



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

Yopal, Casanare, treinta (30) de julio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA	RADICACIÓN 85001-2333-000-2020-00303-00
MEDIO DE CONTROL	CONTROL DE LEGALIDAD AUTOMÁTICO
ACTO CONTROLADO	DECRETO 060 DEL 16 DE JUNIO DE 2020 EXPEDIDO POR EL MUNICIPIO DE SABANALARGA EN DESARROLLO DE EMERGENCIA POR COVID 19

Magistrado Ponente: **JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**

I.- OBJETO

Procede el Tribunal a emitir sentencia dentro del asunto referenciado.

II.- EL ACTO CONTROLADO

A continuación, se sintetiza el contenido del Decreto 060 del 16 de junio de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sabanalarga Casanare, en los siguientes términos:

A.- Consideraciones jurídicas:

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

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

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

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

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

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

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

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

8.- En materia de seguridad y orden público el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, otorga competencias extraordinarias de Policía a los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias.

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

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

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

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

d.- Y las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.

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

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

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

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

12.- El artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 señala que los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el presidente de la República o gobernador respectivo, y en relación con el orden público, deberán conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del respectivo gobernador.

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

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

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

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

Adicional a lo anterior el Gobierno Nacional expidió el Decreto 593 de fecha 24 de abril de 2020 en el que se incluyeron excepciones para garantizar el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, que permitirán la circulación de personas en 41 casos o actividades, con el cumplimiento de protocolos de bioseguridad y se ordenó el aislamiento preventivo desde el día 27 de abril al 11 de mayo de 2020. Además, introdujo nuevas excepciones para la libre circulación de personas. En cumplimiento de dicho decreto el municipio de Sabanalarga expidió el Decreto 051 del 27 de abril de 2020, ampliando las excepciones.

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

18.- Por último, se expidió el Decreto Nacional 749 del 27 de mayo de 2020 en el cual se ordenó el aislamiento preventivo para los habitantes del país desde el 01 de junio hasta el 1 de julio de 2020, en las garantías de la medida estableció 43 excepciones para la movilidad de personas, precisó que actividades aún no están permitidas, entre otras medidas.

B.- Consideraciones fácticas:

- Teniendo en cuenta el brote epidemiológico de coronavirus -COVID 19 en China en el año 2019. el cual paulatinamente ha aparecido en otros sitios geográficos del mundo entero, el Comité de expertos de la Organización mundial de la Salud OMS, el 30 de enero de 2020 emitió la declaratoria de emergencia de Salud Pública de interés internacional ESP 11, y el 11 de marzo

se anunció la pandemia, con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda.

- La Dirección de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud y Protección Social, determinó que una epidemia tiene tres fases, a saber: (i) una fase de preparación, que inicia con la alerta de autoridades en salud en la que se realiza el proceso de alistamiento para la posible llegada del virus; (ii) una fase de contención, que inicia con la detección del primer caso, en la cual se debe fortalecer la vigilancia en salud pública, el diagnóstico de casos y el seguimiento de contactos, ya que el objetivo es identificar de la manera más oportuna los casos y sus posibles contactos para evitar la propagación y (iii) una fase de mitigación, que inicia cuando, a raíz del seguimiento de casos, se evidencia que en más del 10% de los mismos no es posible establecer la fuente de infección, en ésta etapa, se deben adoptar medidas para reducir el impacto de la enfermedad en términos de morbi-mortalidad, de la presión sobre los servicios de salud y de los efectos sociales y económicos derivados.
- En Colombia la fase de contención inició 6 de marzo de 2020 cuando se confirmó la presencia del primer caso en el país y el 20 de marzo del mismo año se inició una cuarentena con el fin de controlar la velocidad de aparición.
- El Coronavirus COVID-19 tiene un comportamiento similar a los coronavirus del Síndrome Respiratorio de Oriente Medio (MERS) y del Síndrome Respiratorio Agudo Grave (SARS), en los cuales se ha identificado que los mecanismos de transmisión son: gotas respiratorias al toser y estornudar, ii) contacto indirecto por superficies contaminadas, y iii) aerosoles por microgotas, y se ha establecido que tiene una mayor velocidad de contagio, que otros virus similares.
- A la fecha no existen medidas farmacológicas que permitan combatir con efectividad el Coronavirus COVID-19, por lo que se requiere adoptar medidas no farmacológicas que tengan un impacto importante en la disminución del riesgo de transmisión del Coronavirus COVID-19 de humano a humano dentro de las cuales se encuentra la higiene respiratoria y el distanciamiento social, medida que además ha sido recomendada por la Organización Mundial de la Salud -OMS-.
- Pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y Protección Social reportó en Colombia al 14 de junio de 2020 se han confirmado 50.939 casos positivos, 1667 muertes y 19.822 recuperado. En Casanare (38) casos reportados sin muertes a la fecha.
- Se debe garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia los habitantes, así como también incluir actividades en beneficio de la economía ciertas actividades bajo estrictas normas de bioseguridad.
- En el municipio de Sabanalarga, la atención en salud es crítica y el Centro de Salud no cuenta con insumos necesarios, instalaciones ni equipos biomédicos para la atención en caso de emergencia frente a una posible propagación del Covid-19, por lo que se aumenta el riesgo en el municipio frente a la respuesta inmediata. Aunado a ello, los recursos del municipio son insuficientes para la atención de esta emergencia y la ubicación del municipio es distante a la ciudad de Yopal donde se puede acceder a los servicios para atención por esta

patología en caso de complicaciones médicas. Ante esta situación el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo concluyó que es necesario continuar con la medida de aislamiento obligatorio con las respectivas excepciones, en cumplimiento del Decreto 689 del 22 de mayo de 2020.

