



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

Yopal Casanare, quince (15) de octubre de dos mil veinte (2020)

Referencia:	85001-23-33-000-2020-00425-00
Medio de Control:	Legalidad
Acto controlado:	Decreto 079 del 31 de julio de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sabanalarga – Casanare, a través del cual: i) dispuso aislamiento preventivo desde el 1 de agosto al 1 de septiembre de 2020; ii) estableció las excepciones a dicho aislamiento, para lo cual, en esencia transcribió las establecidas en el Decreto Nacional 1076 de 2020; iii) indicó los espacios y actividades podían que en ningún caso quedaban exentos de las medidas de aislamiento; iv) instó a las entidades a realizar teletrabajo; v) reiteró la suspensión de reuniones y aglomeraciones en el municipio; vi) suspensión del transporte doméstico por vía aérea, sin embargo, precisó excepciones; vii) indicó que las instituciones prestadoras de salud debían continuar con las actividades requeridas para el cumplimiento de las medidas que estaba adoptando; viii) prohibió el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio; ix) decretó toque de queda desde las 21 horas hasta las 5 horas del día siguiente, desde el 1 de agosto hasta el 1 de septiembre de 2020 ; x) conminó a la comunidad para que use tapabocas y realice autocuidado personal y colectivo; xi) advirtió las sanciones por incumplimiento de lo dispuesto en dicho decreto; xii) precisó que el alcalde velará por las garantías del personal médico y sector salud; xiii) señaló que continúa vigente el artículo primero del Decreto municipal 042 del 22 de marzo de 2020. toque de queda; x) conminó a la comunidad para que use tapabocas, realice autocuidado personal y colectivo; xi) indicó las normas que sancionan el incumplimiento de lo dispuesto en dicho decreto; xii) precisó que el alcalde velará por las garantías del personal médico y sector salud; xiii) señaló que continúa vigente el artículo primero del decreto municipal 042 del 22 de marzo de 2020.

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 079 del 31 de julio de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Sabanalarga Casanare, en los siguientes términos:

A.- Consideraciones jurídicas:

- 1.- Tuvo en cuenta los artículos 2, 24, 44, 45, 46, 49, 95, 296, 303 y 315 de la Constitución Política.
- 2.- Trajo a colación la sentencia C 366 de 1996 que reitera la sentencia C 813 de 2014, que trata acerca del poder de policía.
- 3.- El Ministerio de la Protección Social mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró emergencia sanitaria por causa del Coronavirus y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la programación. Y por Resolución 450 del 17 de marzo del mismo año la modificó, para suspender los eventos con aforo de más de 50 personas.
- 4.- También tuvo en cuenta las Resoluciones 464 del 18 de marzo y 844 del 26 de mayo del 2020, dictadas por el Ministerio de Salud y Protección y enfocadas en impartir instrucciones para prevenir, mitigar, controlar y evitar la propagación del COVID-19, protocolos que en su mayoría consisten en aislamientos preventivos obligatorios, de todas las personas habitantes de la República de Colombia.
- 5.- La Ministra de Educación Nacional profirió la Circular 020 del 16 de marzo de 2020, que ordenó a las Secretarías de Educación en todo el territorio nacional ajustar el calendario académico de Educación Preescolar, Básica y Media, para retomar el trabajo académico a partir del 20 de abril de 2020.
- 6.- Señaló que el Ministerio de Educación Nacional, mediante Directivas 03 de 20 de marzo, 04 de 22 de marzo, 06 de 25 de marzo, 07 del 6 de abril, 8 del 6 de abril y 09 del 07 de abril, todas del 2020, han expedido orientaciones a los establecimientos educativos, instituciones de educación superior e instituciones de formación para el trabajo, para el manejo de la emergencia por COVID-19, convocándolos a evitar el desarrollo de actividades presenciales y continuar con el desarrollo de los procesos formativos con el uso y mediación de las tecnologías de la información y las comunicaciones así como al desarrollo de metodologías y esquemas de trabajo desde la casa.
- 7.- Citó el Decreto 418 del 18 de marzo 2020 que estableció que, la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, estará en cabeza presidente de la República, y que las disposiciones de gobernadores y alcaldes las instrucciones, actos, y órdenes del presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y preferente.
- 8.- También tuvo en cuenta los Decretos 457 del 22 de marzo, 531 del 8 de abril, 593 del 24 de abril, 636 del 6 de mayo, 689 del 22 de mayo, 749 del 28 de mayo, 847 del 14 de junio, 878 del 25 de junio, 990 del 09 de julio y 1076 del 28 de julio, todos estos del 2020, dictados por el Presidente de la República y enfocados en impartir instrucciones y expedir los protocolos y las adecuado de la pandemia causada por el COVID-19, protocolos que en su mayoría consisten en aislamientos preventivos obligatorios, de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a lo largo del año 2020.
- 9.- Que la Gobernación de Casanare mediante los Decretos 109 del 16 de marzo, 0123 de fecha 01 de abril, 0138 de fecha 11 de mayo, 0144 del 26 de mayo, 0147 de fecha 01 de junio, 0167 de fecha 01 de julio, 0172 de fecha 16 de julio, 0182 de fecha 31 de julio, todos de 2020, declaró la situación de calamidad pública en el Departamento de Casanare y adoptó diferentes medidas transitorias para garantizar el orden público en el Departamento, acogiendo así las medidas decretadas por el gobierno nacional en sus diferentes decretos, todo lo anterior a causa del Coronavirus COVID -19.

