

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

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

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad
ACTO: Decreto 075 del 29 de mayo de 2020
RADICACIÓN: 85001-2333-000-2020-00264-00

MAGISTRADA PONENTE: AURA PATRICIA LARA OJEDA

ANÁLISIS DE LEGALIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO EXPEDIDO EN DESARROLLO DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN DECLARADO POR EL GOBIERNO NACIONAL CON OCASIÓN A LA PANDEMIA DEL COVID-19/AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO.

El Municipio de Villanueva, remitió vía correo electrónico el Decreto 075 del 29 de mayo de 2020, suscrito por el alcalde municipal de dicho ente territorial, que correspondió al despacho 03 según acta de reparto del 3 de junio del mismo año.

I ANTECEDENTES

TRÁMITE PROCESAL:

El 04 de junio de 2020 se admitió el control inmediato de legalidad mediante auto que fue notificado por estado No 105 del 5 de junio de 2020 y personalmente tanto al ente territorial como al Procurador 53 Judicial II para asuntos administrativos, de conformidad con la certificación emitida por la Secretaría de la Corporación de la misma fecha. Igualmente se publicó el aviso No 181 en la página web del Tribunal, informando la existencia del proceso a la comunidad. El 24 de junio se corrió traslado al Ministerio Público remitiendo copia del expediente de la referencia en medio digital, para rendir el respectivo concepto.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

Dentro del término de traslado, el Procurador 53 Judicial II Administrativo de Casanare, conceptuó en el proceso judicial especial de control inmediato de legalidad solicitando declarar conforme a derecho el acto administrativo. Trae a colación las disposiciones que emitió el Gobierno nacional a raíz de la aparición del COVID-19, particularmente la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, que declara la emergencia sanitaria hasta el 30 de mayo del presente año por causa del coronavirus y adopta medidas sanitarias de aislamiento y cuarentena para hacer frente al mismo. Cita el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 por el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, así como el Decreto 636 emitido en la misma fecha y que estableció el aislamiento preventivo obligatorio entre el 11 y el 25 de mayo de 2020, posteriormente prorrogado del 6 de mayo al 6 de junio de 2020 por el Decreto 689 del 22 de mayo de ese año.

Cita la Ley 715 de 2001 que radica la dirección y coordinación del Sistema General de Seguridad Social en Salud y el sector salud, en cabeza de los municipios; además la vigilancia y control sanitario en el ámbito de su jurisdicción. Hace referencia a las Leyes 136 de 1994 en relación con la organización y funcionamiento de los municipios, señalando las facultades y competencias del alcalde como jefe de la administración y primera autoridad de Policía de la entidad territorial. Refiere que, la ley 1801 de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana", faculta al primer mandatario para adoptar medidas con el propósito de contrarrestar una situación de riesgo, en el caso concreto la propagación y contagio del coronavirus Covid-19 en la entidad territorial, en razón al poder y competencia extraordinarias de policía que los alcaldes tienen en este tipo de circunstancias.

Concluye el Procurador 53 que, el alcalde de Villanueva es el funcionario competente para tomar la decisión adoptada en el Decreto, ya que esa facultad le ha sido otorgado por las normas antes referidas y hasta el momento ningún Decreto legislativo lo ha despojado de esa potestad. Indica que la motivación del acto tiene conexidad con la normatividad de

estados de excepción emitida por el Gobierno nacional, ya que las decisiones asumidas están enfocadas a prevenir la propagación del coronavirus Covid-19 evitando aglomeraciones en todo tipo de eventos y realizando los traslados presupuestales en el sector salud, pertinentes para contrarrestar la calamidad pública decretada. Considera que existe proporcionalidad en las medidas adoptadas por el alcalde, ya que las restricciones a la movilidad y al funcionamiento de los establecimientos de comercio en los sectores rural y urbano, son acertadas en materia de gestión del riesgo de desastres. Por lo anterior, solicita se declare legal el acto administrativo objeto de control.

II CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA PARA EJERCER EL PRESENTE CONTROL

El numeral 14 del artículo 151 del C.P.A.C.A. dispone que, los tribunales administrativos conocerán en única instancia, del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por las autoridades territoriales departamentales y municipales.

Como el Decreto 075 del 29 de mayo de 2020, objeto de estudio fue expedido por el alcalde municipal de Villanueva, este Tribunal es competente para conocer del presente asunto.

2. LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA POR EL GOBIERNO NACIONAL.

El presidente de la República, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, profirió el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días.

Asimismo, indicó que de acuerdo con el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, es procedente la declaración del Estado de Emergencia por lo que en la parte resolutive dispuso:

“ARTÍCULO 1. Declárese el 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 de este decreto.

ARTÍCULO 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

ARTÍCULO 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

ARTÍCULO 4. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación".

El DECRETO 749 del 28 de mayo de 2020 “por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.”, en lo pertinente dispone:

“Artículo 1°. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00) del día 1° de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 1° de julio 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 la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en los artículos 3 y 4 del presente Decreto.

Artículo 2°. Ejecución de la medida de aislamiento. De conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, adoptada en el artículo anterior.

Artículo 3°. Garantías para la medida de aislamiento. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

(...)

35°. De acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales, y en todo caso con sujeción a los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan, se permitirá:

El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 69 años, por un período máximo de dos (2) horas diarias.

El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los niños mayores de 6 años, tres (3) veces a la semana, una (1) hora al día.

El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los niños entre dos (2) y cinco (5) años, tres (3) veces a la semana, media hora al día.

El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los adultos mayores de 70 años, tres (3) veces a la semana, media hora al día.

(...)

Artículo 5°. *Actividades no permitidas. En ningún caso se podrán habilitar los siguientes espacios o actividades presenciales:
(...)*

Artículo 6°. *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 7°. *Movilidad. Se deberá garantizar el servicio público de transporte terrestre, por cable, fluvial y marítimo de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en el territorio nacional, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y las actividades permitidas en el artículo 3°.*

Se deberá garantizar el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga.