- El alcalde, como conductor del Sistema de Gestión del Riesgo en el municipio y primera autoridad de policía está investido con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el territorio de Sabanalarga.

C.- Valorativas

El alcalde municipal, previa socialización de las medidas adoptadas por el presidente de la República, en consejo municipal de gestión de riesgos y desastres determinó la necesidad de modificar el Decreto 054 del 01 de junio de 2020.

Y con base en esa fundamentación decretó las siguientes medidas:

“ARTÍCULO PRIMERO. Modifíquese el numeral 35 del Artículo 3, del Decreto municipal 054 del 01 de junio de 2020, el cual quedará así:

35. 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 periodo máximo de dos (2) horas diarias de la siguiente manera: desde las 5:00 am hasta las 7:00 am y desde las 5:00 pm hasta las 7:00 pm.

Los niños mayores de 6 años podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre tres (3) veces a la semana, una (1) hora al día, los días martes, jueves y sábado en horario de 5.00 pm a 6:00 pm, acompañados por un adulto responsable.

Los niños entre dos (2) y cinco (5) años podrán salir a realizar actividades físicas de ejercicio al aire libre tres (3) veces a la semana, media hora al día, los días martes, jueves y sábado en horario de 5:00 pm a 6:00 pm, acompañados por un adulto responsable.

El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los adultos mayores de 70 años, tres (3) veces a la semana. una (1) hora al día los días martes, jueves y sábado en horario de 5:00 pm a 6:00 pm, con un acompañante.

La actividad física y de ejercicio al aire libre de debe realizar de manera individual.

En todo caso se deberán atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan con las medidas de autocuidado y uso de elementos de protección persona! como tapabocas, conservando el aislamiento de mínimo 2 metros de distancia y se prohíbe el uso de parques infantiles, gimnasios y escenarios deportivos, acceso a juegos mecánicos y realización de deporte en forma colectiva o de contacto físico.

Para el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre, en el municipio se autoriza esta actividad sobre las siguientes vías y espacios:

- *En el área urbana del municipio: 1) Desde la estación de la Policía Nacional hasta el sitio denominado el “alto” o la antena de telefonía celular. 2) Desde el sitio denominado la “Y” sobre la vía asfaltada que*

conduce a la vereda San Antonio hasta la finca del señor Reinaldo Malaver. 3) Desde el sitio denominado bioparque sobre la vía que conduce a la vereda Monserrate hasta el puente sobre la quebrada denominada Caño Rico.

- En el Centro Poblado el Secreto: 1) Alrededor del parque central. De ningún modo se autoriza el uso de la vía nacional.
- En el Centro Poblado Aguaclara: 1) Alrededor del Parque central. De ningún modo se autoriza el uso de la vía nacional.

ARTÍCULO SEGUNDO. *Modifíquese el Artículo 4, del Decreto 054 de fecha 01 de junio de 2020, el cual quedará así:*

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

1. *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.*

2. *Los establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión, de baile, ocio y entretenimiento y de juegos de azar y apuestas tales como casinos, bingos y terminales de juego de video.*

3. *Los establecimientos y locales gastronómicos permanecerán cerrados y solo podrán ofrecer sus productos a través de comercio electrónico, por entrega a domicilio o por entrega para llevar.*

4. *Gimnasios, piscinas, spa, sauna, turco, balnearios, canchas deportivas, polideportivos, parques de atracciones mecánicas y parques infantiles.* 5. *La práctica deportiva y ejercicio grupal en parques públicos y áreas de recreación, deportes de contacto o que se practiquen en conjunto.* 6. *Servicios religiosos que impliquen aglomeraciones o reuniones.*

5. *La práctica deportiva y ejercicio en parques públicos y áreas de recreación, deportes de contacto o que se practiquen en conjunto.*

6. *Servicios religiosos que impliquen aglomeraciones o reuniones.*

Parágrafo 1. Las piscinas y polideportivo solo podrán utilizarse para la práctica deportiva de manera individual por deportistas para practica de entrenamiento.

Parágrafo 2. Se autoriza previa coordinación del municipio con el Ministerio del Interior, apertura de los establecimientos y locales gastronómicos para que puedan brindar atención al público en el sitio, siguiendo los protocolos de bioseguridad que autorice el Ministerio de Salud y Protección Social.

