



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

Yopal Casanare, veintidós (22) de octubre de dos mil veinte (2020)

Referencia:	Radicación núms. 85001-2333-000-2020-00448-00 acumulada con el proceso 85001-2333-000-2020-00449-00
Medio de Control:	CONTROL DE LEGALIDAD AUTOMÁTICO
Actos controlados:	<p>DECRETO 037 DEL 01 DE JUNIO DE 2020 EXPEDIDO POR EL MUNICIPIO DE PORE, QUE ORDENÓ: EL AISLAMIENTO PREVENTIVO HASTA EL 01 DE JULIO DE 2020; ESTABLECIÓ EXCEPCIONES PARA LA CIRCULACIÓN DE VEHÍCULOS Y PERSONAS EN DETERMINADOS CASOS O ACTIVIDADES; INDICÓ QUE QUIENES TRANSITAN EN PORE DEBÍAN ATENDER LAS DIRECTRICES Y RECOMENDACIONES DADAS EN LOS DECRETOS 021, 022 Y 023 DE 2020; RESTRINGIÓ EL INGRESO Y TRÁNSITO DE VEHÍCULOS, MOTOCICLETAS, BICICLETAS Y DEMÁS MEDIOS DE TRANSPORTE EN EL MUNICIPIO SALVO LAS EXCEPCIONES; PROHIBIÓ EN CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES EN ESPACIOS PÚBLICOS, ESPACIOS ABIERTOS Y ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO HASTA EL 01 DE JULIO DE 2020; INSTÓ A LOS HABITANTES DEL MUNICIPIO A REALIZAR LIMPIEZA, LAVADO Y DESINFECCIÓN FRENTE A SUS VIVIENDAS Y SEÑALÓ QUE LAS PERSONAS QUE INGRESEN AL MUNICIPIO PROVENIENTES DE SITIOS DONDE EXISTAN CASOS POSITIVOS COVID-19 DEBÍAN REALIZAR AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO POR 14 DÍAS CALENDARIO.</p> <p>POR SU PARTE, EN SÍNTESIS, EL DECRETO 040 DEL 17 DE JUNIO DE 2020: 1) MODIFICÓ EL NUMERAL 35 Y EL PARÁGRAFO 8 DEL ARTÍCULO SEGUNDO DEL DECRETO MUNICIPAL 037 DE 1 DE JUNIO DE 2020.</p>

Magistrado Ponente: **JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**

### **I.- OBJETO**

Procede el Tribunal a emitir sentencia dentro del asunto referenciado.

### **II.- DE LA ACUMULACIÓN DE LOS ACTOS**

1.- De acuerdo con el informe secretarial que obra en el repositorio, se advirtió por el despacho 2 que el Decreto 037 del 01 de junio de 2020 se encontraba para control CIL en el despacho 01 del Tribunal, con radicación 85001-2333-000-2020-00448-00.

2.- El Decreto 040 del 17 de junio de 2020 ingresó al despacho 2 del Tribunal Administrativo de Casanare con radicación 85001-2333-000-2020-00449-00; a través de este se modifica parcialmente el Decreto 037 de 2020, emitido por el municipio de Pore, que adoptó instrucciones del gobierno nacional e impartió medidas tendientes a contrarrestar la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19. Consecuencialmente remitió este decreto para que fuera acumulado con el indicado en el numeral 1.

3.- Encontrando cumplidos los requisitos previstos en los artículos 148, s.s. y concordantes del C.G. del P., se avocó el conocimiento del Decreto 037 del 1º de junio de 2020 y se acumularan los dos procesos referidos, para decidirlos en una sola sentencia, a fin de evitar fallos contradictorios y garantizar el principio de economía procesal.

### **III.- LOS ACTOS CONTROLADOS**

A continuación, se sintetiza el contenido de los actos objeto de control, en los siguientes términos:

#### **A.- Consideraciones jurídicas comunes en los decretos municipales:**

1.- Tuvo en cuenta los artículos 2, 24, 44, 45, 46, 49, 95, 209 y 3015 de la Constitución Política.

2.- Trajo a colación las sentencias T-483 de 1999 y C-813 de 2014 de la Corte Constitucional que define el concepto de orden público.

