



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

Yopal Casanare, veinte (20) de agosto de dos mil veinte (2020)

|                   |  |
|-------------------|--|
| Referencia:       | 85001-2333-000-2020-00337-00   |
| Medio de Control: | Legalidad  |
| Acto controlado:  | Decreto 100.13.036 del 06 de julio de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Hato Corozal – Casanare |

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 100.13.036 del 06 de julio de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Hato Corozal Casanare, en los siguientes términos:

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

- 1.- Tuvo en cuenta los artículos 2, 49, 288, 314, 315 y 365 de la Constitución Política.
- 2.- Indicó que el municipio de Hato Corozal a través de Decreto 100.13.033, de fecha 2 de junio de 2020, acogió el Decreto 749 de 28 de mayo de 2020, que ordenó el aislamiento preventivo y con carácter obligatorio de todas las personas residentes y visitantes en la jurisdicción, desde el 1 de junio hasta el 1 de julio del año en curso.
- 5.- Habló de la modificación que tuvo el Decreto 749 de fecha 28 de mayo de 2020, mediante el Decreto 847 de 14 de junio de 2020, y que al comparar dichos actos se pudo advertir que hubo ampliación del horario para la actividad física de las personas mayores de 70 años, concluyendo que debe ser esta la única disposición que debe adoptar el alcalde dentro del marco de sus competencias para el municipio.
- 7.- Manifestó que mediante Decreto 878 del 25 de junio de 2020, expedido por el Presidente de la República, se prorrogó la vigencia y las medidas contenidas en el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, hasta las doce de la noche (12:00 p.m.) del día 15 de julio de 2020.
- 10.- Señaló que mediante Decreto N° 167 del 1° de julio de 2020, el departamento de Casanare modificó y prorrogó las medidas adoptadas en el Decreto 147 del 1 de junio de 2020, en concordancia con lo dispuesto por el Gobierno Nacional en el Decreto 749 de 2020, modificado por el Decreto 847 y prorrogado por el Decreto 878 de 2020, adoptando dichas disposiciones para el municipio de HATO COROZAL.
- 11.- De igual forma, manifestó que por tratarse de la prórroga del Decreto Municipal N° 100.13.033 de fecha 2 de junio de 2020, se remitiría a las consideraciones expuestas en aquel, al ser innecesario repetir lo allí expuesto.

## B. Consideraciones fácticas

- Señaló que en reunión de Comité de Gestión del Riesgo Municipal de fecha 06 de julio de 2020, se concertó enviar al Ministerio del interior los protocolos de bioseguridad de COVID-19, de acuerdo con las solicitudes radicadas ante el municipio por parte de los establecimientos de comercio de comida y centros religiosos y en caso de obtener visto bueno y opinión favorable, dar trámite a la implementación de dichos planes piloto de atención al público.
- Señaló que, con el fin de facilitar la movilidad de las personas que necesitan desplazarse hacia la capital del departamento de Casanare (Yopal), ciudad donde se concentra un gran número de servicios comerciales e institucionales que requieren los habitantes de dicho municipio, se alinea y se adopta el pico y cédula del municipio de Hato Corozal con el decretado por el alcalde de Yopal en el Decreto 139 de 2020.

## C.- Valorativas

Por lo anterior y dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación coronavirus COVID-1 se hace necesario adoptar las medidas decretadas por el Gobierno Nacional y el departamental.

### C. Y con base en esa fundamentación decretó las siguientes medidas:

**“ARTÍCULO PRIMERO: ADOPTAR** lo dispuesto en el Decreto N°878 del 25 de junio de 2020, expedido por el Ministerio del Interior, a través del cual prorrogó la vigencia y las medidas contenidas en 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”, modificado por el Decreto 847 del 14 de junio de 2020, hasta las doce de la noche (12:00 p.m.) del día 15 de julio de 2020.

**ARTÍCULO SEGUNDO: ADOPTAR** lo dispuesto en el Decreto N° 167 del 1° de julio de 2020, el Departamento de Casanare modifica y prorroga las medidas adoptadas en el Decreto 147 del 1° de junio de 2020, en concordancia con lo dispuesto por el Gobierno Nacional en los Decretos 749 de 2020; modificado por el Decreto 847 y prorrogado por el Decreto 878 de 2020.