Parágrafo 3. Una vez el municipio coordine con el Ministerio del Interior se autorizan los servicios religiosos que puedan implicar reunión de personas, siempre que se cumpla en todo momento con los protocolos emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social para el desarrollo de esta actividad.

ARTICULO TERCERO. *Vigencia. El presente Decreto rige a partir de su publicación, modifica el Numeral 35 del Artículo y el Artículo 4 del Decreto municipal 054 de fecha 01 de junio de 2020, “por el cual, se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida, mitigación del riesgo con ocasión de la pandemia del coronavirus (covid-19) y mantenimiento del orden público, en el municipio de Sabanalarga-Casanare”.*

III.- ACTUACIÓN PROCESAL

ACTUACIÓN	FECHA
Radicación y reparto	19 de junio de 2020
Ingreso al Despacho	23 de junio de 2020
Admisión	23 de junio de 2020
Aviso a la comunidad en general	24 de junio de 2020
Notificación personal del auto admisorio	23 de junio de 2020
Ingreso al Despacho para emitir sentencia	16 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 16 de julio de 2020.

V.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

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

- a.- Hizo una síntesis de los antecedentes del caso.
- b.- Precisó que el problema jurídico a resolver consistía en determinar si el Decreto 060 del 16 de junio 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 060 del 16 de junio de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sabanalarga-Casanare, analizó el caso concreto, concluyendo lo siguiente:
 - El 12 de marzo de 2020, mediante Resolución 385, el Ministerio de la Protección Social declaró emergencia sanitaria por causa del Coronavirus y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la programación; dicha resolución se prorrogó en su vigencia hasta el 31 de agosto de 2020, a través de la Resolución No. 844 del 26 de mayo de esta misma anualidad.
 - La Organización Mundial de la Salud declaró el citado virus como pandemia.
 - El presidente y de conformidad con lo preceptuado por el artículo 215 de la Constitución Nacional, procedió a expedir el Decreto Legislativo No. 637 del 06 de mayo de 2020 "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional", lo que lo faculta para dictar disposiciones de todo orden en esta materia.

- Luego se expidió el Decreto 636 del 06 de mayo esta misma anualidad *“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”*. Dicho aislamiento fue prorrogado mediante el Decreto 689 del 22 de mayo de 2020.
- El Decreto 060 del 16 de junio de 2020 está relacionado con la situación de riesgo que pueda afrontar eventualmente la entidad territorial en cuanto a la situación de propagación y contagio (respecto de adopción de medidas e instrumentos legales urgentes para conjurar la crisis acaecida por el COVID-19).
- El alcalde del municipio de Sabanalarga es competente para expedir el decreto que aquí se analiza en razón a que dicha atribución le ha sido otorgada permanentemente por el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, así como el artículo 44 de la ley 715 de 2001, los artículos 14 y 202 de la ley 1801 de 2016 y hasta el momento ningún Decreto Legislativo la ha despojado transitoriamente de tal potestad.
- Señaló que el decreto municipal 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 existe conexidad entre el Decreto 060 del 16 de junio de 2020 con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional a través del Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, 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, lo cual conllevará por ejemplo a discernir lo relacionado a la entrega de ayudas a sectores vulnerables que eventualmente se verían afectados con las consecuencias de la pandemia; así como apropiar, trasladar, destinar y ejecutar oportunamente recursos en el Sector de Salud Pública en concordancia con la calamidad pública decretada.
- También precisó que existe proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis desatada por el COVID-19 e impedir la extensión de los efectos del Estado de Emergencia, ya que el establecimiento de restricciones en cuanto a la libre movilización y las aglomeraciones de personas en reuniones públicas o privadas, así como en establecimientos consumiendo bebidas alcohólicas en la zona urbana como toda la zona rural de la entidad territorial se constituye en una medida insustituible de buena y acertada gestión en materia de riesgos y desastres y contribuye en gran porcentaje a morigerar los efectos de la pandemia.

Con base en los anteriores argumentos solicitó se declare conforme a derecho y por lo tanto legal el Decreto 060 del 16 de junio de 2020 expedido por el alcalde municipal de Sabanalarga.

VI.- PRUEBAS

Durante el trámite del medio de control que nos ocupa, se incorporó al expediente:

- 1.- Copia del Decreto 060 del 16 de junio de 2020, expedido por el municipio de Sabanalarga y su constancia de publicación.
- 2.- Acta N° 04 de reunión del Comité Gestión del Riesgo de Desastres del 22 de marzo de 2020 donde decidió aprobarse la declaratoria de calamidad pública.

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.- Esa Corporación es competente para pronunciarse sobre los decretos que declaran un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, en virtud de lo previsto en los artículos 215 parágrafo y 241 numeral 7° de la Constitución^[53]. Desde la primera decisión sobre una declaración de estado de excepción, sentencia C-004 de 199^[54], ese Órgano ha construido una sólida línea jurisprudencial^[55] en orden a afirmar su competencia no solo sobre los decretos de desarrollo, sino también del decreto matriz.