3.- Indicó que el artículo 14 de la Ley 1801 de 2016 establece el poder extraordinario a los gobernadores y alcalde, ante situaciones de emergencia y calamidad que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

El artículo 202 de la norma en cita designó competencias extraordinarias de Policía a los gobernadores y alcaldes respecto de situaciones de emergencia y calamidad que amenacen o afecten la población.

4.- Que el Decreto 539 de 2020 estableció que los gobernadores y alcaldes están sujetos a los protocolos que, sobre bioseguridad expida el Ministerio de Salud y Protección Social, conforme las facultades otorgadas a esa entidad, por su parte el Decreto 418 de 2020 dictó medidas transitorias en materia de orden público en el marzo de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus.

5.- Por su parte el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes en Colombia a partir de las cero (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020 hasta las cero (00:00 am) del día 25 de mayo de 2020.

6.- El Decreto 689 de 2020 determinó prorrogar la vigencia del Decreto 636 de 6 de mayo de 2020 hasta las doce (12) de la noche (12:00 pm) del día 31 de mayo de 2020 y extender las medidas allí adoptadas.

7.- Que mediante Decreto 749 de 2020 se impartieron instrucciones por el presidente de la República en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid-19 y el mantenimiento del orden público, determinado en su artículo primero ordenar el aislamiento preventivo a partir de las cero (00:00) horas del día 01 de junio de 2020, hasta las cero (00:00) horas del día 01 de julio de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus Covid-19.

8.- Por su parte el Decreto 847 de 2020 modificó el Decreto 749 de 2020 relacionadas con las actividades deportivas permitiendo el desarrollo de la práctica deportiva en espacios como canchas, siempre que dichos escenarios sean a campo abierto.

#### **B. Consideraciones fácticas comunes en los dos decretos**

- La Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo de 2020 declaró la pandemia mundial debido al brote en varios países del Coronavirus COVID-19, para lo cual emitió una serie de controles para la prevención de contagio y propagación del virus.
- 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.
- Según el reporte epidemiológico expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social a fecha 01 de junio de 2020, en Casanare se han confirmado 32 casos, donde 4 de los 19 municipios del departamento reportan afectación de COVID-19.

#### **C.- Consideraciones valorativas**

En los dos decretos objeto de control se establece que tienen por finalidad la emisión de medidas tendientes a reducir los factores de riesgo de contagio, prevenir y mitigar las consecuencias negativas de la enfermedad COVID - 19, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios, para preservar la integridad de los ciudadanos y conservar el orden público en el municipio.

Y con base en esa fundamentación dispuso las siguientes medidas en el Decreto 037 del 1º de junio de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Pore – Casanare:

***“[...]”***

***ARTICULO PRIMERO: ORDENAR el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del Municipio de Pere hasta las 00:00 horas del día 01 de julio de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID - 19.***

***Para efectos de lograr el aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio municipal, con las excepciones previstas en el artículo segundo del presente acto.***

***ARTICULO SEGUNDO: Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y a la supervivencia se permite la circulación de vehículos y personas en los siguientes casos o actividades:***

***1. Asistencia y prestación de servicios de salud.***

***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 conexión 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.*

*El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.*

7. *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 ordinario consumo en la población-, (iii) reactivos de laboratorios, y (iv) alimentos, medicinas y demás productos para mascotas, y demás 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 sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables 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 emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*
14. *Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado Colombiano, 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 servicios y privado, exclusivamente para el transporte de carga.*
16. *Las actividades de dragado 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.*
19. *La operación aérea y aeroportuaria de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del Decreto 749 de 2020 y su respectivo mantenimiento.*
20. *La comercialización de los productos de los establecimientos 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 para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*
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 para producción, el abastecimiento, importación, exportación 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, (v) operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, (vi) chance y lotería, (vii) centrales de riesgo, (viii) transporte de valores, (ix) actividades notariales y de registro de instrumentos públicos, (x) expedición licencias urbanísticas.*

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

*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 estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

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

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

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

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

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 biblioteca.*

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.*

43. *Servicios de peluquería.*

*PARÁGRAFO 1. Las actividades aquí contempladas deberán acreditarse a través de prueba sumaria del desarrollo de dichas funciones, así como la identificación correspondiente.*