Artículo 8°. *Suspensión de transporte doméstico por vía aérea. Suspender el transporte doméstico por vía aérea, a partir de las cero horas (00:00 a. m.) del día 1° de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00 a. m.) del día 1° de julio de 2020.*

Solo 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.*

Parágrafo 1°. *Quienes desarrollen las excepciones establecidas en el presente artículo deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control del Coronavirus COVID-19 y deberán atender las instrucciones que, para evitar su propagación, adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.*

Artículo 9°. *Cierre de fronteras. Cerrar los pasos marítimos, terrestres y fluviales de frontera con la República de Panamá, República del Ecuador, República del Perú, República Federativa de Brasil y República Bolivariana de Venezuela, a partir de las cero horas (00:00 a. m.) del 31 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a. m.) del día 1° de julio de 2020.*

Se exceptúan del cierre de frontera, las siguientes actividades:

- 1. Emergencia humanitaria.*
- 2. El transporte de carga y mercancía.*
- 3. Caso fortuito o fuerza mayor.*
- 4. La salida del territorio nacional de ciudadanos extranjeros de manera coordinada por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, con las autoridades distritales y municipales competentes.*

Parágrafo 1°. *Quienes desarrollen las excepciones establecidas en el presente artículo deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control del Coronavirus COVID-19 y deberán atender las instrucciones que, para evitar su propagación, adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.*

Artículo 10. *Prohibición de consumo de bebidas embriagantes. Ordenar a los alcaldes y gobernadores que en el marco de sus competencias constitucionales y legales prohíban, dentro de su circunscripción territorial, el consumo de bebidas*

embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00 a. m.) del día 1° de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00 a. m.) del día 1° de julio de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

Artículo 11. Garantías para el personal médico y del sector salud. Los gobernadores y alcaldes, en el marco de sus competencias, velarán 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. (...)".

3. NATURALEZA DEL MEDIO DE CONTROL Y SU ALCANCE RESPECTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

La Constitución Política establece en los artículos 212 a 215 lo referente a los estados excepción y determina de manera clara la procedencia y la forma para declararlos.

Por utilidad conceptual la Sala acoge lo expuesto por el Consejo de Estado en consulta del 30 de mayo de 2017¹, en cuanto precisa lo siguiente:

- El artículo 215 permite activar un estado de emergencia por hechos sobrevinientes que perturben gravemente el orden económico, social o ecológico o que constituyan grave calamidad pública. Esto es, *"cuando el desorden amenaza de manera objetiva con superar niveles críticos poniendo en peligro factores esenciales de la convivencia, hasta el punto en que resulta incontrolable con base en los poderes ordinarios, deberá recurrirse a los poderes excepcionales."*

-La declaración de esta emergencia habilita al presidente de la República para dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

En cuanto a la declaratoria, advierte la Sala de Consulta que se deben observar cómo requisitos de forma los siguientes:

"(i) estar suscrita por el Presidente de la República y todos los ministros (artículo 215 C.P. y 46 de la Ley 137 de 1994); (ii) ser motivada (la Corte Constitucional exige que la motivación sea adecuada y suficiente y en algunos casos la ha

¹ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Radicación: 11001-03-06-000-2017-00092-00(2342), Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR, C.P. ÁLVARO NAMÉN VARGAS

considerado un requisito sustancial²); (iii) establecer claramente su duración y sujetarse al límite temporal previsto en la Constitución (periodos de hasta treinta días que sumados no excedan de noventa días en el año); (iv) determinar claramente el ámbito territorial de aplicación; (v) si no se hallare reunido, convocar al Congreso de la República; (vi) remitir la declaratoria de emergencia a la Corte Constitucional al día siguiente de su adopción para la revisión automática de constitucionalidad; y (vii) por mandato del artículo 16 de la Ley 137 de 1994, comunicar la decisión tanto al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas como al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos³.

Y en cuanto a los requisitos materiales o de fondo, indicó que según la jurisprudencia⁴, el decreto que declara el estado de emergencia económica, social y ecológica o por grave calamidad pública debe cumplir un presupuesto fáctico y uno valorativo, cada uno sometido a juicios diferenciados. En el presupuesto valorativo, se debe verificar la gravedad de la afectación al orden económico social y ecológico y la imposibilidad de afrontar la crisis con los mecanismos normativos ordinarios que establece la Constitución. A diferencia del presupuesto fáctico, el presupuesto valorativo no está sometido a un examen objetivo sino de razonabilidad y proporcionalidad⁵.

Los anteriores elementos de fondo y de forma, resultan necesarios para ilustrar el examen de legalidad respecto de los actos administrativos que, dentro de la declaratoria del Estado de Emergencia expidan las entidades del Estado.

En este punto, conviene precisar que la ley estatutaria 137 de 1994, que reguló los Estados de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el artículo 20 establece:

“Control de legalidad. 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

² Sentencia C-254 de 2009. En esta sentencia se consideró además que la falta de motivación es insubsanable y que “no puede ser suplida en el curso del juicio de constitucionalidad mediante el decreto y práctica de pruebas, ni con su referencia a esa declaratoria precedente en el Decreto ahora en revisión, toda vez que en la nueva declaratoria de estado de excepción, se imponía la enunciación siquiera concisa de los hechos y las razones de las ‘diversas manifestaciones sociales’ que habían sobrevenido adicionalmente, con ocasión de la continuada o acrecentada captación ilegal de recursos del público”.

³ Sentencias C-216 de 2011 y C-670 de 2015.

⁴ Ver por todas, Sentencia C-670 de 2015.

⁵ Entre otras, Sentencias C-802 de 2002, C-216 de 2011 y C-670 de 2015.

entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales”.