2.2.2.- 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.) también fueron recogidos en la sentencia C-802 de 2002, que tratándose de la emergencia pueden traerse a colación recientemente las sentencias C-386 de 2017^[56], C-670 de 2015^[59], C-216 de 2011^[60], C-156 de 2011^[61], C-252 de 2010^[62] y C-135 de 2009^[63].

2.2.3.- Además, si bien a 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.

2.2.4.- En cuanto al alcance control sobre la declaración del estado de emergencia, <F:\Users\antonysalcedo\Desktop\C-145-20 Corte Constitucional.webarchive - ftn64> 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”^[64]. Como se

Tribunal Administrativo de Casanare
Radicación No. 85001-2333-000-2020-00303-00

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^[66], de los cuales se deriva la interpretación restrictiva de las facultades del Gobierno nacional como única opción compatible con la democracia constitucional^[67].

2.2.5.- 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^[68] (art. 93 constitucional) y de la Ley 137 de 1994^[69] (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^[70], ii) automático^[71], iii) integral^[72], iv) participativo^[73], v) definitivo^[74] y vi) estricto^[75], sin perjuicio del control político del Congreso de la República^[76].

Los poderes excepcionales han de encaminarse a conjurar la crisis extraordinaria, fruto de la cual se declara el estado de emergencia^[77], 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”^[78].

2.2.6.- 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, los que se resumen así:

a) Presupuestos formales

i) Haber sido firmada por el Presidente de la República y todos los ministros^[80]. Esta exigencia constitucional, ha sentado la Corte^[81], busca que el Jefe de Estado y sus ministros estén políticamente comprometidos con el contenido de la declaratoria del estado de emergencia y sus desarrollos, atendiendo la responsabilidad política del Gobierno que se establece en el texto superior^[82].

ii) Estar motivada adecuadamente^[83]. Ello significa que en los considerandos del decreto se consignen las razones que dieron lugar a la declaratoria, reservando el escrutinio judicial de su contenido para la fase subsiguiente, es decir, los presupuestos materiales^[84]. En la sentencia C-004 de 1992 se expuso la necesidad perentoria de “motivar adecuadamente los decretos que declaren la emergencia y acreditar, por parte del Presidente, la efectiva ocurrencia de las causales que se alegan para la misma”^[85].

Involucra una descripción de la ocurrencia de los hechos en cuanto al carácter sobreviniente y extraordinario, así como de la perturbación o amenaza en forma grave e inminente del orden económico, social y ecológico o de grave calamidad pública, y de la insuficiencia de las facultades ordinarias y, por lo tanto, la necesidad de medidas extraordinarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos^[86].

Por último, esta exigencia no constituye una mera formalidad sino “un requisito de orden sustancial”, por cuanto la expresión de las razones permite a la Corte ejercer el estudio integral sobre el estado de excepción^[87]. En la sentencia C-254 de 2009^[88] se adujo que la declaratoria del estado de excepción no puede contener una motivación aparente, esto es, aquella que no enuncia ni detalla los hechos que originaron el advenimiento de la situación de emergencia. Del mismo modo, se reparó que bien puede ser escueta y concisa pero no inexistente ni implícita^[89], estableciendo que es una falencia insubsanable y que no puede ser suplida en el curso del juicio de constitucionalidad a través del decreto y práctica de pruebas^[90].

iii) Establecer claramente su duración^[91]. El artículo 215 de la Constitución establece que la declaratoria de emergencia podrá hacerse por periodos de hasta 30 días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario, además de disponer que el Gobierno debe señalar el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias.

Este Tribunal ha indicado que esta exigencia es consecuencia del principio de temporalidad que caracteriza a los estados de emergencia, en virtud del cual la transitoria asunción de la función legislativa y el poder que se sigue para restringir las libertades y garantías constitucionales, hacen imperativo un “periodo estrictamente limitado a las exigencias de la situación”^[92].

iv) Determinar con precisión el ámbito territorial de aplicación. Este requisito ha sido derivado de la preceptiva constitucional del estado de conmoción interior^[93], que permite al Gobierno su declaración en toda la República o parte de ella, por lo que la Corte ha recurrido a una aplicación analógica de tal regulación^[94].

v) Convocar al Congreso de la República^[95]. La Constitución exige del Gobierno en el decreto declaratorio de emergencia que convoque al Congreso, si no se hallare reunido, para los 10 días siguientes al vencimiento del término de vigencia. Ello es indispensable al permitir al Congreso examinar^[96] el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el estado de emergencia y las medidas adoptadas, debiendo pronunciarse expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso durante el año siguiente a la declaratoria podrá derogar, modificar o adicionar los decretos, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, ya que aquellas que correspondan a sus miembros podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo^[97]. La finalidad de esta exigencia, se endereza a facilitar el control político, el cual es consustancial a nuestra democracia consustancial^[98]. Este requisito de convocatoria no resulta aplicable cuando el Congreso se encuentre reunido durante sus períodos de sesiones ordinarias, al momento de la adopción del decreto declaratorio de estado de emergencia^[99].