**ARTÍCULO TERCERO: PRORROGAR** la vigencia y las medidas contenidas en el Decreto N° 100.13.033 del 2 de junio de 2020, expedido por el Alcalde del municipio de HATO COROZAL, hasta las doce de la noche (12:00 p.m.) del día 15 de julio de 2020.

**ARTÍCULO CUARTO: MODIFICAR** el parágrafo 6° del artículo 3° del Decreto Municipal N° 100.13.033. del 2 de junio de 2020, por medio del cual se adoptó el Decreto Nacional 749 de 2020, el cual quedará así:

*“Parágrafo 6. Respecto del numeral 35 en el municipio de HATO COROZAL se podrá desarrollar actividad física al aire libre, conforme a las siguientes reglas:*

1. Los adultos entre los 18 y los 69 años, podrán realizar dichas actividades en el horario comprendido entre las 6:00 a.m. hasta las 7: 00 a.m. y de 5:00 p.m. hasta 6.00 p.m. de lunes a viernes.
2. Los adultos mayores de setenta (70) años podrán realizar actividades en el horario comprendido entre las 8:30 a.m. y 9:30 a.m. durante los lunes, jueves y sábado.
3. Los niños entre los 2 y los 5 años, podrán realizar actividades deportivas y/o al aire libre durante los días martes, jueves y sábado entre las 4:00 p.m. y 4:30 p.m.
4. Los niños mayores de seis (6) años y adolescentes hasta diecisiete (17) años podrán realizar actividades deportivas y/o al aire durante los días lunes miércoles y sábado en el horario comprendido entre las 4:00 p.m. y 5:00 p.m.
5. Está prohibido el uso de gimnasios, polideportivos, parques infantiles y demás escenarios deportivos.
6. La actividad física y deportiva deberá realizarse de manera individual, queda prohibido el desarrollo de las mismas de manera grupal.

Tribunal Administrativo de Casanare  
Radicación No. 85001-2333-000-2020-00337-00

7. La distancia entre personas para las actividades físicas de trote y caminata será de cinco (5) metros y en las demás de diez (10) metros.
8. Todas las personas incluyendo niños, niñas y adolescentes deberán utilizar los elementos de protección indicados por el Ministerio de Salud y Protección social"

**ARTÍCULO QUINTO: ENVIAR** al Ministerio del interior los protocolos de bioseguridad de COVID-19, de acuerdo con las solicitudes radicadas ante el Municipio por establecimientos de comercio de comida y centros religiosos, para que emita concepto y en caso de obtener visto bueno y opinión favorable, dar trámite a la implementación de dichos planes piloto de atención al público.

**ARTÍCULO SEXTO: DETERMINAR** el siguiente orden de pico y cédula, para el normal ejercicio de las actividades anteriormente descritas, teniendo en cuenta el último dígito de la cédula de ciudadanía así:

| FECHA    | DÍGITO DE CÉDULA |
|----------|------------------|
| JULIO 6  | 2-3-4            |
| JULIO 7  | 5-6-7            |
| JULIO 8  | 8-9-0            |
| JULIO 9  | 1-2-3            |
| JULIO 10 | 4-5-6            |
| JULIO 11 | 7-8-9            |
| JULIO 12 | 0-1-2            |
| JULIO 13 | 3-4-5            |
| JULIO 14 | 6-7-8            |
| JULIO 15 | 9-0-1            |

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

**ARTÍCULO OCTAVO: PUBLÍQUESE** en la página web y redes sociales de la Entidad.

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

### III.- ACTUACIÓN PROCESAL

| ACTUACIÓN                                       | FECHA                |
|---|----------------------|
| Radicación y reparto                            | 07 de Julio de 2020  |
| Ingresó al Despacho                             | 07 de Julio de 2020  |
| Admisión  | 09 de Julio de 2020  |
| Aviso a la comunidad en general                 | 10 de Julio de 2020  |
| Notificación personal del auto admisorio        | 10 de Julio de 2020  |
| Corre traslado al agente del Ministerio Público | 28 de julio de 2020  |
| Ingresó al Despacho para proferir sentencia     | 12 de agosto 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 12 de agosto 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.- Preciso que el problema jurídico a resolver consistía en determinar si el acto administrativo contenido en el Decreto No. 100.13.036 del 06 de julio de 2020, como medida para conjurar la propagación del contagio del Coronavirus Covid-19 en cumplimiento a lo dispuesto por el Decreto Legislativo 637 de esta misma anualidad, se encuentra ajustado a la legalidad vigente y en especial a la normatividad excepcional establecida en los Decretos Legislativos proferidos por el Gobierno Nacional al amparo del artículo 215 de la Carta Política.