Frente al control de legalidad, la Sala Plena del Consejo de Estado en providencia del 31 de mayo de 2011⁶, explicó:

“(...) La Sala Plena ha tenido oportunidad de referirse a los alcances del control automático de juridicidad practicado por el Consejo de Estado respecto de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos legislativos que se dictan durante los estados de excepción. Ha señalado la jurisprudencia, como rasgos característicos del control inmediato de legalidad, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez automática, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y “su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos”. (...)

Asimismo, los rasgos en virtud de los cuales la jurisprudencia de esta Sala ha caracterizado el mencionado control inmediato son:

(i) Su carácter jurisdiccional, habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia y los efectos propios de este tipo de providencias serán los que se produzcan en virtud de la decisión que adopte la Jurisdicción acerca de la legalidad del acto controlado;

(ii) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados “deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico”⁷ y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye

“... la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”⁸;

(iii) Su autonomía, consistente en que resulta “posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan”⁹; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelanta el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto

⁶ Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). Actor: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL. Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE.

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 3 de mayo de 1999; Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque; Radicación número: CA-011.

⁸ Idem.

⁹ Ibídem.

administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo¹⁰.

(iv) Su inmediatez o automaticidad, reflejada en el deber legal impuesto a las autoridades que expidan el correspondiente acto administrativo para efecto de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo "dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición" - artículo 20 de la Ley 137 de 1994 (...)"

Teniendo en cuenta los parámetros citados, el Tribunal se aplica al estudio de legalidad del decreto objeto de estudio.

4.- EXAMEN MATERIAL DEL DECRETO

4.1 CAUSAS:

El alcalde municipal de Villanueva, en la parte motiva del Decreto refiere que el Instituto Nacional de Salud - Colombia, cargo en su página web el día 20 de mayo de 2020, diagnóstico de un caso positivo para COVID-19 perteneciente a esta Jurisdicción, hombre de 33 años de edad, caso que a la fecha se encuentra en estudio la fuente o el tipo de contagio, que por lo anterior, el día 21 de mayo de 2020, se llevó a cabo Sala de Crisis mediante el aplicativo ZOOM, la cual tuvo presencia de todos sus miembros permanentes y en calidad de invitados el personero municipal y un delegado de la Cámara de Comercio Municipal, con el ánimo de determinar las acciones a seguir con sujeción al pronunciamiento del Ministerio del Interior y el caso positivo para COVID-19 registrado en el Instituto Nacional de Salud el día 20 de mayo de 2020. Que, concomitante a dicha fecha, la administración Municipal participo en la reunión adelantada mediante el aplicativo TEAMS, convocada por el Ministerio del Interior y funcionarios del Ministerio de Comercio, Transporte, Defensa y Salud, en la cual se plantearon activamente interrogantes que fueron resueltos.

¹⁰ Precepto que, en lo aquí pertinente, dispone lo siguiente: "Artículo 66. Pérdida de fuerza ejecutoria. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos: (...) 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho".

Que en este orden, el Ministerio del Interior reafirmo su posición respecto a que de haber un caso positivo para CODIV-19 en determinada circunscripción territorial, y si la misma había decretado alguna disposición adicional conforme a lo consagrado en el Decreto Nacional N°636 del 06 de mayo de 2020, es necesario revocar las excepciones que de manera adicional se habían decretado y únicamente ceñirse a lo contenido en el Decreto Nacional referido, por lo que se expidió dentro del orden municipal el Decreto 074 del 25 de mayo de 2020.

En el acto local observado, se consigna que a la fecha de su expedición, según la base epidemiológica departamental, la circunscripción territorial de Villanueva Casanare registra tres casos positivos para COVID-19 y que por lo anterior y dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID -19, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios, las actividades que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud, y la supervivencia de los habitantes, así como atender las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo -OIT- en materia de protección laboral y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social en todo el territorio nacional hasta el 31 de agosto de 2020, mediante la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020, es necesario ordenar un "aislamiento preventivo obligatorio" para todos los habitantes de esta jurisdicción, de acuerdo con las instrucciones que se impartirán para el efecto.

En consecuencia, ordena el Aislamiento Preventivo Obligatorio a todos los habitantes de la jurisdicción de Villanueva Casanare, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 01 de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 01 de julio de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del COVID-19; para efectos de lograr el efectivo Aislamiento Preventivo Obligatorio, se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en esta jurisdicción, con las excepciones previstas en el decreto local; se permite el derecho de circulación de las personas en la jurisdicción de Villanueva en los siguientes casos o actividades: asistencia y prestación de servicios de salud; adquisición y pago de bienes y servicios; asistencia y cuidado a menores, personas mayores de 70 años, personas

con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado; por causa de fuerza mayor o caso fortuito; las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud - OPS- y de todos los organismos internacionales humanitarios y de salud en conexidad con la vida, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados: 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.

También se permiten las actividades relacionadas con los servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias; los servicios funerarios, entierros y cremaciones; la cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de insumos para producir bienes de primera necesidad, bienes de primera necesidad - alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población, reactivos de laboratorio, y 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.

Se establecen dentro de las excepciones, actividades de 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 pa

ra el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades, así como mantenimiento de embarcaciones y maquinaria agrícola o pesquera; 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.

Están igualmente exceptuadas las actividades de los servidores públicos, contratistas del Estado, particulares que ejerzan funciones públicas y demás personal necesario para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios del Estado; 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 COVID-19; las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa, y los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses; las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para transporte de carga; las actividades de dragado marítimo y fluvial.

Se exceptúan también las actividades de 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; las actividades del sector de la construcción, ejecución de obras civiles y la remodelación en inmuebles, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas; la operación aérea y aeroportuaria de conformidad con lo establecido en el artículo 5 del presente decreto, y su respectivo mantenimiento; la comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos, incluyendo los ubicados en hoteles, mediante plataformas de comercio electrónico, por entrega a domicilio y por entrega para llevar; las actividades de la industria hotelera atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, miti

gar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19; 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; 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; el funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios; el servicio de limpieza y aseo, incluido el doméstico y servicio de lavandería.