Finalmente, conforme al art. 16 de la LEEE, y aun cuando no constituye prerrequisito formal de la declaratoria del estado de emergencia^[100], al día siguiente de la declaratoria del estado de excepción, el Gobierno enviará a los Secretarios Generales de la OEA y de la ONU, una comunicación en que dé aviso a los Estados parte de los citados tratados, de la declaratoria del estado de excepción y de los motivos que condujeron a ella, añadiendo que los decretos legislativos que limiten el ejercicio de derechos deberán ser puestos en conocimiento de dichas autoridades^[101].

b) Presupuestos materiales

El examen de constitucionalidad sobre el decreto declaratorio del estado de emergencia está precedido también del cumplimiento de unos presupuestos materiales^[102]. Las alteraciones del orden que la Constitución encuentra deben ser conjuradas a través del estado de emergencia^[103] 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^[104].

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”^[105].

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

En términos generales la Corte ha señalado^[109] que los límites establecidos por la regulación constitucional^[110] 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^[111].

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^[112].

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^[113].

iv.- Específicamente, los **presupuestos materiales** que la Corte ha exigido para declarar el estado de emergencia ^[117]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^[118] 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^[119]. Se trata de un examen eminentemente objetivo^[120] consistente en una verificación positiva de los hechos^[121] y de la existencia de la perturbación o amenaza del orden^[122].
- **Juicio de identidad de los hechos invocados**^[123]. 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^[124]. 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^[125] o de conmoción interior^[126]. 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^[127].
- **Juicio de sobreviniencia de los hechos invocados**^[128]. Los hechos deben tener un carácter sobreviniente como lo ha reiterado la jurisprudencia de la Corte^[129], lo cual se contrapone a situaciones ordinarias, crónicas o estructurales, de ocurrencia común y previsible en la vida de la sociedad^[130]. Además, solo pueden ser utilizadas cuando “circunstancias extraordinarias” hagan imposible el mantenimiento de la normalidad institucional a través de los poderes ordinarios del Estado^[131]. Por tal razón, este juicio tiene también un elemento objetivo al suponer verificar si estos sí resultan imprevistos y anormales^[132].
- Respecto al carácter extraordinario de los hechos en la sentencia C-135 de 2009 se indicó que los artículos 215 de la Constitución y 2º de la Ley 137 de 1994 EEE solo exigen que “las circunstancias invocadas sucedan de manera improvisada (...) y se aparten de lo ordinario, esto es, de lo común o natural”. De esta manera, también “la agravación rápida e inusitada de un fenómeno ya existente puede tener el carácter de sobreviniente y extraordinario, por ocurrir de manera inopinada y anormal”. También ha sostenido esta Corporación que las circunstancias que producen emergencias pueden ser de tres tipos: “(i) situaciones extrañas al Estado; (ii) acciones del Estado; (iii) omisiones del Estado”^[133], siendo más estricto el análisis del presupuesto material cuando es resultado de la acción u omisión del Estado.

c) 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^[134].

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^[137].

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

La Corte^[140] 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^[141] se presenta mayor o menor perturbación actual o potencial^[142]. 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^[143].

Esta Corporación ha destacado 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^[144]. 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-^[145] al calificar los hechos detonantes de la emergencia^[146]. En conclusión, la constatación con la realidad objetiva permite a la Corte estudiar si el Gobierno incurrió en una arbitrariedad o error manifiesto, sin llegar a suplantarle en la valoración correspondiente.

d) Presupuesto de suficiencia

El juicio de suficiencia 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^[147] y 9^[148] 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–^[149].

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^[150]. 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^[151]. Con ello se busca que la legislación de emergencia sea cada vez más excepcional^[152].

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^[153].

2.2.6.- Otras prohibiciones constitucionales

En la declaración de los estados de excepción existen unas prohibiciones generales que deben observarse^[154], como son: i) la prohibición de suspensión de los derechos humanos y las libertades fundamentales^[155], por lo que las restricciones que procedan

sobre algunos de ellos, deben cumplir los requerimientos esenciales previstos en la Carta Política, los tratados internacionales de derechos humanos que integran el bloque de constitucionalidad y la Ley 137 de 1994 -LEEE-^[156]; ii) el principio de intangibilidad de ciertos derechos^[157]; iii) la prohibición de desmejorar los derechos sociales de los trabajadores^[158]; iv) la no interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado y la no supresión ni modificación de los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento^[159]; v) los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, legalidad y no discriminación^[160]; entre otros^[161].

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

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

2.5.- El mismo Órgano, tal como lo reconoció en sentencia C-145 de 2020, en sentencia 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 del acto emitido por la autoridad territorial 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 Sabanalarga Casanare, a través de su alcalde, esto es, una entidad del orden territorial.