10.- Señaló igualmente que las diferentes medidas decretadas por el gobierno nacional fueron adoptadas por el Municipio de Sabanalarga a través de los Decretos 038 de fecha 18 de marzo, 040 de fecha 20 de marzo, 041 de fecha 22 de marzo, 042 de fecha 22 de marzo, 043 de fecha 24 de marzo, 049 de fecha 11 de abril, todos de 2020.

11.- Igualmente citó el comunicado emitido por Organización Internacional del Trabajo-OIT- del 30 de junio de 2020 que reiteró el llamado a los Estados a adoptar medidas urgentes para (i) estimular la economía y el empleo (ii) apoyar a las empresas, los empleos y los ingresos; (iii) proteger a los trabajadores en el lugar de trabajo y, (iv) buscar soluciones mediante el diálogo social.

12.- Hizo transcripciones de apartes de la Ley 1523 de 2012 precisando en qué consiste la gestión del riesgo de desastres y que su propósito explícito es contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

13.- Citó el artículo 44 de la Ley 715 de 2001, que 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.

14.- Mencionó de la Ley 9 de 1979, sus artículos 478 al 490 en relación con el control epidemiológico, que establece 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

15.- Que la Gobernación de Casanare mediante los Decretos 109 del 16 de marzo, 0123 de fecha 01 de abril, 0138 de fecha 11 de mayo, 0144 del 26 de mayo, 0147 de fecha 01 de junio, 0167 de fecha 01 de julio, 0172 de fecha 16 de julio, 0182 de fecha 31 de julio, todos de 2020, declaró la situación de calamidad pública en el Departamento de Casanare y adoptó diferentes medidas transitorias para garantizar el orden público en el Departamento, acogiendo así las medidas decretadas por el gobierno nacional en sus diferentes decretos, todo lo anterior a causa del Coronavirus COVID -19.

16.- Señaló igualmente que las diferentes medidas decretadas por el Gobierno Nacional fueron adoptadas por el Municipio de Sabanalarga a través de los Decretos 038 de fecha 18 de marzo, 040 de fecha 20 de marzo, 041 de fecha 22 de marzo, 042 de fecha 22 de marzo, 043 de fecha 24 de marzo, 049 de fecha 11 de abril, todos de 2020.

17.- Que 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, (i) conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente de la República y del respectivo gobernador.

18.- Citó el artículo 199 y 202 de la Ley 1801 de 2016

19.- Trajo a colación la sentencia C-225 de 2017, de la honorable Corte Constitucional, que define el orden público como la importancia del ambiente sano para la convivencia social, tal como expresamente lo reconoció la ley 1801 de 2016 que resume el concepto como el conjunto condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos.

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 II, 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.
- 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 inanimadas, y iii) aerosoles por micro gotas, y se ha establecido que tiene una mayor velocidad de contagio.
- La Organización Mundial de la Salud -OMS-, emitió un documento con acciones de preparación y respuesta para COVID-19 que deben adoptar los Estados, con el fin de minimizar el impacto de la epidemia en los sistemas de salud, los servicios sociales y la actividad económica, que van desde la vigilancia en ausencia de casos, hasta el control una vez se ha presentado el brote.
- Tal como lo ha anunciado el Ministerio de Educación Nacional, para los niveles de Educación Inicial, Preescolar, Básica y Media el servicio educativo se continuará prestando bajo la modalidad de estudio en casa hasta el 31 de julio de 2020, medidas que igualmente se extienden a la Educación Superior, por lo cual estas Instituciones darán inicio en las próximas semanas a la etapa de preparación y evaluación de protocolos para el retorno progresivo de laboratorios prácticos presenciales durante los meses de junio y julio de 2020.
- Pese a las medidas adoptadas, el Ministerio de Salud y la Protección Social ha confirmado a 29 de julio de 2020, 9.454 muertes en el país, 276.055 casos confirmados en Colombia de los cuales 123.258 están activos, lo que significa que 142.777 pacientes ya se recuperaron, en Casanare (277) casos reportados, (113) recuperados y cuatro (4) muertes confirmadas a la fecha.