Dentro de las excepciones están 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) y recuperación de materiales; (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, así como la operación y mantenimiento de minas, y (iv) el servicio de internet y telefonía; 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.

Igualmente se establecen como excepciones, el funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación; 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; las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia, ayuda humanitaria, espiritual y psicológica; la cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte y distribución de las industrias manufactureras; comercio al por mayor y al por menor, incluido el funcionamiento de centros comerciales y actividades inmobiliarias; 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; desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del COVID-19.

En la parte resolutive se dispone que, con sujeción a los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan, se permitirá el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 69 años, por un período máximo de 2 horas diarias que corresponde al horario de 06:00 a.m. a 08:00 a.m.; el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los niños mayores de 6 años, 3 veces a la semana, 1 hora al día, correspondiente a los días lunes, miércoles y viernes de 05:00 p.m. a 06:00 p.m.; el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los niños entre dos (2) y cinco (5) años, tres (3) veces a la semana, media hora al día, correspondiente a los días martes, viernes y domingo de 05:30 p.m. a 06:00 p.m.; el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los adultos mayores de 70 años, 3 veces a la semana, media hora al día, correspondiente a los días martes, jueves y sábado de 05:30 p.m. a 06:00 p.m.; la realización de avalúas 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; el funcionamiento de las comisarías de familia e inspecciones de policía, así como los usuarios de estas; la fabricación, reparación, mantenimiento y compra y venta de repuestos y accesorios de bicicletas convencionales y eléctricas; parqueaderos públicos de vehículos; museos y bibliotecas; laboratorios prácticos y de investigación de las instituciones de educación superior y educación para el trabajo y el desarrollo humano; actividades profesionales, técnicas y de servicios en general; servicios de peluquería.

En el acto local 075 del 29 de mayo de 2020, se precisa que las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas o identificadas en el ejercicio de sus funciones o actividades; se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en el numeral 2; se señala que cuando una persona de las relacionadas en el numeral 3 deba salir de su lugar de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo; que 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. Indica que las personas que, para iniciar las respectivas actividades, deben acatar 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. Que además de ello, los proveedores mayoristas que realizan las actividades señaladas, al momento de abastecer los diferentes establecimientos comerciales de esta jurisdicción, deberán mantener aislamiento preventivo con la ciudadanía a fin de disminuir el riesgo de contagio del COVID-19, utilizando los elementos de bioseguridad (utilización obligatoria de tapabocas, guantes, antibacterial, alcohol y lavado de manos).

Precisa que para efectos del desarrollo de actividades físicas de que trata el numeral 35 del presente artículo, se seguirán los siguientes lineamientos: no están permitidas las actividades de tipo grupal; las actividades deben realizarse cerca a su lugar de residencia o aislamiento; las actividades deportivas no se pueden desarrollar en gimnasios, piscinas, escuelas

deportivas, canchas deportivas, polideportivos, zona de juegos infantiles, bebederos y parques bio-saludables.

En el decreto sub examine, se autoriza la atención al público de 07:00 a.m. a 01:00 p.m. jornada continua) de la Alcaldía de Villanueva Casanare-, bajo los siguientes lineamientos: atender al público dentro de los horarios establecidos para el pico y cédula; demarcar el área de espera para la atención al público que pretenda ingresar a dichas entidades, en un número no mayor a 5 personas; dar cabal cumplimiento a los protocolos de bioseguridad establecidos por el Ministerio de Salud y protección Social (utilización obligatoria de tapabocas, guantes, antibacterial, alcohol y lavado de manos), además de publicarlo en letra legible y visible a la entrada de sus instalaciones; bajo ninguna circunstancia podrán prestar atención al público, dentro sus instalaciones, a menores de edad y a personas mayores de 60 años de edad. Determina que la Administración Municipal también continuará con la prestación de atención al público por canales virtuales, electrónicos y telefónicos; se garantiza el servicio público de transporte terrestre de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en esta circunscripción territorial, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del COVID-19 y las actividades permitidas en el artículo 2 del presente decreto; se garantiza el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga.

En el acto local objeto de control se ordena la suspensión a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 01 de junio de 2020, hasta las cero horas (00 :00 a.m.) del día 01 de julio de 2020, el transporte doméstico por vía aérea. Sólo se permitirá el transporte doméstico por vía aérea, en los siguientes casos de emergencia humanitaria; transporte de carga y mercancía; caso fortuito o fuerza mayor. Quienes desarrollen las excepciones establecidas deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control del Coronavirus COVID-19 y deberán atender las instrucciones que, para evitar su propagación adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.

En el acto se ordena la prohibición dentro de la jurisdicción de Villanueva, del consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00 a. m.) del día 01 de junio de 2020, hasta las cero horas (00 :00 a.m.) del día 01 de julio de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes y la prohibición de impedimento, obstrucción o restricción del 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. Se ordena el toque de queda a partir de la fecha de expedición de este decreto, desde las 20:00 horas a las 5:00 a.m., hasta el día 01 de julio de 2020 y/o por el término que dure el Aislamiento Preventivo Obligatorio. Se exceptúan de esta medida los cuerpos de socorro, autoridades oficiales, vehículos de emergencias, comités establecidos para la atención de emergencias y servicios a domicilio.