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

2.- Control formal

2.1.- El alcalde de Sabanalarga, entre otras disposiciones, se apoyó los Decretos 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 8 de abril de 2020, 593 del 24 de abril, 636 del 6 de mayo (los cuales no estaban vigentes para el 16 de junio de 2020, fecha en que fue expedido el Decreto municipal objeto de control de legalidad) y el Decreto 749 del 27 de mayo de 2020, el cual si estaba vigente.

Sin embargo, los hechos que motivaron la declaratoria de emergencia por los Decretos Legislativos 417 y 637 de 2020 aún continúan vigentes y los decretos que se han expedido, son el pro de morigerar y/o contrarrestar los efectos del COVID -19, en especial el **Decreto 749 del 27 de mayo de 2020**, en el cual se tomaron determinaciones relativas a: i) aislamiento; ii) excepciones para la circulación; iii) estableció que actividades no estaban permitidas; iv) reiteró la prevalencia del teletrabajo; v) garantía del servicio de entrega de paquetes que sean necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19; vi) suspensión del transporte aéreo; v) cierre de fronteras; vi) prohibición de consumo de bebidas embriagantes; vii) garantías para el personal médico y del sector salud y; viii) precisó las posibles sanciones en caso de inobservancia de las medidas por parte de la población.

El Decreto 847 de 14 de junio de 2020, modificó el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, donde resolvió:

- Modificar el numeral 35 del artículo 3: estableció horarios, edad y número de veces semanales en las cuales se puede realizar actividad física en el municipio.
- Modificar el artículo 5, señalando en qué espacio no se podía activar las actividades presenciales.
- Y adicionar el parágrafo 2 al artículo 8, precisando que en los municipios y distritos que dentro de su jurisdicción territorial se encuentren localizados aeródromos o aeropuertos, los alcaldes podrán solicitar al Ministerio del Interior, al Ministerio de Transporte y a la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil la autorización para implementar planes piloto en el transporte doméstico de personas por vía aérea.

Las modificaciones efectuadas por el Decreto 847 del 14 de junio de 2020 en el numeral 35 del artículo 3 y artículo 5 del Decreto 749 de 2020, fueron las que se acogieron en el **Decreto 060 del 16 de junio de 2020** y constituyeron la razón por la cual se modificó el Decreto 054 del 01 de junio de 2020, ambos expedidos por el alcalde del municipio de Sabanalarga.

2.2.- Así las cosas, se encuentra que este Decreto 060 del 16 de junio 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 Sabanalarga.
- Se emitió con la finalidad de mitigar el riesgo que conlleva el virus COVID 19 e impedir su propagación, que es precisamente la razón esgrimida por el presidente de la república y sus ministros para declarar el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, mediante Decreto 637 del 06 de mayo de 2020.
- Se acogió en el decreto municipal las medidas tomadas por el gobierno nacional en el Decreto 847 del 14 de junio de 2020.
- Y cuando se examinan las medidas adoptadas por el alcalde de Sabanalarga a través del Decreto 060 del 16 de junio 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 y ordinarios que la han desarrollado, sino igualmente teniendo en cuenta la Constitución y la Ley Estatutaria 137 de 1994.

3.2.- La Carta, la ley mencionada y la sentencia C-145 de 2020 establecen los derechos, principios y garantías fundamentales que deben respetarse durante los estados de excepción, a saber:

a) Los Estados de Excepción solo se regirán por las disposiciones constitucionales, los tratados o convenios internacionales sobre derechos humanos incorporados al ordenamiento jurídico nacional, y las leyes estatutarias correspondientes.

b) Los Tratados y Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por el Congreso de Colombia prevalecen en el orden interno. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario, como lo establece el numeral 2° del artículo 214 de la Constitución. La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.

c) Serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

d) Las limitaciones a los derechos no podrán ser tan gravosas que impliquen la negación de la dignidad humana, de la intimidad, de la libertad de asociación, del derecho al trabajo, del derecho a la educación de la libertad de expresión y de los demás derechos humanos y libertades fundamentales que no pueden ser suspendidos en ningún Estado de Excepción.

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

e) En ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración. Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades.

f) Los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por los cuales se hacen necesarias.

g) Las facultades a que se refiere la regulación de los estados de excepción no pueden ser utilizadas siempre que se haya declarado el estado de excepción sino, únicamente, cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, y se den las condiciones y requisitos a los cuales se refiere la ley.

h) Cada una de las medidas adoptadas deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.

i) Las medidas que se adopten deben estar motivadas; no ser discriminatorias; obedecer a la necesidad de alcanzar los fines propuestos en la declaratoria del estado de excepción correspondiente; guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar; la limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad.

j) En los estados de excepción, además de las prohibiciones señaladas en la ley, no se podrá suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales; Interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; ni suprimir ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y Juzgamiento.

k) Resta observar que las facultades derivadas del estado de excepción sólo podrán ser utilizadas cuando circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado.

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

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

Tal situación es de suma gravedad y constituye un hecho extraordinario que no puede atenderse a través de las medidas ordinarias previstas en la Constitución y en la ley.