*PARÁGRAFO 2. Las personas naturales o jurídicas que desarrollen las actividades relacionadas en el presente artículo en calidad de proveedores, comercializadores y/o prestadores de bienes y servicios no estarán sometidos al pico y cédula mencionado en el presente acto. No obstante, deberán estar debidamente identificados y acreditar el desarrollo de dichas actividades y cumplir el protocolo general de bioseguridad atendiendo lo dispuesto en las resoluciones No. 666, 675, 677, 678, 681, 682, 714, 730, 735, 737, 738, 749, 773 y 845 de 2020 según corresponda, aplicables al desarrollo de actividades generales y específicas, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social las cuales podrán ser consultadas por cualquier ciudadano en el siguiente link [https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Norm\\_Resoluciones.aspx](https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Norm_Resoluciones.aspx).*

*PARÁGRAFO 3. Se permitirá la movilización de personas en calidad consumidores y/o usuarios de bienes, productos y servicios conforme las actividades descritas en el presente artículo así: una (01) sola persona podrá circular por la jurisdicción del municipio en su vehículo particular, motocicleta, mediante el uso de transporte público o cualquier otro medio permitido por la normatividad nacional, departamental y municipal para el desarrollo de dichas actividades, acatando el último dígito de la cédula de ciudadanía en el horario comprendido entre las 6:00 AM y 6:00 PM de lunes a viernes conforme lo siguiente:*

<i>DÍA DE LA SEMANA</i>	<i>ÚLTIMO DÍGITO DE LA CÉDULA</i>
<i>LUNES</i>	<i>1 Y 2</i>
<i>MARTES</i>	<i>3 Y 4</i>
<i>MIÉRCOLES</i>	<i>5 Y 6</i>
<i>JUEVES</i>	<i>7 Y 8</i>
<i>VIERNES</i>	<i>9 Y 0</i>

*Los días SÁBADOS se establece pico y género; Los hombres podrán salir de 6:00*

*a.m. a 12:00m y las mujeres de 12 m a 6:00 exclusivamente para adquisición de bienes y servicios contemplados dentro de las actividades relacionadas en el presente artículo.*

*Los días DOMINGO queda prohibida la circulación de consumidores y/o usuarios de bienes y servicios y la venta y comercialización al público, se permitirá la comercialización de bienes y servicios conforme las actividades relacionadas en el presente artículo mediante la modalidad de comercio electrónico, plataformas digitales y entregas a domicilio.*

*Los establecimientos de comercio dedicados al desarrollo de las actividades descritas anteriormente, además de acatar el horario anteriormente señalado, deberán realizar el control de ingreso de las personas a través de la verificación de sus respectivas cédulas de ciudadanía de acuerdo al día establecido para el efecto y disponer de la logística necesaria para evitar la aglomeración de más de 10 personas tanto dentro como a las afueras del lugar en el caso de que se pretenda el ingreso al mismo, para esto deberá establecerse demarcación o cualquier otro medio para mantener las distancia de dos (02) metros entre cada persona*

*Así mismo, deberán contar con un punto de lavado y desinfección de manos o la aplicación de gel antibacterial o alcohol glicerinado previo al ingreso, y requerirse el uso de tapabocas y las demás medidas establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social de acuerdo a cada caso.*

*PARGRAFO 4: Las personas, empresas y/o establecimientos de comercio que desarrollen actividades descritas en el presente artículo, deberán comunicar al Municipio de Pore la apertura y desarrollo de sus actividades económicas, anexando el respectivo manual y/o protocolo de bioseguridad atendiendo las normas sanitarias aplicables a su caso con base en las resoluciones y directrices adoptadas por el Ministerio de Salud y Protección Social, además de atender las demás medidas que adopten a futuro las entidades del orden nacional y territorial.*

*PARÁGRAFO 5. Se restringe el comercio informal proveniente de otros municipios y/o departamentos; los comerciantes informales que residan en el municipio de Pore y desarrollen dicha actividad en la jurisdicción deberán adoptar su respectivo protocolo de bioseguridad atendiendo las normas requeridas para el caso, así como garantizar las medidas de aislamiento y las demás adoptadas por las autoridades nacionales, departamentales y municipales.*

*PARÁGRAFO 6. Cuando una de las personas de las señaladas en el numeral 3 deba salir podría hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo atendiendo todas las recomendaciones de seguridad y protección.*