C.- Valorativas

El alcalde de Sabanalarga Casanare, en uso de sus facultades legales y como medida preventiva ha decretado restricción a la circulación y otras en su circunscripción territorial tendiente a mitigar o controlar la extensión del Coronavirus COVID-19.

Se debe garantizar el abastecimiento y disposición alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza y esto no debe interrumpirse para no afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes, así como también incluir ciertas actividades en beneficio de la economía bajo estrictas normas de bioseguridad.

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

***“ARTÍCULO PRIMERO.** Adóptese las medidas sanitarias y acciones transitorias de Policía que se describen a continuación a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de agosto de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 1 de septiembre de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

ARTÍCULO SEGUNDO. *En cumplimiento del Decreto Presidencial 1076 del 28 de julio de 2020 ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes y visitantes del municipio de Sabanalarga, Casanare desde las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de agosto de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 1 de septiembre de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio, se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el municipio, con las excepciones previstas en el Artículo Tercero del presente Decreto.*

ARTÍCULO TERCERO: *Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, se permitirá el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:*

1. *Asistencia y prestación de servicios de salud. Así mismo, el personal en formación en las diferentes áreas de la salud que sean necesarias para adelantar actividades de salud pública y de salud en general asociada al Coronavirus COVID-19.*

2. *Adquisición y pago de bienes y servicios.*

3. *Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.*

4. *Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.*

5. *Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud – OPS y de todos los organismos internacionales humanitarios y de salud en conexidad con la vida, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.*

6. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud. Al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud.*

7. *El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.*

8. *Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.*

9. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinarioconsumo en la población-, (iii) reactivos de laboratorio, y (iv) alimentos, medicinas y demás productos para mascotas, así como los elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.*

10. *La cadena de siembra, fumigación, cosecha, producción, empaque, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de: semillas, insumos y productos agrícolas, pesqueros, acuícolas, pecuarios y agroquímicos - fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades. Así mismo, las actividades de mantenimiento de embarcaciones y maquinaria agrícola o pesquera.*

11. *La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o para entrega a domicilio.*

12. *Las actividades de los servidores públicos, contratistas del Estado, particulares que ejerzan funciones públicas y demás personal necesario para prevenir, mitigar y atender la emergencia*

Tribunal Administrativo de Casanare
Radicación No. 85001-2333-000-2020-00425-00

sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios del Estado.

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

14. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa, y los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.

15. Las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para transporte de carga.

16. Las actividades de dragado marítimo y fluvial.

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

18. Las actividades del sector de la construcción, ejecución de obras civiles y la remodelación en inmuebles, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas, las cuales se iniciarán o reiniciarán , previa presentación de protocolo de bioseguridad de acuerdo a la normatividad que emita el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Trabajo, Ministerio de Vivienda y Ciudad Territorio para ponerlo en consideración del Consejo Municipal de Gestión del riesgo para su respectiva aprobación, siguiendo los lineamientos del Protocolo que expidió el Municipio de Sabanalarga para obra pública.

19. La operación aérea y aeroportuaria de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del presente Decreto, y su respectivo mantenimiento.

20. La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos, incluyendo los ubicados en hoteles, mediante plataformas de comercio electrónico, por entrega a domicilio y por entrega para llevar.

21. Las actividades de la industria hotelera.

22. El funcionamiento de la infraestructura crítica -computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información- cuya destrucción o interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.

23.El funcionamiento y operación de los centros de llamadas, los centros de contactos, los centros de soporte técnico y los centros de procesamiento de datos que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.

24. El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios.

25. El servicio de limpieza y aseo, incluido el doméstico y servicio de lavandería.

26. Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de: (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, reciclaje, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios) y recuperación de materiales; (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, gas licuado de petróleo - GLP-, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, así como la operación y mantenimiento de minas, y (iv) el servicio de internet y telefonía.

27. La prestación de servicios: (i) bancarios, (ii) financieros, (iii) de operadores postales de pago, (iv) profesionales de compra y venta de divisas, (y) operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, (vi) chance y lotería, (vii) centrales de riesgo, (viii) transporte de valores, (ix) actividades notariales y de registro de instrumentos públicos, (x) expedición licencias urbanísticas.

El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos, en los cuales se prestarán los servicios notariales, garantizando la prestación del servicio a las personas más vulnerables y a las personas de especial protección constitucional.

Tribunal Administrativo de Casanare
Radicación No. 85001-2333-000-2020-00425-00

El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios, turnos en los cuales se prestarán los servicios por parte de las oficinas de registro de instrumentos públicos.

28. El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.

29. El abastecimiento y distribución de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población- en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.

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

31. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte y distribución de las industrias manufactureras.

32. Comercio al por mayor y al por menor, incluido el funcionamiento de centros comerciales y actividades inmobiliarias.

33. Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos y privados; beneficios económicos periódicos sociales - BEPS-, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.

