco teórico de estos fallos, aclaraciones y salvamentos.

3.1.3.2 A su vez, los fallos CIL han de validar la suficiencia de la explicación de la Administración, para calificar necesidad, pertinencia, proporcionalidad y justificación fáctica y jurídica de cada determinación restrictiva. La cuarentena sanitaria a la que aludo la ordenó el Gobierno para *repatriados y para quienes ya han mostrado signos de alerta* de potencial contagio del coronavirus SARS CoV-2.

3.1.3.3 Visto el art. 4° de la R-385 del 12/03/2020 del Minsalud, se encuentra que ordena aplicar la cuarentena sanitaria en los términos de la R-380/2020 del mismo origen, por el término de 14 días, en el destino final de los viajeros.

La R-380/2020 se refiere específicamente a quienes *retornan al país*, de modo que la incorporación de esa restricción en el acto municipal, carece de asidero jurídico en los decretos nacionales en que dice apoyarse, el cual no lo ofrecen las dos resoluciones ministeriales citadas, para quienes hagan tránsito entre diversos lugares de la geografía nacional.

3.2 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.

3.3 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.

**4. 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.

4.1 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.

4.2 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.

5. **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.

6. **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.

6.1 En esas mismas sentencias y salvamentos, señale 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.

## 7. Conclusiones

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

[...]

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

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

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

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

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

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

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

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

su intervención.

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

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

Atentamente,



[Firma escaneada controlada 16/07/2020; pág. 6 de 6]

**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**

Magistrado