*PARÁGRAFO 7. A efectos de proteger la integridad de las personas y los animales de compañía y conforme las medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas dentro de un rango de una cuadra del domicilio o residencia por un tiempo estimado de máximo 20 minutos.*

*PARÁGRAFO 8. Las actividades físicas y deportivas al aire libre podrán realizarse atendiendo las siguientes disposiciones:*

- 1. Los adultos menores de setenta (70) años podrán realizar dichas actividades en el horario comprendido entre las 05:00 am hasta las 7:00 am durante todos los días.*
- 2. Los adultos mayores de 70 años podrán realizar dichas actividades durante*

- los días lunes, miércoles y viernes entre las 8:00 am hasta las 8:30 am*
3. *Los niños mayores de seis (06) años y adolescentes hasta los diecisiete (17) años podrán realizar actividades deportivas y/o al aire libre durante los días lunes, miércoles y sábado en el horario comprendido entre las 03:00 pm y 4:00 pm.*
  4. *Los niños entre dos (2) y cinco (5) años podrán realizar actividades deportivas y/o al aire libre durante los días martes, jueves y viernes en el horario comprendido entre las 4:00 pm a 4:30 pm.*
  5. *Está prohibido el uso de gimnasios, polideportivos, parques biosaludables, parques infantiles y demás escenarios deportivos.*
  6. *La actividad física y deportiva deberá realizarse de manera individual, queda prohibido el desarrollo de las mismas de manera grupal.*
  7. *La distancia entre personas para las actividades física de trote y caminata será de cinco (05) metros y en las demás de diez (10) metros.*
  8. *Todas las personas incluyendo, niños, niñas y adolescentes deberán utilizar los elementos de protección indicados por el Ministerio de Salud y Protección Social.*

*PARÁGRAFO 9. Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo en calidad de consumidores y/o usuarios deberán cumplir los protocolos de bioseguridad y medidas de protección que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia ocasionada por el Coronavirus COVID - 19, como el uso de tapabocas, lavado y desinfección continua de manos, distanciamiento social y demás establecidas en la Resolución No. 666 de 2020 y demás normas complementarias.*

*ARTICULO TERCERO: Quienes residan o transiten en el municipio de Pore deberán atender todas las directrices y recomendaciones adicionales a las contempladas en este acto, en los Decretos Municipales No. 021, 022, 023 de 2020 y los que se expidan por las autoridades del orden Nacional y Departamental relacionadas con la emergencia sanitaria.*

*ARTICULO CUARTO: RESTRINGIR el ingreso y tránsito de vehículos, motocicletas, bicicletas y demás medios de transporte reglamentados por la normativa nacional, por las vías del Municipio de Pore, salvo para el desarrollo de las actividades contempladas en el artículo segundo de ese acto; para el efecto se habilitará el ingreso y salida del casco urbano por la Calle 11 con carrera 21 esquina y calle 4 con carrera 7 esquina, respectivamente.*

*Para el ingreso al Municipio de Pore deberá acreditarse el desarrollo de las actividades contempladas en el artículo segundo.*

*Así mismo, el embarque y desembarque de pasajeros del servicio de transporte público terrestre se deberá realizar exclusivamente en los puntos aquí descritos.*

*ARTICULO QUINTO: PROHIBIR el consumo de bebidas embriagantes en espacios públicos, espacios abiertos y establecimientos de comercio y espacios privados que trasciendan a lo público hasta las 00:00 horas del día 01 de julio de 2020.*

*Los establecimientos de comercio dedicados al expendio de dichas bebidas (bares, cantinas, almacenes, licoreras, galleras, clubes sociales, casas culturales, centros sociales privados o clubes privados o similares y demás) deberán adoptar los mecanismos para la venta de estos productos en el establecimiento sin permitir su consumo o preferiblemente a través de canales electrónicos, telefónicos y por*

*entrega a domicilio atendiendo las medidas sanitarias y normas de bioseguridad a que haya lugar.*

*Así mismo, los particulares deberán acatar las medidas de aislamiento preventivo obligatorio en su domicilio para el consumo de bebidas embriagantes y de distanciamiento, así como evitar las aglomeraciones o reuniones privadas que desatiendan lo dispuesto en el presente acto.*