34. El desplazamiento del personal directivo, docente, administrativo y los estudiantes de las instituciones educativas oficiales y no oficiales de educación inicial, preescolar, básica, media y educación de adultos; para continuar la prestación del servicio educativo con trabajo académico en casa y para el retorno gradual y progresivo a la presencialidad bajo el esquema de alternancia en los casos definidos por las autoridades territoriales según las condiciones de bioseguridad en las instituciones educativas, la evolución de la pandemia y el consentimiento de los padres, acudientes o responsables de su cuidado, de conformidad con los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional. El desplazamiento de la comunidad educativa de las instituciones de educación superior y de educación para el trabajo y desarrollo humano, que, en el marco de su autonomía, en coordinación con los entes territoriales según las condiciones de bioseguridad en las instituciones educativas y acorde a la evolución de la pandemia desarrollen actividades académicas y formativas bajo el modelo de presencialidad con alternancia.

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 y 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, 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., 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 que se establezcan con las medidas de autocuidado y uso de elementos de protección personal como tapabocas, conservando el aislamiento de mínimo 2 metros de distancia y se prohíbe el uso de parques infantiles, gimnasios y escenarios deportivos, acceso a juegos mecánicos y realización de deporte en forma colectiva o de contacto físico, hasta tanto se cuente con la autorización del Gobierno Nacional y se expidan por parte de las entidades autorizadas los respectivos protocolos.

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.*

Tribunal Administrativo de Casanare
Radicación No. 85001-2333-000-2020-00425-00

- *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. La actividad física y de ejercicio al aire libre, se puede realizar en los recorridos anteriores establecidos por el municipio.*

La actividad física y de ejercicio al aire libre, se pueden realizar en los recorridos anteriores establecidos por el municipio.

36. La realización de avalúos de bienes y realización de estudios de títulos que tengan por objeto la constitución de garantías, ante entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

37. El funcionamiento de las comisarías de familia e inspecciones de policía, así como los usuarios de estas.

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

39. Parqueaderos públicos para vehículos.

40. Museos y bibliotecas.

41. Laboratorios prácticos y de investigación de las instituciones de educación superior y educación para el trabajo y el desarrollo humano.

42. Actividades profesionales, técnicas y de servicios en general. Servicios de peluquería.

43. El desplazamiento y comparecencia de funcionarios y personas interesadas en la gestión de actividades que garanticen la protección de derechos fundamentales, colectivos y actuaciones administrativas.

44. Proyección filmica, conciertos y artes escénicas realizadas bajo la modalidad de Autocines - autoeventos, sin que se genere aglomeraciones, en los términos que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social.

45. La realización de las Pruebas Estado Saber, y el desplazamiento estrictamente necesario del personal de logística y de quienes las presentarán en los sitios que se designen.

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

Parágrafo 2. *Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en el numeral 2, y del núcleo familiar, para las actividades del numeral 21.*

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

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

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

Parágrafo 6. *El alcalde, con la debida autorización del Ministerio del Interior podrá suspender las actividades o casos establecidos en el presente artículo. Cuando el municipio presente una variación negativa en el comportamiento de la epidemia del Coronavirus COVID-19 que genere un riesgo excepcional a criterio del Ministerio de Salud y Protección Social, se enviará al Ministerio del Interior un informe que contenga la descripción de la situación epidemiológica del municipio relacionada con el Coronavirus COVID-19 y las actividades o casos que estarían permitidos, con base en lo cual, el Ministerio del interior ordenará el cierre de las actividades o casos respectivos.*

ARTÍCULO CUARTO: *Pese a que el municipio de Sabanalarga no ha presentado casos positivos para Coronavirus Covid-19, es continuo el aumento de casos positivos para*

Tribunal Administrativo de Casanare
Radicación No. 85001-2333-000-2020-00425-00

Coronavirus COVI D-19 en el Departamento de Casanare, y teniendo en cuenta las condiciones actuales del Centro de Salud de Sabanalarga, perteneciente a la Red Pública del Departamento Red Salud E.S.E, que no cuenta con insumos necesarios, instalaciones ni equipos biomédicos para la atención en caso de emergencia frente a una posible propagación del Covid-19, continúese con la medida de Aislamiento Obligatorio con las respectivas excepciones autorizadas en el Decreto nacional 1076 de fecha 28 de julio de 2020. El municipio de Sabanalarga hasta la fecha no presenta casos de Coronavirus COVID-19, por tal motivo podrá solicitar al Ministerio del Interior el levantamiento de la medida de aislamiento preventivo obligatorio en su territorio, quien podrá autorizar el levantamiento de la medida de aislamiento preventivo obligatorio.