Igualmente, deberá discernirse si el funcionario público que expidió el acto objeto de control es el competente para hacerlo, bien por disposición legal o por delegación expresamente conferida por el titular de tal atribución.

c.- Citó el artículo 136 del CPACA.

d.- Luego de reproducir la parte resolutive del Decreto 100.13.036 del 06 de julio de 2020 proferido por el alcalde del municipio de Hato Corozal, 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. Dicho acto administrativo fue prorrogado 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 con la firma de todos sus ministros emitió el Decreto 637 del 06 de mayo de 2020 mediante el cual declaró un estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
- Señaló que se expidió de igual modo el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 en el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.
- Aludió que el acto administrativo contenido en el Decreto No. 100.13.036 de 06 de julio de 2020 expedido por el alcalde municipal de Hato Corozal, tiene que ver con la situación de riesgo que pueda afrontar eventualmente la entidad territorial en cuanto a la situación de propagación y contagio, las cuales ya habían sido adoptadas a través del decreto municipal No. 100.13.033 del 2 de junio de 2020.
- Indicó que el acto administrativo objeto de estudio, 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; en especial lo dispuesto por el Decreto 847 del 14 de junio de 2020 que a su vez introdujo modificaciones en el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, así como el Decreto 878 del 25 de junio de 2020; todos dictados por el Gobierno Nacional con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
- Indicó que el alcalde de Hato Corozal es **competente** para expedir el acto administrativo objeto de control en razón a que dicha atribución le ha sido otorgada permanentemente por el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, así como el artículo 44 de la ley 715 de 2001, los artículos 14 y 202 de la ley 1801 de 2016 y hasta el momento ningún Decreto Legislativo lo ha despojado transitoriamente de tal potestad.
- Preciso que existe **conexidad** entre el decreto municipal expedido por el municipio de Hato Corozal y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional a través del Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, habida cuenta que las decisiones plasmadas en el mismo y que tienen que ver con la

situación de riesgo que pueda afrontar eventualmente la entidad territorial en cuanto a la situación de propagación y contagio están específicamente destinadas a prevenir la propagación y a que se retrase el contagio del virus en la población por aglomeraciones o presencia de muchas personas en determinados sitios (reuniones sociales, actos religiosos, grupos consumiendo licores en bares, discotecas, tabernas, etc.) para dar respuesta oportuna y eficaz al motivo de la calamidad decretada.

- También precisó que existe proporcionalidad de las medidas adoptadas ya que el establecimiento de restricciones en cuanto a la libre movilización y las aglomeraciones de personas en reuniones públicas o privadas, así como en establecimientos consumiendo bebidas alcohólicas en la zona urbana como toda la zona rural de la entidad territorial se constituye en una medida insustituible de buena y acertada gestión en materia de riesgos y desastres y contribuye en gran porcentaje a morigerar los efectos de la pandemia.

Con base en los anteriores argumentos solicitó que se declare la legalidad del Decreto 100.13.036 del 06 de julio de 2020 proferido por el alcalde del municipio de Hato Corozal.

## **VI.- PRUEBAS**

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

- a. Copia del Decreto 100.13.036 del 06 de julio de 2020 proferido por el alcalde del municipio de Hato Corozal y su constancia de publicación.
- b. Acta de reunión virtual del 6 de julio de 2020, en el cual se trató el tema de implementación de planes pilotos en el municipio de Hato Corozal de conformidad con los Decretos Nacionales 847 de 14 de junio de 2020 y 878 de 25 de junio 2020 Expedidos por el Gobierno Nacional. Socialización del protocolo de Bioseguridad de la Administración Municipal.
- c. Decreto 100.13.033 expedido por el alcalde del municipio de Hato Corozal, por el cual se acoge y reglamenta el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020.
- d. Decreto 0147 del 1 de junio de 2020 expedido por el gobernador del departamento de Casanare y en el cual se adoptan medidas transitorias para garantizar el orden público con ocasión del aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 749 de 2020.
- e. Decreto 847 del 14 de junio y 878 del 25 de junio de 2020 en los cuales de modifica y prorroga el Decreto 749 de 2020.