Se dispone que ningún caso se podrán habilitar los siguientes espacios o actividades presenciales: eventos de carácter público o privado que impliquen aglomeración de personas, de conformidad con las disposiciones que expida el Ministerio de Salud y Protección Social; establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión, bares, discotecas, de baile, ocio y entretenimiento y de juegos de azar y apuestas, billares, casinos, bingos y terminales de juego de video; 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; gimnasios, piscinas, spa, sauna, turco, balnearios, canchas deportivas, polideportivos, parques de atracciones mecánicas y parques infantiles; cines y teatros; la práctica deportiva y ejercicio grupal en parques públicos y áreas de recreación, deportes de contacto o que se practiquen en conjunto; servicios religiosos que impliquen aglomeraciones o reuniones.

En el decreto 075 del 29 de mayo de 2020, el alcalde de Villanueva dispone cerrar los pasos marítimos, terrestres y fluviales de frontera con la República de Panamá, República del Ecuador, República del Perú, República Federativa de Brasil y República Bolivariana de Venezuela, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del 31 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a. m.) del día 1 de julio de 2020. Exceptúa del cierre de frontera, las

siguientes actividades de emergencia humanitaria; transporte de carga y mercancía; caso fortuito o fuerza mayor. En el acto local examinado también se dispone la salida del territorio nacional de ciudadanos extranjeros de manera coordinada por la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, con las autoridades distritales y municipales competentes. Señala las anteriores disposiciones rigen a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 31 de mayo de 2020.

Finalmente indica que el Decreto 075, rige a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de junio de 2020 y tendrá vigencia hasta el día 01 de julio de 2020, o hasta tanto desaparezcan las causas que le dieron origen, deroga las disposiciones contenidas en el Decreto Municipal número 069 del 11 de mayo, 074 del 25 de mayo de 2020 y las ciertas disposiciones que le sean contrarias.

4.2. PERTINENCIA:

En el Decreto 075 del 29 de mayo de 2020, se citan como fundamentos para su expedición, la emergencia económica, social y ecológica, así como la emergencia sanitaria, el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 y otras normas referentes a la competencia policiva como la Ley 1801 de 2016.

En este presupuesto, se debe analizar la pertinencia del acto administrativo por sus consecuencias jurídicas concretas y su afectación real a la sociedad. Las medidas tomadas en el Decreto observado, afectan los derechos de los ciudadanos, luego desde una perspectiva integral, debe ser asumido por la jurisdicción contencioso administrativa en control automático de legalidad, en atención a los derechos que restringe y al contenido material de los mismos.

El Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, tiene por objeto impartir instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid 19, ordena el aislamiento preventivo obligatorio hasta el día 1 de julio de 2020, limita la libre circulación de personas y vehículos, estableciendo excepciones. El decreto local 075 del 29 de mayo del año en curso, en los términos expuesto por el decreto nacional ordena el aislamiento con actividades exceptuadas.

El control inmediato de legalidad, resulta procedente frente a los actos que se dictan en desarrollo de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica o grave calamidad pública consagrado en el artículo 215 de la C.P., como ocurrió en el país inicialmente por Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 (vigente hasta el 16 de abril del año en curso) y posteriormente por el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, por 30 días calendario más.

Es del caso resaltar que, en los términos del artículo 20 de la Ley 37 de 1994, el control de legalidad que se debe ejercer dentro de los estados de emergencia, recae sobre 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; en igual sentido se establece el control inmediato de legalidad del artículo 136 del C.P.A.C.A.

Así las cosas, haciendo una interpretación sistemática del artículo 215 de la C.P. con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del C.P.A.C.A., la salvaguarda a la legalidad debe hacerse tanto del Decreto legislativo que declara la emergencia económica, social y ecológicos, así como de los decretos legislativos que se profieran posteriormente con ocasión de la misma y claro está de todos aquellos actos administrativos que los desarrollan. De ahí que el sistema de fuentes en el contexto analizado se integra con los decretos legislativos, los decretos reglamentarios y los decretos ordinarios que se expidan como desarrollo de la emergencia declarada, siendo éstos últimos los de más común ocurrencia, como hemos podido evidenciar.

Pues bien, el Decreto Legislativo 417 por el cual se declaró inicialmente el estado de emergencia económica, social y ecológica, en su motivación tomó como presupuesto fáctico principal las resoluciones 380 del 10 de marzo de 2020 y 385 del 12 de los mismos mes y año, por la primera se adoptaron medidas preventivas de aislamiento y cuarentena y por la segunda se declaró la emergencia sanitaria. Que, si bien fueron expedidas con anterioridad al 17 de marzo de 2020, no es posible pasar por alto, que constituyen el presupuesto fáctico para la expedición de la declaratoria del estado de emergencia económico, social y ecológico declarado por el Gobierno nacional, máxime cuando en el presupuesto valorativo del citado

decreto legislativo, en el juicio de gravedad de la afectación, se alude expresamente a la grave e inminente emergencia de salud y se expresa abiertamente que ésta a su vez afecta en su misma magnitud el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, el bienestar de los habitantes, así como la economía general de Colombia. Es más, en el acápite de justificación del Decreto 417, se motiva la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a la pandemia y la necesidad de adoptar medidas extraordinarias para conjurar sus efectos. Medidas estas que aún no han conjurado la crisis generada por el Covid 19, prueba de ello es la expedición del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, que declaró el segundo periodo de emergencia económica, social y ecológica.

En ese orden de ideas, como lo que se busca por vía de control inmediato de legalidad, es que el ejecutivo actúe respetando el derecho, es del caso resaltar que en el contexto de la emergencia económica y social declarada, los actos que más se han expedido ordenando esas medidas extraordinarias, son justamente los actos administrativos generales reglamentarios y ordinarios, claramente en desarrollo de las facultades extraordinarias generadas en la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica y demás decretos proferidos por el Gobierno Nacional para conjurar la pandemia Covid-19. Y son estas normas de emergencia las que más afectan los derechos de los ciudadanos, pues en ellas se restringen derechos fundamentales, por ejemplo, con el aislamiento preventivo obligatorio, la cuarentena, el toque de queda, se restringe el derecho fundamental del artículo 24 superior, a circular libremente por el territorio nacional. Es por esta razón, que se debe efectuar una visión integral del control judicial, tanto de la naturaleza misma del acto como de su contenido material.