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, bares, discotecas, de baile, ocio y entretenimiento, billares, de juegos de azar y apuestas, tales como casinos, bingos y terminales de juego de video.*

Parágrafo 1. *Las piscinas y polideportivos solo podrán utilizarse para la práctica deportiva por deportistas profesionales y de alto rendimiento, incluidos aquellos que sean menores de edad en el rango de 14 a 17 años.*

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. *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 y autorizados por el municipio.*

Parágrafo 4. *En todo caso para iniciar cualquier actividad los municipios y Distritos sin afectación y de baja afectación de Coronavirus COVID-19 deberán cumplir los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID-19. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.*

Parágrafo 5. *Las personas que se encuentren en el municipio solamente podrán entrar o salir del respectivo municipio con ocasión de los casos o actividades descritos en el artículo 3 del presente decreto, debidamente acreditadas o identificadas en el ejercicio de sus funciones.*

Parágrafo 6. *El Alcalde, en coordinación con el Ministerio del Interior, podrá autorizar la implementación de planes piloto (i) las actividades náuticas, (ii) gimnasios, (iii) cines y teatros; (iv) eventos deportivos sin aglomeración de espectadores, (y) parques temáticos, (vi) bares y casinos para brindar atención al público en el sitio -de manera presencial o a la mesa - y, (vii) billares, juegos de azar y apuestas tales como bingos y terminales de juego de video, y (viii) estéticas, piscinas, spa, siempre y cuando se cumpla en todo momento con los protocolos de bioseguridad emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, para el desarrollo de estas actividades. En ningún caso queda permitido el consumo de bebidas embriagantes en los lugares en que se implementen los planes piloto.*

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

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

Para el caso del servicio de transporte público de pasajeros por servicio individual, tipo Taxi en el municipio, de acuerdo al Decreto Nacional No. 768 de fecha 30 de mayo de 2020, podrá prestarse por cualquier medio, a partir de las cero (0) horas del 01 de junio de 2020, cumpliendo

Tribunal Administrativo de Casanare
Radicación No. 85001-2333-000-2020-00425-00

con los protocolos y normas de bioseguridad establecidos del orden municipal, departamental y nacional para la actividad de servicio público de transporte de pasajeros.

ARTÍCULO SEPTIMO: En ejercicio de la competencia extraordinaria de Policía continúa la suspensión de reuniones y aglomeraciones en jurisdicción del municipio, que impliquen la concentración en espacios cerrados y abiertos en contacto estrecho, es decir, a menos de dos (2) metros de distancia entre persona y persona, de las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de agosto de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 1 de septiembre de 2020 o hasta que dure la medida de aislamiento preventivo obligatorio, exceptuando las permitidas en el artículo cuarto del presente Decreto.

ARTÍCULO OCTAVO: Suspensión de transporte doméstico por vía aérea. Suspender el transporte doméstico por vía aérea partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de agosto de 2020, hasta las cero horas (00:00 am) del día 1 de septiembre de 2020 o hasta que dure la medida de aislamiento preventivo obligatorio.

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

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

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

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

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

ARTÍCULO DECIMO: Prohíbese el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de septiembre de 2020 o hasta que dure la medida de aislamiento obligatorio. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes. En aplicación a esta medida y mientras dure la misma, no se tendrán en cuenta los horarios de atención establecidos en el Decreto Municipal No. 031 de 2017.

ARTICULO DECIMO PRIMERO: En cumplimiento del Decreto 0182 de fecha 31 de julio de 2020 del Departamento de Casanare, Decretar el Toque de Queda en la jurisdicción del municipio de Sabanalarga, todos los días desde las 21:00 horas hasta a las 5:00 horas, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del 1 de agosto de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de septiembre de 2020 o mientras perdure la medida de aislamiento preventivo obligatorio ordenada por el Gobierno Nacional.

Se exceptúan de esta medida los cuerpos de socorro, autoridades oficiales vehículos de emergencias, y comités establecidos para atención de emergencias.

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

1. Uso de Tapabocas: El uso de tapabocas debe cubrir nariz y boca.

- a. El uso del tapabocas será obligatorio para todas las personas cuando estén fuera de su domicilio, en lugares públicos del municipio, donde haya afluencia masiva de personas, como supermercados, el banco, farmacias, instituciones del Estado, entre otros, independientemente de la actividad o labor a la que salgan.
- b. Personas con sintomatología respiratoria.

c. *Grupos de riesgo: haciendo alusión a personas adultas mayores de 70 años, personas con enfermedades cardiovasculares, enfermedades que comprometan su sistema inmunológico, cáncer, VIH, gestantes y enfermedades respiratorias crónicas.*