*ARTICULO SEXTO: A efectos de mitigar la transmisión del virus COVID - 19 en el Municipio de Pore se insta a los habitantes a efectuar la limpieza, lavado y desinfección del frente de sus viviendas y/o residencias, así como adoptar todas las medidas de bioseguridad establecidas y las que se llegaren a adoptar posteriormente por el Ministerio de Salud y Protección Social.*

*ARTICULO SÉPTIMO: Los transeúntes, visitantes y demás personas que ingresan al Municipio de Pore, provenientes de otros departamentos o municipios donde existan casos positivos de COVID-19, deberán realizar el aislamiento preventivo obligatorio conforme las normas de bioseguridad establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social en su domicilio o residencia por el término de catorce (14) días calendario.*

*ARTICULO OCTAVO: Comunicar fa presente decisión a 108 organismos de seguridad de estado y a la fuerza pública para los efectos de hacer cumplir lo aquí dispuesto. para lo cual se deberán izar los operativos de rigor en la jurisdicción del Municipio de Pore y proceder a adoptar las medidas correctivas de su competencia.*

*ARTÍCULO NOVENO: Las anteriores medidas constituyen una orden de policía y su incumplimiento dará lugar a las medidas correctivas a que haya lugar contempladas la Ley 1801 de 2016, por parte de la Policía Nacional, así como las sanciones previstas en el artículo 368 del Código Penal.*

*ARTICULO DÉCIMO: El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.*

Por su parte, el Decreto 040 del 17 de junio de 2020, modificó el numeral 35 y el parágrafo 8 del artículo segundo del Decreto 037 del 1 de junio de 2020. La parte resolutive de aquel es la siguiente:

***"[...]"***

***ARTICULO PRIMERO: MODIFICAR el numeral 35 del ARTÍCULO SEGUNDO del Decreto Municipal No. 037 de 01 de junio de 2020 el cual quedará así:***

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

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

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

*El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los adultos mayores de 70 años, tres (3) veces a la semana, una (1) **hora al día**".*

**ARTICULO SEGUNDO:** MODIFICAR el PARÁGRAFO 8 del ARTÍCULO SEGUNDO del Decreto Municipal No. 037 de 01 de junio de 2020 el cual quedará así:

**PARÁGRAFO 8.** Las actividades físicas, de ejercicio al aire libre y la práctica deportiva de manera individual podrán realizarse atendiendo las siguientes disposiciones:

1. Los adultos menores de setenta (70) años podrán realizar dichas actividades en el horario comprendido entre las 05:00 am hasta las 7:00 am durante todos los días.
2. Los adultos mayores de 70 años podrán realizar dichas actividades durante los días lunes, y miércoles y viernes entre las 8:00 am hasta las 9:00 am.
3. Los niños mayores de seis (06) años y adolescentes hasta los diecisiete (17) años podrán realizar actividades deportivas y/o al aire libre durante los días lunes, miércoles y sábado en el horario comprendido entre las 03:00 pm y 4:00 pm.
4. Los niños entre dos (2) y cinco (5) años podrán realizar actividades deportivas y/o al aire libre durante los días martes, jueves y viernes en el horario comprendido entre las 4:00 pm a 4:30 pm
5. Está prohibido el uso de gimnasios, polideportivos, parques biosaludables, parques infantiles y demás escenarios deportivos salvo el uso de polideportivos para la práctica deportiva de manera individual por deportistas profesionales y de alto rendimiento.
6. La actividad física y deportiva deberá realizarse de manera individual, queda prohibido el desarrollo de las mismas de manera grupal.
7. La distancia entre personas para las actividades física de trote y caminata será de cinco (05) metros y en las demás de diez (10) metros.
8. Todas las personas incluyendo, niños, niñas y adolescentes deberán utilizar los elementos de protección indicados por el Ministerio de Salud y Protección Social.

**ARTICULO TERCERO:** El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y modifica el numeral 35 y el parágrafo 8 del artículo segundo del Decreto 037 de 2020.

[...]" (Sic para todo el texto en cursiva).