Pues bien, el Decreto 075 del 29 de mayo de 2020, tiene en todo su contenido material relación con la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica declarada inicialmente por el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y posteriormente por el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, se trata de un acto de contenido general para la jurisdicción de Villanueva, que para enfrentar la pandemia restringe derechos constitucionales. En el acto observado, se ordena el aislamiento preventivo con carácter obligatorio, con estricta sujeción al Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 y a

su vez hizo extensivas las excepciones establecidas en el artículo 3 del Decreto Nacional.

El propósito del alcalde de Villanueva, es ampliar las excepciones, permitiendo las actividades económicas previamente relacionadas y extiende el aislamiento obligatorio hasta el 1 de julio del año en curso y hace una extensa relación de actividades que se pueden desarrollar en dicho periodo, que en consideración del Gobierno son útiles para reactivar la economía en forma parcial y permitir actividades físicas a las personas entre los rangos de edad descritos; prohíbe el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio. Como se anota, el propósito es ampliar en alguna medida las libertades de las personas, pues los decretos nacionales anteriores, ordenaban unas medidas de aislamiento fuertes y libertades más restringidas. Por lo anterior, el decreto local analizado cumple en su mayor parte el presupuesto de pertinencia frente a la pandemia Covid 19.

En lo que atañe al cierre de fronteras de los pasos marítimos, terrestres y fluviales de frontera con la República de Panamá, República del Ecuador, República del Perú, República Federativa de Brasil y República Bolivariana de Venezuela, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del 31 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a. m.) del día 1 de julio de 2020 ordenado por el alcalde de Villanueva en el decreto 075 del 29 de mayo de 2020, se trae a colación lo que dispone la Constitución Política:

“ARTICULO 189. *Corresponde al presidente de la República como Jefe de Estado, jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:*

(...)

2. Dirigir las relaciones internacionales. Nombrar a los agentes diplomáticos y consulares, recibir a los agentes respectivos y celebrar con otros Estados y entidades de derecho internacional tratados o convenios que se someterán a la aprobación del Congreso.”

En ese orden de ideas, en cuanto a la dirección de las relaciones internacionales, hay que decir que nuestro país es un Estado que goza de una inveterada tradición, fuertemente presidencialista, el presidente de la República ostenta las calidades tanto de Jefe de Estado, como de Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa. Además, se debe tener en cuenta lo dispuesto por el artículo 1 de la C.P., luego Colombia opera bajo el modelo republicano de gobierno, esto permite, según lo dispuesto por el

artículo 188 de la C.P., que sea el presidente de la República quien simbolice la unidad nacional y consecuentemente resulta natural que en virtud de tal prerrogativa ejerza la representación del Estado, especialmente en el ámbito internacional. Razón por la cual el artículo décimo del decreto 075 del 29 de mayo de 2020, se declarará nulo, pues es alcalde municipal de Villanueva, carece de competencia para regular las relaciones internacionales de Colombia y mucho menos para cerrar las fronteras con los países hermanos latinoamericanos, cosa distinta es que el Decreto Nacional 749 del 29 de mayo de 2020, así lo haya ordenado en su artículo 9, pues claramente el presidente de la República si cuenta con tal atribución.

Ahora, en lo que hace referencia al artículo 3 del Decreto local analizado, en lo que atañe al estándar de aforo, se dispone:

“ARTÍCULO TERCERO: Se autoriza la atención al público de 07:00 a.m. a 01:00 p.m. jornada continua de la Alcaldía de Villanueva Casanare-, bajo los siguientes lineamientos: A. Atender al público dentro de los horarios establecidos para el pico y cédula B. Demarcar el área de espera para la atención al público que pretenda ingresar a dichas entidades, en un número no mayor a cinco (05) personas.”

En este punto encuentra la sala, que conforme a la Resolución 666 del 24 de abril de 2020, *“Por medio de la cual se adopta el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19.”*, en su anexo técnico, se definió el concepto contacto estrecho, estableciéndolo en 2 metros o menos, para significar que se debe evitar dicho contacto estrecho y en el punto 3.2 del referido anexo se indica que los trabajadores deben permanecer al menos a dos metros de distancia de otras personas y entre puestos de trabajo, tampoco se permiten reuniones en grupos que no garanticen la distancia mínima de 2 metros entre personas, en el mismo sentido cuando se trate de realizar pausas activas dentro de una empresa, a la hora de las comidas las sillas deben mantener por lo menos 2 metros de distancia, la interacción con proveedores, clientes y personal externo de una empresa también debe mantener la distancia mínima de 2 metros, el saludo entre personas debe igualmente guardar la distancia de los 2 metros, la convivencia con una persona de alto riesgo debe guardar la misma distancia, realizar lista de personas que han estado en contacto estrecho a menos de 2 metros

durante los últimos 14 días, en las charlas informativas a los trabajadores y al personal se debe respetar la distancia de 2 metros.

Así las cosas, se condiciona el artículo 3 literal b del Decreto 075 del 29 de mayo de 2020, en cuanto se debe adoptar en su integridad el protocolo establecido por la Resolución 666 del 24 de abril de 2020.

4.3 PROPORCIONALIDAD – NECESIDAD – FINALIDAD DEL DECRETO LOCAL:

Una pandemia afectará a toda la sociedad, el frente para combatirla se hace en equipo, juntando esfuerzos de toda la sociedad civil y de los gobiernos, ninguna entidad u organismo puede, por sí solo, ocuparse eficazmente de la preparación para una pandemia, así, la organización del todo, depende del tamaño de la población y sus características, como la distribución de los grupos de alto riesgo, los hábitos de conducta, la confianza en sus gobernantes, la aceptabilidad y aplicabilidad de cualquier medida de distanciamiento social recomendada, depende de la capacidad de llevar a cabo las actividades de vigilancia y mitigación, la posibilidad de que todos los casos presuntos sean detectados, la disponibilidad de medidas preventivas eficaces; una vez se organiza la sociedad, se den evaluar los resultados, si conviene suspender, restringir o modificar las grandes concentraciones de personas, flexibilizar las excepciones, o restringir las medidas de orden nacional dependiendo de lo particular del municipio, o de la modificación de los hábitos laborales, los horarios según la actividad y las características de cada jurisdicción.