2. Autocuidado Personal:

a. *Evitar contacto directo, no saludar de beso o de mano, no dar abrazos, saludar y despedirse sin contacto; se invita a toda la comunidad cerrar la mano y levantar el dedo pulgar.*

b. *Lavarse las manos con abundante jabón, alcohol o usar gel antiséptico cada tres (3) horas, o las veces que sea necesario.*

c. *Hidratarse constantemente.*

d. *Al estornudar o toser taparse nariz y boca con el antebrazo, no con la mano.*

e. *Usar tapabocas, quedarse en casa en caso de fiebre o malestar general con los cuidados necesarios y estar pendiente de signos o síntomas de complicación, tales como dificultad respiratoria, fiebre de más 38 grados centígrados por más de dos días de difícil manejo, dolor en el pecho al respirar o sonidos (silbidos roncós), en dado caso debe llamar a la línea municipal 3212374297, 3208481290 y/o departamental 6345555, 3173717451, 3505517803 antes de ir al servicio de urgencias, El sistema de salud priorizará la atención.*

f. *Todos debemos cuidar especialmente a los adultos mayores de 60 años, verificar su estado de salud diario, su lavado de manos, si presentan algún síntoma de alarma llamar a la línea municipal 3212374297, 3208481290 y/o departamental 6345555, 3173717451, 3505517803 antes de ir al servicio de urgencias.*

3. Autocuidado colectivo:

a. *Las empresas e instituciones públicas y privadas deben organizar trabajo en casa a los empleados usando medios tecnológicos.*

b. *Para los empleados que sea indispensable que asistan al lugar de trabajo con ocasión de la emergencia, deben asistir a lo estrictamente necesario y adoptar las medidas preventivas de lavado de manos y desinfección constante.*

c. *Se establece que los trabajadores de entidades y/o empresas públicas o privadas, organizaciones sociales, comunitarias, y demás asociaciones y agremiaciones que presenten sintomatología respiratoria o algún síntoma de alarma, por ningún motivo pueden acudir a su lugar trabajo, para lo cual deberán comunicar a su jefe inmediato y coordinar trabajo en casa.*

d. *Implementar desde las entidades y/o empresas públicas y privadas, organizaciones sociales, comunitarias, y demás asociaciones y agremiaciones en lo posible el uso de tecnologías en para trámites administrativos, legales y como medio de coordinación institucional y de trabajo.*

e. *Las personas con sintomatología respiratoria como fiebre mayor a 37°, tos seca, fatiga y dificultad para respirar deben permanecer en sus casas, mantener la calma y llamar a la línea municipal 3212374297, 3208481290 y/o departamental 6345555, 3173717451, 3505517803 para atención y orientación oportuna.*

f. *Todas las empresas de transporte público de carga y pasajeros deberán implementar acciones de limpieza y desinfección diaria a sus vehículos antes de ser puestos en servicio y tomar las medidas de prevención y protección. Deberán divulgar las medidas de protección y prevención en la transmisión del virus, acatar las medidas de restricción de tránsito y movilidad que se expidan del orden municipal, departamental y nacional. g. Se insta a los medios de comunicación a emitir información relacionada con las medidas para prevenir el contagio y establecer rutas de atención, para lo cual la administración suministrará las piezas comunicacionales respectivas.*

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

ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO. *Garantías para el personal médico y del sector salud. Desde la competencia del Alcalde Municipal, se velará para que no se impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud, ni se ejerzan actos de discriminación en su contra.*

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

ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO. Con el objeto de mitigar y controlar los efectos del COVID-19, se adoptarán todas las acciones y normas de orden Presidencial, Ministerio de Salud y la Protección Social, Ministerio de Educación y demás entidades del orden Nacional y Departamental.

ARTÍCULO DÉCIMO SÉPTIMO. Vigencia. El presente decreto rige a partir de su publicación y deroga aquellas disposiciones que le sean contrarias, en especial el Decreto municipal 071 de fecha 16 de julio de 2020, por el cual se adoptaron 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 agosto de 2020
Ingreso al Despacho	20 de agosto de 2020
Admisión	20 de agosto de 2020
Aviso a la comunidad en general	24 de agosto de 2020
Notificación personal del auto admisorio	24 de agosto de 2020
Corre traslado al agente del Ministerio Público	08 de septiembre de 2020
Ingresó al Despacho para proferir sentencia	24 de septiembre 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 24 de septiembre de 2020.

V.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El agente del Ministerio Público destacado ante esta Corporación emitió concepto dentro del proceso de referencia, en los cuales manifestó de forma unisona los siguientes aspectos relevantes:

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

b.- Precisó que el problema jurídico a resolver consistía en determinar si el acto administrativo contenido en el Decreto No. 079 del 31 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.- Transcribió parcialmente un pronunciamiento emitido por la Sala Plena del Consejo de Estado el 5 de marzo de 2012, dentro de la radicación 1100103150002010003369, 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 de los decretos emitidos por el alcalde de Sabanalarga – Casanare y realizar un análisis de cada uno de los decretos, concluyó 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. Posteriormente, mediante la Resolución No. 1462 del 25 de agosto de 2020 nuevamente se prorrogó la vigencia de dicha medida hasta el día 30 de noviembre de este mismo año.
- La Organización Mundial de la Salud declaró el citado virus como pandemia.
- El presidente con la firma de todos sus ministros emitió el Decreto 637 del 06 de mayo de 2020 mediante el cual declaró un estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
- Señaló que se expidió de igual modo el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 en el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público. El aislamiento preventivo obligatorio que fuera dispuesto en este Decreto se prorrogó por orden del Gobierno Nacional a través del Decreto No. 689 del 22 de mayo de 2020 estando dentro de la vigencia del Decreto Legislativo que declaró la emergencia económica, social y ecológica entre el 6 de mayo al 6 de junio de 2020. Posteriormente se expidió el Decreto No. 990 del 09 de julio de 2020 que prorrogó nuevamente el aislamiento preventivo obligatorio.
- La materia de qué trata el acto administrativo contenido en el Decreto 079 de 31 de julio de 2020 expedido por el alcalde de Sabanalarga, 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 de otros decretos municipales desde los meses de abril, mayo, junio y julio de 2020.
- Indicó que el alcalde de Sabanalarga tiene facultades conforme a las disposiciones de la Carta Política y en su calidad de jefe de la administración local, otorgadas por la Ley 136 de 1994, en ese sentido es el alcalde la primera autoridad de policía del municipio o distrito y tendrá el carácter de empleado público. Dichas atribuciones preceptúan ese ordenamiento legal todas las potestades con que cuenta en materia sanitaria y la adopción de diversas medidas para controlar la expansión de una epidemia, así como preservar el orden público.
- Trajo a colación el artículo 91 de la ley 136 de 1994, que indica las funciones y designadas al alcalde por la constitución.
- Mencionó que dentro de los denominados “estados de excepción” y entre estos el de Emergencia Económica, Social y Ecológica, permiten al Ejecutivo Nacional proferir Decretos Legislativos que transitoriamente SUSPENDEN la legislación ordinaria y lo facultan para atribuir funciones o prerrogativas a otras autoridades. Prueba de esto es el Decreto Legislativo No. 461 del 22 de marzo de 2020 en el que el Gobierno Nacional faculta temporal y directamente a los alcaldes mientras subsista el estado de excepción declarado, para que ejerzan algunas atribuciones sin necesidad de autorización alguna por parte de los Concejos Municipales. Actualmente el Alcalde conserva dichas atribuciones.
- Transcribe los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016.

- Transcribió el artículo 44 de la Ley 715 de 2001, por el cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.
- Indicó que el alcalde de Sabanalarga 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 Sabanalarga 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.
- Igualmente señaló que al confrontar el Decreto 079 del 31 de Julio de 2020 y el Decreto Legislativo 637 y los Decretos 636, 689, 749, 847, 990 y 1076 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.

Con base en los anteriores argumentos solicitó que se declare la legalidad del Decreto 079 del 31 de Julio de 2020 proferido por el alcalde del municipio de Sabanalarga.

VI.- PRUEBAS

Durante el trámite del medio de control que nos ocupa, se incorporó copia del Decreto 079 del 31 de julio de 2020 y su constancia de publicación de la misma fecha.

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^[63]. Desde la primera decisión sobre una declaración de estado de excepción, sentencia C-004 de 199^[64], ese Órgano ha construido una sólida línea jurisprudencial^[65] 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^[68], C-670 de 2015^[69], 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, 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”^[65]. 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^[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 prerequisite 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 inexecutable 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.

2.6.- 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, realizará el control formal y material del decreto en cita.

1.- Competencia

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

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

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

2.- Control formal

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 Sabanalarga Casanare, para expedir el Decreto 079 del 31 de julio de 2020, tuvo en cuenta los Decretos 457 del 22 de marzo, 531 del 8 de abril, 536 del 11 de abril, 593 del 24 de abril de 2020, 636 del 05 de mayo, 689 del 22 de mayo, 749 del 28 de mayo, 847 del 14 de junio, 990 del 9 de julio de 2020, los cuales ya estaban derogados cuando se expidió el acto objeto de control. Por ende, mal podía invocarlos como fundamento para expedirlo.

De igual modo, hizo alusión al Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 que establece que la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar propagación del COVID-19 en el territorio y mitigar sus efectos, estará en cabeza presidente de la República. También se precisó allí que las instrucciones y órdenes del Presidente de la República en orden público, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes.

El Decreto 539 del 13 de abril de 2020 adoptó medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

Así mismo, se fundamentó en el Decreto 1076 del 28 de julio de 2020, el cual impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia y dio directrices a fin de mantener el orden público, entre ellas medidas de aislamiento para los municipios que no tienen afectación por el Coronavirus COVID-19.

2.3.- Los decretos emitidos por el gobierno nacional 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 ellas, en especial del Decreto 1076, que es la norma vigente para la fecha en que fue expedido el acto objeto de control.