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

A nivel nacional, desde la detección del primer caso, se ha venido acrecentando el diagnóstico de COVID-19 en diferentes departamentos y ciudades del territorio y por tal motivo, el Gobierno Nacional declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica mediante los Decretos Legislativos 417 de 2020 y 637 del 06 de mayo de 2020, con base en estos se han emitido otros decretos legislativos y ordinarios para mitigar y tratar de conjurar la situación, entre otros, el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 y el que lo modificó, Decreto 847 del 14 de junio de 2020.

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 Sabanalarga adoptara medidas extraordinarias para mitigar y contrarrestar los efectos del COVID 19.

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

3.3.2.1.- Las medidas, según se desprende de la transcripción hecha en precedencia, se concretan en ordenar o mejor prolongar el aislamiento preventivo obligatorio y algunos de los mecanismos que se han ideado para hacerlo efectivo para las personas que residen o transitan por el municipio de Sabanalarga; además, el acto administrativo municipal en comento contempla las excepciones previstas en el Decreto 749 de 2020.

Se concretan en: i) regular la práctica de ejercicio físico; ii) prohibir algunas actividades siguiendo los lineamientos de los Decretos 749 de 2020 y 847 del 14 de junio del mismo año; iii) autorización para la implementación de planes piloto de transportes aéreo en el municipio de Sabanalarga.

Tales mecanismos son, en general, algunos de los recomendados y aplicados por autoridades nacionales y extranjeras, puesto que hasta el momento no se ha descubierto o inventado vacuna u otro procedimiento científico idóneo para esos efectos.

3.3.2.2.- El Decreto 60 fue expedido por el alcalde de Sabanalarga el 16 de junio de 2020.

Para esa fecha estaba vigente el Decreto Nacional 749 del 28 de mayo de 2020

3.3.2.3.- Cuando se hace un parangón entre las dos normas se tiene:

Decreto 749 del 28 de mayo de 2020	Decreto 60 de Sabanalarga del 16 de junio de 2020.
<p><i>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:</i></p> <p><i>(...)</i></p> <p><i>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:</i></p>	<p><i>“ARTÍCULO PRIMERO. Modifíquese el numeral 35 del Artículo 3, del Decreto municipal 054 del 01 de junio de 2020, el cual quedará así:</i></p>

<p><i>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.</i></p> <p><i>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.</i></p> <p><i>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.</i></p> <p><i>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.</i></p>	<p>35. 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 periodo máximo de dos (2) horas diarias de la siguiente manera: desde las 5:00 am hasta las 7:00 am y desde las 5:00 pm hasta las 7:00 pm.</p> <p><i>Los niños mayores de 6 años podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre tres (3) veces a la semana, una (1) hora al día, los días martes, jueves y sábado en horario de 5.00 pm a 6:00 pm, acompañados por un adulto responsable.</i></p> <p><i>Los niños entre dos (2) y cinco (5) años podrán salir a realizar actividades físicas de ejercicio al aire libre tres (3) veces a la semana, media hora al día, los días martes, jueves y sábado en horario de 5:00 pm a 6:00 pm, acompañados por un adulto responsable.</i></p> <p><i>El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los adultos mayores de 70 años, tres (3) veces a la semana, una (1) hora al día los días martes, jueves y sábado en horario de 5:00 pm a 6:00 pm, con un acompañante.</i></p> <p><i>La actividad física y de ejercicio al aire libre de debe realizar de manera individual.</i></p> <p><i>En todo caso se deberán atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan con las medidas de autocuidado y uso de elementos de protección persona! como tapabocas, conservando el aislamiento de mínimo 2 metros de distancia y se prohíbe el uso de parques infantiles, gimnasios y escenarios deportivos, acceso a juegos mecánicos y realización de deporte en forma colectiva o de contacto físico...</i></p>
--	--

Como se observa, mientras que el Decreto nacional autoriza el *desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre para los adultos mayores de 70 años, tres (3) veces a la semana, **media hora al día***, el decreto local dispone que será 3 veces a la semana pero por una hora diaria.

En consecuencia, como quiera que según el Decreto 418 de 2020, el orden público está en cabeza del Presidente, y los actos de los gobernadores y alcaldes deben sujetarse a las disposiciones de aquel, se declarará la nulidad de las expresiones

(1) hora al día los días martes, jueves y sábado en horario de 5:00 pm a 6:00 pm, con un acompañante, contenidas en el artículo 35 transcrito, y se dispondrá que el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los adultos mayores de 70 años, se realice en esos días pero media hora diaria, tal como lo prevé el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020.

3.3.2.4.- En lo demás, las medidas adoptadas en el decreto objeto de control están suficientemente fundamentadas en la Constitución y demás normas citadas en sus consideraciones, todas relacionadas con la pandemia y medidas dispuestas o recomendadas por el gobierno nacional y otras autoridades, internacionales, nacionales y departamentales.

La finalidad perseguida con ellas es la protección de los ciudadanos, las de sus familias y de la vida en comunidad.