## **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 AUTOMÁTIVO 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<sup>[53]</sup>. Desde la primera decisión sobre una declaración de estado de excepción, sentencia C-004 de 199<sup>[54]</sup>, ese Órgano ha construido una sólida línea jurisprudencial<sup>[55]</sup> 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<sup>[58]</sup>, C-670 de 2015<sup>[59]</sup>, C-216 de 2011<sup>[60]</sup>, C-156 de 2011<sup>[61]</sup>, C-252 de 2010<sup>[62]</sup> y C-135 de 2009<sup>[63]</sup>.

2.2.3.- 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”<sup>[65]</sup>. Como se trata de una situación extraordinaria donde la ley no es aprobada por el legislador, la Carta Política a su vez impone una serie de limitaciones<sup>[66]</sup>, de los cuales se deriva la interpretación restrictiva de las facultades del Gobierno nacional como única opción compatible con la democracia constitucional<sup>[67]</sup>.

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

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

2.2.6.- 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<sup>[80]</sup>. Esta exigencia constitucional, ha sentado la Corte<sup>[81]</sup>, 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<sup>[82]</sup>.

ii) Estar motivada adecuadamente<sup>[83]</sup>. 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<sup>[84]</sup>. 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”<sup>[85]</sup>.

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<sup>[86]</sup>.

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<sup>[87]</sup>. En la sentencia C-254 de 2009<sup>[88]</sup> 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<sup>[89]</sup>, 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<sup>[90]</sup>.

iii) Establecer claramente su duración<sup>[91]</sup>. 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”<sup>[92]</sup>.

iv) Determinar con precisión el ámbito territorial de aplicación. Este requisito ha sido derivado de la preceptiva constitucional del estado de conmoción interior<sup>[93]</sup>, 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<sup>[94]</sup>.

v) Convocar al Congreso de la República<sup>[95]</sup>. 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<sup>[96]</sup> 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<sup>[97]</sup>. La finalidad de esta exigencia, se endereza a facilitar el control político, el cual es consustancial a nuestra democracia consustancial<sup>[98]</sup>. 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<sup>[99]</sup>.

Finalmente, conforme al art. 16 de la LEEE, y aun cuando no constituye prerequisite formal de la declaratoria del estado de emergencia<sup>[100]</sup>, 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<sup>[101]</sup>.

#### **b) Presupuestos materiales**

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

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

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

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

i) Se restringe la discrecionalidad del Presidente de la República para apreciar los presupuestos que dan lugar a la declaratoria del estado de emergencia, a saber: -los hechos sobrevinientes y extraordinarios, distintos a los previstos en



los artículos 212 y 213; -que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico o que constituyan grave calamidad pública; y -que no puedan ser conjurados con las mecanismos ordinarios que le entrega el ordenamiento jurídico<sup>[111]</sup>.

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

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

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

- **Juicio de realidad de los hechos invocados.** Está dado en determinar que los hechos que se aducen dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia efectivamente hayan existido, esto es, que se generaron en el mundo de los fenómenos reales cuya acreditación puede resultar compleja<sup>[119]</sup>. Se trata de un examen eminentemente objetivo<sup>[120]</sup> consistente en una verificación positiva de los hechos<sup>[121]</sup> y de la existencia de la perturbación o amenaza del orden<sup>[122]</sup>.
- **Juicio de identidad de los hechos invocados**<sup>[123]</sup>. Está dado en constatar que los hechos como sustento de la declaratoria del estado de emergencia efectivamente correspondan a aquellos pertenecientes a esta modalidad de estados de excepción<sup>[124]</sup>. Se verifica por vía negativa, es decir, que los hechos no correspondan a aquellos que darían lugar a la declaración del estado de guerra exterior<sup>[125]</sup> o de conmoción interior<sup>[126]</sup>. Además, en eventos en que resulte complejo determinar la naturaleza de los hechos que generan la declaratoria del estado de excepción, como es el caso de los estados de conmoción interior y de emergencia dada la estrecha relación que tiene el orden público y el orden económico y social, se debe partir de reconocer al Presidente de la República **un margen suficiente de apreciación** para realizar la evaluación de la figura que mejor se ajuste a la situación presentada, atendiendo que es él, el responsable directo del mantenimiento y restablecimiento del orden público<sup>[127]</sup>.
- **Juicio de sobreviniencia de los hechos invocados**<sup>[128]</sup>. Los hechos deben tener un carácter sobreviniente como lo ha reiterado la jurisprudencia de la Corte<sup>[129]</sup>, lo cual se contrapone a situaciones ordinarias, crónicas o estructurales, de ocurrencia común y previsible en la vida de la sociedad<sup>[130]</sup>. Además, solo pueden ser utilizadas cuando "circunstancias extraordinarias" hagan imposible el mantenimiento de la normalidad institucional a través de los poderes ordinarios del Estado<sup>[131]</sup>. Por tal razón, este juicio tiene también un

elemento objetivo al suponer verificar si estos sí resultan imprevistos y anormales<sup>[132]</sup>.