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

- Fue expedido por una autoridad del orden territorial, esto es, por el alcalde de Sabanalarga.
- Se emitió con la finalidad de mitigar el riesgo que conlleva el virus COVID 19 e impedir su propagación, que es precisamente la razón esgrimida por el presidente de la república y sus ministros para declarar el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.
- Se dictó en desarrollo de uno de los decretos legislativos emitidos con ocasión de la declaratoria de emergencia, específicamente, el Decreto 1076 de 2020, prácticamente es una transcripción de este.
- Cuando se examinan las medidas adoptadas por el alcalde de Sabanalarga a través del Decreto 079 del 31 de julio 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.

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

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

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

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

A nivel nacional, desde la detección del primer caso, se ha venido acrecentando el diagnóstico de COVID-19 en diferentes departamentos y ciudades del territorio y por tal motivo, el Gobierno Nacional declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica mediante los Decretos Legislativos 417 y 637 de 2020 y con base en ellos se han emitido otros decretos legislativos y ordinarios para mitigar y tratar de conjurar la situación, entre otras el Decreto 749 del 28 de mayo y 878 del 25 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 y legalidad, 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 Sabanalarga 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.- En resumen, el Decreto 079 de 2020 emitido por el alcalde de Sabanalarga: i) dispuso aislamiento preventivo desde el 1 de agosto al 1 de septiembre de 2020; ii) estableció las excepciones a dicho aislamiento, para lo cual, en esencia transcribió las establecidas en el Decreto Nacional 1076 de 2020; iii) indicó los espacios y actividades podían que en ningún caso quedaban exentos de las medidas de aislamiento; iv) instó a las entidades a realizar teletrabajo; v) reiteró la suspensión de reuniones y aglomeraciones en el municipio; vi) suspensión del transporte doméstico por vía aérea, sin embargo, precisó excepciones; vii) indicó que las instituciones prestadoras de salud debían continuar con las actividades requeridas para el cumplimiento de las medidas que estaba adoptando; viii) prohibió el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio; ix) decretó toque de queda desde las 21 horas hasta las 5 horas del día siguiente, desde el 1 de agosto hasta el 1 de septiembre de 2020 ; x) conminó a la comunidad para que use tapabocas y realice autocuidado personal y colectivo; xi) advirtió las sanciones por incumplimiento de lo dispuesto en dicho decreto; xii) precisó que el alcalde velará por las garantías del personal médico y sector salud; xiii) señaló que continúa vigente el artículo primero del Decreto municipal 042 del 22 de marzo de 2020. toque de queda; x) conminó a la comunidad para que use tapabocas, realice autocuidado personal y colectivo; xi) indicó las normas que sancionan el incumplimiento de lo dispuesto en dicho decreto; xii) precisó que el alcalde velará por las garantías del personal médico y sector salud; xiii) señaló que continúa vigente el artículo primero del decreto municipal 042 del 22 de marzo de 2020.

3.3.2.4.- Al revisar el contenido del Decreto 079 se establece que:

- a) Hay un error de técnica al transcribir casi todas las medidas adoptadas en el Decreto Nacional 1076 de 2020, incluidas las excepciones al aislamiento, algunas de las cuales no son de competencia de los alcaldes (artículo 3 numerales 5, 13, 14, 15, 16, 19, los incisos segundo y tercero de numeral 27, 28 y 46 del Decreto 079), lo cual resulta ineficaz.

Lo correcto es que los mandatarios locales, con base en esos lineamientos dispongan las medidas aplicables en su jurisdicción.

Sin embargo, así se declarara la nulidad de esas transcripciones, dichas excepciones seguirían vigentes por disposición del decreto nacional, motivo por el cual no se adopta ninguna medida respecto de ellas, simplemente se deja la observación mencionada.

- b) En el artículo 15º se dispuso:

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

El Decreto municipal 042 del 22 de marzo de 2020 ya fue juzgado por este Tribunal. Por lo tanto, ha de estarse a lo resuelto en el fallo.

3.3.2.5.- Sobre las demás medidas dispuestas en el acto objeto de control debe señalarse lo siguiente:

3.3.2.5.1.- 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, es decir, el fin perseguido es garantizar la salud y la vida de todos.

3.3.2.5.2.- Están suficientemente fundamentadas en la Constitución y demás normas citadas en sus consideraciones.

3.3.2.5.3.- Y aunque 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 Decreto 1076 de 2020, puesto que el acto examinado se ajusta a sus disposiciones).

En razón de lo anterior, se procederá a declarar su legalidad.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR ajustado a la ley el Decreto 079 del 31 de julio de 2020, expedido por el municipio de Sabanalarga, acorde con la motivación precedente.

SEGUNDO: En lo relacionado con el Decreto municipal 042 del 22 de marzo de 2020, como quiera que ya fue juzgado por este Tribunal, **DEBE ESTARSE** a lo resuelto en el fallo.

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

(Aprobado en Sala virtual del 15 de octubre 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