De la anterior evaluación se emprenderán campañas públicas de educación sanitaria, en coordinación con otras autoridades competentes, sobre las medidas personales para el control de la pandemia, instituir medidas de control de la enfermedad apropiadas de tipo personal o familiar, tanto médicas como no médicas, para los casos presuntos y sus contactos en el domicilio, recomendar a los contactos domiciliarios que interactúen con los demás lo menos posible fuera del domicilio y que se aíslen cuando sientan los primeros síntomas del coronavirus Covid 19, recomendar a las personas que se queden en casa si se sienten mal, proporcionar orientación a las personas que cuidan a enfermos en casa en lo relativo al control de infecciones, teniendo en cuenta las orientaciones de

la OMS al respecto. En fin, no basta un aislamiento social, es un plan de trabajo.

Es así como, el Decreto 075 del 29 de mayo de 2020, proferido por el alcalde municipal de Villanueva, corresponde en cuanto a su finalidad y medida con el propósito establecido en el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, de aislar la población con el fin de contener el contagio y la transmisión del virus Covid 19 y así lo dispuso el Gobierno Nacional en el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, en que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio desde el 1 de junio a las 0:00 horas hasta el 1 de julio de 2020 a las 0:00 horas y le indica a las autoridades territoriales que emitan los actos y órdenes necesarios con tal propósito.

La sentencia T-483 de 1999, explica que el derecho fundamental de circulación puede ser limitado, en virtud de la ley con el fin de proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o los derechos y libertades de otras personas, siempre que dicha limitación sea proporcional y tenga como fin alcanzar la seguridad nacional o la salud, como ocurre en el presente caso.

La limitación a la movilidad se encuentra plenamente justificada, por cuanto tiene como finalidad proteger la vida tanto de manera individual como colectiva, se limita un derecho fundamental de libre locomoción y se sacrifica un tanto, frente al derecho a la vida de toda una población. El Decreto 075 del 29 de mayo de 2020, resulta claramente proporcional, toda vez que mantiene el aislamiento y así previene, contiene y mitiga el contagio, pero a su vez de forma reglada amplía el margen de movilidad y circulación de las personas y animales, además busca una reactivación económica de la población, riesgo que tomó el Gobierno Nacional en virtud de los logros obtenidos con el aislamiento preventivo ordenado en los decretos nacionales anteriores y que fueron ejecutados por decretos locales en el mismo sentido.

4.4 FACULTADES Y LÍMITES DEL ALCALDE DE VILLANUEVA EN EL DECRETO LOCAL DECRETO 075 DEL 29 DE MAYO DE 2020:

El artículo 315 numeral 1 de la C.P. establece dentro de las obligaciones del alcalde cumplir y hacer cumplir, entre otros, los decretos del Gobierno. El artículo 91 de la Ley 136 de 1994 literal d) en relación con la administración municipal le impone al alcalde la función de dirigir la acción administrativa del municipio.

En el actual estado de emergencia, el ya citado Decreto ejecutivo 749 del 28 de MAYO de 2020, ordenó el asilamiento preventivo obligatorio a través de instrucciones, actos y órdenes impartidas por las autoridades territoriales, siendo en el caso sub examine competencia del alcalde Villanueva expedir los artículos primero a noveno y décimo primero a décimo segundo del Decreto 075 del 29 de mayo de 2020.

5. EXAMEN FORMAL DEL DECRETO 075 DEL 29 DE MAYO DE 2020.

El Decreto local observado, se emitió el 29 de mayo de 2020, es decir en vigor del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 y del Decreto 749 del 28 de mayo del año en curso, éste último tiene vigencia permanente mientras no sea derogado o declarado nulo y en tal virtud la competencia de los alcaldes, atribuida por éste acto administrativo general tienen la misma connotación; por sus efectos, las autoridades territoriales pueden ejercer las limitaciones a la libertad hasta el 1 de julio de 2020, según lo dispone el artículo 1 del citado Decreto. Se reitera, se trata en efecto de un acto general toda vez que se dirige a una pluralidad indeterminada de personas, esto es a la población de Villanueva y las normas en las cuales se funda están citadas de una manera impersonal y abstracta.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A

PRIMERO: DECLÁRASE LA NULIDAD del artículo décimo del Decreto 075 del 29 de mayo de 2020, proferido por el alcalde Municipal de Villanueva, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR la legalidad del artículo 3 literal b del Decreto 075 del 29 de mayo de 2020 proferido por el alcalde municipal de Villanueva, condicionada al cumplimiento del protocolo establecido por la Resolución 666 del 24 de abril de 2020.

TERCERO: DECLÁRANSE AJUSTADOS A DERECHO los artículos primero a noveno y décimo primero a décimo segundo el Decreto 075 del 29 de mayo de 2020, proferido por el alcalde Municipal de Villanueva, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

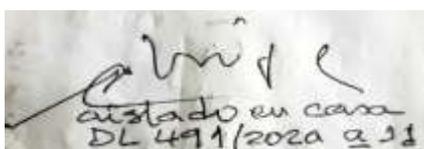
CUARTO: Notificar esta sentencia al representante legal del municipio de Villanueva y al Ministerio Público, a través del buzón electrónico, utilizando los medios tecnológicos disponibles por la Secretaría de la Corporación.