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

### 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<sup>[134]</sup>.

Aunque se trate de un presupuesto valorativo no impide que se aplique un juicio objetivo que permita determinar si fue arbitraria o producto de un error manifiesto de apreciación, procediendo, entonces, su ponderación a partir de las implicaciones objetivas del presupuesto fáctico que ocasiona la declaración y demanda la protección del orden<sup>[137]</sup>.

Por tal razón, el presupuesto valorativo no refiere al supuesto de hecho que motiva la declaración del estado de emergencia, sino que comprende un juicio de valor sobre el presupuesto fáctico relacionado con la intensidad de la perturbación o amenaza<sup>[138]</sup>, esto es, sobre sus impactos y consecuencias en la sociedad en términos económicos, sociales y ecológicos o de grave calamidad pública<sup>[139]</sup>.

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

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<sup>[144]</sup>. Así las cosas, la tarea del Tribunal puede limitarse a la constatación de la existencia de una evidente arbitrariedad o de un error manifiesto -límite y freno al abuso de la discrecionalidad<sup>[145]</sup> al calificar los hechos detonantes de la emergencia<sup>[146]</sup>. En conclusión, la constatación con la realidad objetiva permite a la Corte estudiar si el Gobierno incurrió en una arbitrariedad o error manifiesto, sin llegar a suplantarle en la valoración correspondiente.

### 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<sup>[147]</sup> y 9<sup>[148]</sup> de

la Ley 137 de 1994. La valoración de los mecanismos ordinarios al alcance del Estado corresponde al Presidente de la República, como ocurre con los demás presupuestos materiales, pero ello no es absoluta al sujetarse a la Constitución, a los tratados internacionales que integran el bloque de constitucionalidad y a la Ley 137 de 1994 –LEEE–<sup>[149]</sup>.

Ello es expresión del principio de subsidiariedad, conforme al cual para acudir al estado de emergencia, el ejecutivo se debe encontrar ante la imposibilidad o insuperable insuficiencia de los mecanismos e instituciones que le confiere la normatividad para tiempos de normalidad<sup>[150]</sup>. En esta senda, la Corte ha señalado que a través del tiempo el Estado acumula experiencias para forjar un conjunto de mecanismos que si bien no satisfacen todas las contingencias que pudieran presentarse, sí propenden por garantizar una mayor capacidad de respuesta institucional en situaciones de normalidad, para de esta manera impedir que el país quede a merced de los sucesos y sin posibilidad de canalizar sus efectos<sup>[151]</sup>. Con ello se busca que la legislación de emergencia sea cada vez más excepcional<sup>[152]</sup>.

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

#### 2.2.6.- Otras prohibiciones constitucionales

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

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

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

2.5.- El mismo Órgano, 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 de los actos emitidos por las autoridades territoriales para conjurar la emergencia. Y luego, teniendo en cuenta los parámetros indicados en precedencia, se ocupará del control formal y material del decreto en cita.

#### **1.- Competencia**

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

La misma situación está prevista en el artículo 136 del CPACA. Además, el artículo 151 numeral 14 *Ibídem* fija la competencia territorial en este Tribunal en única instancia, teniendo en cuenta que quien emitió el acto objeto de control es el municipio

de Hato Corozal Casanare, a través de su alcalde, esto es, una entidad del orden territorial.