Así las cosas, aunque en el Decreto 060 se restringen varios derechos fundamentales garantizados por la Constitución y el ius cogens, las medidas adoptadas en él resultan necesarias, razonables y proporcionadas las circunstancias que les sirven de causa, se ajustan a la legalidad y no son arbitrarias, sino que obedecen a la necesidad de proteger la vida, la salud y demás derechos de los ciudadanos, de los efectos catastróficos derivados de la pandemia originada en el COVID –19.

Por lo tanto, se declarará su legalidad.

4.- El agente del Ministerio Público señaló en resumen que al confrontar el Decreto 060 del 16 de junio de 2020 y el Decreto Legislativo 637 y los Decretos 636, 689, 749 y 847 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, salvo en lo que se declara la nulidad..

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR la nulidad de las expresiones “(1) hora al día los días martes, jueves y sábado en horario de 5:00 pm a 6:00 pm, con un acompañante”, contenidas en el artículo 35 del decreto objeto de control. En su lugar se **DISPONE** que el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los adultos mayores de 70 años, se realice en esos días pero media hora diaria, tal como lo prevé el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020.

SEGUNDO: DECLARAR en lo demás ajustado a la ley el Decreto 060 del 16 de junio de 2020, expedido por alcalde del municipio de Sabanalarga, acorde con la motivación precedente.

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

(Aprobado en Sala virtual el 30 de julio de 2020, acta No.)

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO



AURA PATRICIA LARA OJEDA



D.L. 491 a. 11 y 806 a. 2

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

REPÚBLICA DE COLOMBIA



ACLARACIÓN DE VOTO¹. Sentencia del 30/07/2020, JA. Figueroa Burbano, radicación 850012333000-2020-00303-00. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos expedidos en desarrollo de estados de excepción. Municipio: **Sabanalarga**. Decreto **60** de 2020. Aislamiento D-749. Horario ejercicio mayores de 70 años: coordinación con autoridad nacional.

1. EL ACTO SOMETIDO A CONTROL DE LEGALIDAD

Decreto 60 del 16/06/2020 expedido por el alcalde de Sabanalarga. Modifica medidas de aislamiento, para adaptarlas a los D.E. 749 y 847/2020. Varió (para ampliarlo) el máximo de horas autorizadas para ejercicio y actividad física al aire libre de adultos que han sobrepasado los 70 años.

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 del decreto declarativo 417/2020, del que se derivan los desarrollos del régimen de aislamiento preventivo que se ha modificado sucesivamente desde el D.E. 636/2020; el de ahora se enmarcó en el D.E. 749/2020. Se declaró ajustado al ordenamiento, salvo la ampliación del horario para actividades físicas al aire libre de adultos de más de 69 años, las cuales tendrán que atenerse a la regulación nacional vigente en esa época.

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

Aspectos concretos del caso. Concuero en que procede estudio de fondo CIL, con AV por enfoque procesal expansivo; los decretos declarativos 417 y 637/2020 no otorgan facultad alguna a los municipios, sino que delimitan los decretos legislativos de desarrollo de los mismos. Comparto la decisión, aunque con distancia de la motivación, que acude innecesariamente al enfoque procesal expansivo del CIL, para un caso claro, de acto territorial derivado de las autorizaciones del estado de excepción.

En cuanto al fondo, por razones que en últimas son las del fallo D2 del 29/05/2020, CIL 2020-002677-00, concuerdo en declarar ILEGAL ampliar el tiempo autorizado para actividad física de adultos de más de 69 años, porque: i) hay suficiente justificación técnica sanitaria en los decretos nacionales, para restringirla más que a los otros adultos; ii) el supremo director del orden público interno, que también abarca la dimensión sanitaria, es el presidente de la República; y iii) para introducir excepciones adicionales a las autorizaciones del Gobierno, debe consultarse y coordinarse previamente con el Ministerio de Interior, lo que no se acreditó.

Así que no basta que se trate de un municipio NO COVID (en esa época) o que aumentar media hora diaria parezca de poca relevancia, sino de *acatar* la autoridad territorial el lineamiento del Gobierno, salvo que se evidencia que este haya violado el bloque de constitucionalidad o la legislación vigente.

Aspectos generales. 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 de los decretos declarativo 417/2020 y 637/2020, para lo más reciente.

Por estar profusamente expuesta y publicada mi disidencia en esa temática, prescindo de retomarla aquí. Aquí ni siquiera se trata de medidas de aislamiento, como las que a partir del D.E. 636/2020, han tomado otro curso normativo; se trata, por el contrario de un acto territorial que, como los de su género, desarrolla autorizaciones inequívocas del estado de excepción, que no habría podido adoptar un alcalde, lo que hace pertinente el estudio de fondo en CIL, sin acudir al enfoque procesal expansivo del CIL, que no he compartido.

Atentamente,

D.L. 491 a. 11 y 806 a. 2

Firma escaneada controlada; 30/07/2020. Sin asignar firma electrónica.

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

Magistrado

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.