QUINTO: Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea comunicada en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en el link control automático de legalidad habilitado por el CSJ en la página web de la rama.

SEXTO: En firme la presente decisión, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

AURA PATRICIA LARA OJEDA
Magistrada



Handwritten signature of Néstor Trujillo González with the text: "aislado en casa DL 491/2020 a 31"

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ
Magistrado
Con aclaración de voto



Handwritten signature of José Antonio Figueroa Burbano

JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO
Magistrado

Firmado Por:

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE
85001-2333-000-2020-00264-00

AURA PATRICIA LARA OJEDA
MAGISTRADO
MAGISTRADO - TRIBUNAL 03 ADMINISTRATIVO ORAL DE LA CIUDAD DE YOPAL-CASANARE

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

038d8529b3e3774e4477182f23f9642ae2eb581fd29deb28c73298237bf795cd

Documento generado en 16/07/2020 10:00:05 PM

REPÚBLICA DE COLOMBIA



ACLARACIÓN DE VOTO¹. Sentencia del 16/07/2020, A.P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00264-00. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos expedidos en desarrollo de estados de excepción. Municipio: **Villanueva**. Decreto **75** de 2020. Procedencia estudio de fondo acto que desarrolla medidas de aislamiento preventivo del D.E. 749/2020, sin excluir actividad física de adultos mayores a 60 años.

1. EL ACTO SOMETIDO A CONTROL DE LEGALIDAD

Decreto 75 del 29/05/2020, expedido por el alcalde de Villanueva. Entre sus particularidades, se destaca que el art. 10, más que pretender invadir la órbita de competencias privativas del presidente de la República, con protuberante descuido transcribió disposiciones propias del D.E. 749/2020, relativas a transporte marítimo, absolutamente inaplicable en el territorio continental de piedemonte de ese municipio, así como a régimen de fronteras con varios países, con los cuales, obviamente, tampoco comparte límites territoriales.

En cuanto a lo demás, el acto municipal adopta el régimen de aislamiento preventivo obligatorio del D.E. 749/2020, que tiene algunas diferencias significativas con sus antecesores, entre ellos, el D.E. 636/2020.

Es así como en el inciso 2 del numeral 35 del art. 2 del D-75/2020, Villanueva extendió la autorización para la actividad física y ejercicio al aire libre de adultos hasta los 69 años de edad, el cuarto, las que se imponían a menores de seis años y el quinto, las que venían en grado absoluto para adultos de más de 70 años, todo ello con modulaciones por días a la semana y horarios, que el decreto nacional permitió regular a los alcaldes; esta vez se precisaron aspectos complementarios en el parágrafo 6 de ese artículo.

El art. 3° delimitó *número de personas* que pueden asistir a establecimientos de comercio, pero sin la pertinente correlación con el área de los locales y el aislamiento obligatorio a que se refiere la R-666/2020 del Minsalud.

2. *La decisión*. Por unanimidad se encontró procedente efectuar estudio de fondo CIL, dado que el alcalde enmarcó el acto en el régimen de estado de excepción, que le permite adoptar y concretar para su jurisdicción las medidas de aislamiento preventivo obligatorio que fijó el Gobierno en el D.E. 749/2020, que a su vez deriva del espectro del D.L. 417/2020.

Se declaró ajustado al ordenamiento, con modulación del art. 3° del D-75/2020, para que, además de limitar número de personas en los locales del comercio, se haga respetar la distancia mínima entre ellas, en función del área, según los protocolos de bioseguridad de la R-666/2020 del Minsalud.

3. Aclaración de voto. Marco teórico. Bloque analítico acerca del enfoque expansivo del CIL

En ya más de un centenar de oportunidades he salvado voto o aclarado posición respecto de la argumentación de la mayoría que aboga por extender el CIL a todos los actos administrativos territoriales generales que guardan unidad de causas fácticas, fines o propósitos para ocuparse de la pandemia por la COVID 19, esto es, con la dimensión de la emergencia sanitaria declarada por R-385 del 12/03/2020 del MIN SALUD, como si por esa razón automáticamente entraran en la órbita del desarrollo de medidas de los decretos legislativos que se desprenden del D.L. declarativo 417/2020.

Por estar profusamente expuesta y publicada mi disidencia en esa temática, prescindo de retomarla aquí. Basta al respecto recordar que una de las máximas expresiones de la senda *expansiva* del CIL, ya fue rectificadas por su propio autor, precisamente porque desde la reactivación del medio de control ordinario y permanente de nulidad simple (Acuerdo PCSJA20-11546), cesaron sus

¹ En sentido estructuralmente similar, por compartir presupuestos fácticos, normativos, argumentos de mayoría, resolutive y discrepancia, remito a los SV de N. Trujillo González, sentencias del 18/06/2020, A. P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00219-00. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos presuntamente expedidos en desarrollo de estados de excepción. Municipio: Villanueva. Decreto 68 de 2020. Temática: Poderes extraordinarios de policía por emergencia sanitaria. D.E. 593. Aislamiento preventivo obligatorio posterior al 17/04/2020. Cesación efectos D.L. 417/2020. Regulaciones que anteceden al D.E. 636/2020. Y del 11/06/2020, A. P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00198-00, actos de Yopal.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE
Despacho 850012333002 – magistrado Trujillo. AV, pág. 2

fundamentos fáctico políticos.²

La arista procesal tiene núcleo común con la expuesta en el siguiente caso: ACLARACIÓN Y SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO. Sentencia del 08/07/2020, A.P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00247-00.

El elemento de discrepancia, por el trato diferenciado contra adultos que ya sobrepasaron los 60 años, no aplica al caso; el Gobierno eliminó, a partir del D.E. 749/2020, que el acto municipal de ahora reprodujo, adoptó y precisó, dicha discriminación que he censurado desde la perspectiva constitucional.

Atentamente,



[Firma escaneada controlada 16/07/2020]
NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ
Magistrado

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