Al revisarse el acto administrativo se establece lo siguiente:

- a. En el artículo quinto del Decreto 100.13.036 de 2020, se ordenó la remisión al Ministerio del Interior de los protocolos de bioseguridad de COVID-19, de acuerdo con las solicitudes radicadas ante el municipio por parte del comercio y centros religiosos para que se emite concepto favorable de los planes pilotos diseñados por para atención al público.
- b. Como se indicó en el marco normativo y jurisprudencial antes descrito, la Ley 137 de 1994 establece en su artículo 20 que se efectuará control de legalidad 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.
- c. El Consejo de Estado al analizar la diferencia entre actos administrativos de carácter general y actos administrativos de carácter particular ha señalado que:

*“La Sala recuerda que, en lo atinente a la naturaleza de los actos administrativos, la Corte Constitucional, en la Sentencia C-620 de 2004, señaló que son de carácter general aquellos en los cuales los supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta, y no singular y concreta, y por lo tanto dirigidos a una pluralidad indeterminada de personas, es decir, a todas aquellas que se encuentren comprendidas en tales parámetros y que, por el contrario, son de contenido particular y concreto los actos administrativos que producen situaciones y crean efectos individualmente considerados. En el mismo sentido, el Consejo de Estado ha manifestado que la diferencia entre los actos administrativos de contenido particular y general depende del grado de indeterminación que tengan los sujetos destinatarios de los mismos, y ha precisado que para diferenciar unos y otros es necesario tener presente que [e]l acto singular o particular no necesariamente tiene un destinatario único, por cuanto puede ir dirigido tanto a una persona como a un grupo determinado de personas; en tanto que el acto general se expide siempre para un **grupo indeterminado** de personas a quienes se les crea, modifica o extingue una situación jurídica, dependiendo de las conductas o roles que ellas mismas asuman”<sup>1</sup>.*

- d. Al analizarse el contenido artículo quinto del decreto municipal no se establece medida de carácter general alguno, abstracta o impersonal; al contrario a través de dicho artículo, en forma antitécnica y entremezclado con un acto general, se dispone un trámite administrativo tendiente a obtener un permiso por parte del Gobierno Nacional para la atención al público por parte de establecimientos de comercio de comida y para centros religiosos, tema que debió cumplirse por un oficio u otro acto particular y concreto..

En razón de lo anterior, es claro que no procede el control inmediato de legalidad frente al artículo quinto del Decreto 100.13.036 del 6 de julio de 2020; por lo tanto, este Tribunal declarará improcedente el control inmediato de legalidad frente a dicho aparte.

En consecuencia, la Corporación, solo realizará el control de legalidad automático del decreto referido en sus demás apartes.

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 28/11/2020, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

## 2.- Control formal

2.1.- El Gobierno nacional en pleno, a través del Decreto Legislativo 637 del 06 de mayo de 2020, con base en las consideraciones fácticas, jurídicas y valorativas allí expuestas declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por 30 días calendario, contados a partir del 6/5/2020.

2.2.- El alcalde de Hato Corozal - Casanare, entre otras disposiciones, se apoyó en el Decreto Legislativo 637 del 06 de mayo de 2020. También tuvo en cuenta los Decretos 749 del 28 de mayo, 847 del 14 de junio y 878 del 25 de junio de 2020.

- El Decreto 749 de 2020, impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia y dio directrices a fin de mantener el orden público, como lo son medidas de aislamiento, medidas para los municipios que no tienen afectación por el Coronavirus COVID-19, precisó que actividades no están permitidas en espacios públicos, teletrabajo, entre otras.
- En el Decreto 847 del 14 de junio de 2020 estableció: i) las directrices para realizar actividades físicas en espacios públicos; ii) indicó qué espacios públicos aún no podían ser habilitados para efectuar actividades presenciales y iii) el trámite para solicitar la autorización para implementar planes piloto en el transporte doméstico de personas por vía aérea.
- El Decreto 878 del 25 de mayo de 2020, que modificó lo concerniente a las actividades permitidas en espacios públicos y dispuso la autorización de implementar planes piloto en establecimientos y locales comerciales que prestan servicio de comida, para brindar atención al público en el sitio de manera presencial o a la mesa, siempre que se cumplieran con los protocolos de bioseguridad establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, para el desarrollo de esta actividad. Y en cuanto a los servicios religiosos que puedan implicar reunión de personas señaló que se podrán permitir siempre y cuando medie autorización de los alcaldes en coordinación con el Ministerio del Interior y se cumpla en todo momento con los protocolos de bioseguridad.

Adicionalmente en el decreto precitado se prorrogó la vigencia del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, hasta el 15 de julio de 2020.

2.3.- Todos esos decretos se han expedido para morigerar y/o contrarrestar los efectos del COVID -19, y a su vez, el acto que ocupa la atención de la Sala en esta oportunidad es un desarrollo de las normas del orden nacional mencionadas.

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

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

- Y cuando se examinan las medidas adoptadas por el alcalde de Hato Corozal a través del Decreto 100.13.006 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).

2.4.- También debe resaltarse que el decreto municipal que aquí se analiza fue una prórroga a la vigencia del Decreto 100.13.033 del 2 de junio de 2020 y modificación de este, en cuanto al desarrollo de actividades físicas al aire libre. Este decreto fue objeto también de control inmediato de legalidad en este Tribunal con ponencia de la magistrada Aura Patricia Lara Ojeda en sentencia del 16 de julio de 2020, donde se decidió declarara ajustado en derecho. Decisión que fue objeto de aclaración de voto por parte del magistrado Néstor Trujillo González.

### **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.
- h) 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.
- i) 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.
- j) 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.
- k) 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.
- l) 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 Decreto Legislativo 417 de 2020 y con base en él se han emitido otros decretos legislativos y ordinarios para mitigar y tratar de conjurar la situación.

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

Por ende, está justificada la existencia del motivo para que el alcalde de Hato Corozal 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- Aunque el Tribunal Administrativo de Casanare no está realizando el control de constitucionalidad de un decreto legislativo emitido durante la emergencia, puesto que ello corresponde privativamente a la Corte Constitucional, no hay duda de que los criterios señalados por ella en las sentencias de constitucionalidad referidas son los mismos parámetros para realizar el control de legalidad dispuesto por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 y 151 numeral 14 del CPACA.

Por lo mismo tales criterios, en lo que sea pertinente, se aplican al presente caso.

3.3.2.2.- El estudio del decreto objeto de control transcrito en precedencia permite concluir que el alcalde de Hato Corozal dispuso o mejor prolongó el aislamiento preventivo en esa jurisdicción, así como medidas conexas que se han ideado para hacerlo efectivo.

3.3.2.3.- Las medidas adoptadas en el acto objeto de control están suficientemente fundamentadas en la Constitución y demás normas citadas en sus consideraciones.

3.3.2.4.- En resumen, se dispuso: i) adoptar lo dispuesto en el Decreto 878 del 25 de junio de 2020 respecto a mantenimiento de orden público; ii) adoptó las medidas

tomadas en el Decreto 167 del 1 de julio de 2020 por el gobernador de Casanare; iii) prorrogó la vigencia del Decreto 100.13.033 del 2 de junio de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Hato Corozal; iv) modificó las reglas para desarrollar actividad física al aire libre y; v) estableció un nuevo horario para pico y cédula.

3.3.2.5.- Por lo menos una de las finalidades del decreto municipal, tal como ya se señaló, es mitigar y contrarrestar la propagación y efectos del COVID-19 y reducir de posibilidades de contagio entre personas, es decir, el fin perseguido es garantizar la salud y la vida de todos.

3.3.2.6.- Y aunque las medidas adoptadas por el mandatario del municipio de Hato Corozal en el decreto objeto de control de legalidad, restringen algunos derechos protegidos por la constitución, la ley, y el ius cogens, resultan necesarias y proporcionales a los hechos y circunstancias que le sirven de causa. Es decir, no son arbitrarias, sino que por el contrario, tienen una justificación constitucional (protección de la salud y la vida de la comunidad) y legal válida (el Decretos ordinarios 749, 847 y 878 de 2020, puesto que el acto examinado se ajusta a sus disposiciones).

4.- El agente del Ministerio Público señaló en resumen que al confrontar el decreto municipal y el Decreto Legislativo 637 y los Decretos 636, 689, 749, 847 y 878 de 2020 proferidos por el Gobierno Nacional y las Leyes 136 de 1994, 715 de 2001 y 1801 de 2016, se constata indubitadamente que no existe infracción alguna de aquél respecto de éstos, que son justamente las normas en los que debe fundarse.

Así las cosas, 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 relacionado con el artículo quinto del acto objeto de control, sobre lo cual no hizo ninguna observación.

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 IMPROCEDENTE** el control inmediato de legalidad del artículo quinto del Decreto 100.13.036 de 2020, expedido por el alcalde de Hato Corozal, por lo expuesto en la parte motiva.

**SEGUNDO: DECLARAR** ajustado a la ley el Decreto 100.13.036 de 2020, expedido por el municipio de Hato Corozal, 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 del 20 de agosto 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**

**Aclara y salva parcialmente voto**