### III.- ACTUACIÓN PROCESAL

Se registró en los procesos lo siguiente:

<b>ACTUACIÓN 85001-2333-000-2020-00448-00</b>	<b>FECHA</b>
Radicación	24/08/2020
Reparto e ingreso al Despacho	25/08/2020
Admisión	31/08/2020
Aviso a la comunidad en general	01/09/2020
Notificación del auto admisorio	01/09/2020
Corre traslado al agente del Ministerio Público	16/09/2020
Ingresó al Despacho para fallo	08/10/2020

<b>ACTUACIÓN 85001-2333-000-2020-00449-00</b>	<b>FECHA</b>
Radicación	24/08/2020
Reparto e ingreso al Despacho	25/08/2020
Auto remite al Despacho 01	27/08/2020

Admisión	07/09/2020
Aviso a la comunidad en general	08/09/2020
Notificación del auto admisorio	08/09/2020
Corre traslado al agente del Ministerio Público	23/09/2020
Ingresó al Despacho para fallo	08/10/2020

#### **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 para los procesos 2020-402 y 2020-417.

#### **V.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El agente del Ministerio Público destacado ante esta Corporación emitió concepto dentro de la radicación 85001-23-33-000-2020-00448-00, en el cual:

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

b.- Precisó que el problema jurídico a resolver consistía en determinar si el Decreto No. 037 de 1 de junio 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 Constitución y así mismo en establecer si quien lo expidió tenía competencia para ello.

c.- Citó el artículo 136 del CPACA.

d.- Transcribió parcialmente un pronunciamiento emitido por la Sala Plena del Consejo de Estado el 5 de marzo de 2012, dentro de la radicación 110010315000201000369, con ponencia del consejero Hugo Fernando Bastidas, en el cual se fijaron los lineamientos, características y requisitos del control de legalidad.

e.- Luego de reproducir la parte resolutive del Decreto núm. 037 del 1º de junio de 2020 emitido por el alcalde de Pore – Casanare, analizó el caso concreto, concluyendo lo siguiente:

- El 12 de marzo de 2020, mediante Resolución 385, el Ministerio de la Protección Social declaró emergencia sanitaria por causa del Coronavirus y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la programación.
- La Organización Mundial de la Salud declaró el citado virus como pandemia.
- El Gobierno Nacional emitió el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 mediante 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, siendo prorrogado a través del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020.
- El Decreto 037 del 1º de junio de 2020 está relacionado con la situación de riesgo que pueda afrontar eventualmente la entidad territorial en cuanto a la situación de propagación y contagio (respecto de adopción de medidas e instrumentos legales urgentes para conjurar la crisis acaecida por el COVID19).

- Luego de transcribir el artículo 84 y 91 de la Ley 136 de 1994 indicó que el alcalde es el competente para dictar las disposiciones que hagan posible el cumplimiento de las funciones de los empleados oficiales municipales, garantizar la eficiente y eficaz prestación de los servicios a cargo de la entidad y ejecutar las acciones tendientes a la protección de todas las personas, puede y debe constitucional y legalmente emitir todos aquéllos actos administrativos.
- Señala que el acto administrativo que es objeto de enjuiciamiento y que fuera dictado por el alcalde de Pore, se fundamenta en las atribuciones establecidas por la Ley 1801 de 2016 y la ley 715 de 2001.
- Dijo que el objeto de control se limita a adoptar y reflejar lo señalado en normas de carácter nacional, las cuales establecen las condiciones para el cumplimiento de aislamiento preventivo y obligatorio como parte de las acciones que ayudarán a enfrentar y mitigar el rápido avance del Coronavirus COVID-19 en el territorio Nacional, destaca que el acto administrativo en sus consideraciones alude expresamente a la situación calamitosa que vive el municipio con ocasión del COVID-19, así como hace referencia a los Decretos Legislativos emitidos por el Ejecutivo Nacional.
- Indicó que sí hay conexidad entre el decreto municipal y el Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo, puesto que las medidas dispuestas en él están destinadas a prevenir la propagación y a que se retrase el contagio del virus en la población.
- Resaltó que el Decreto núm. 037 del 1º de junio de 2020, expedido por el alcalde municipal de Pore, respetó las formalidades propias de esta clase de actuaciones de las autoridades públicas, por lo que se evidencia que sí existe proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis desatada por el COVID-19 e impedir la extensión de los efectos del Estado de Emergencia, ya que el establecimiento de restricciones en cuanto a movilización de vehículos y personas para evitar las aglomeraciones 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 y el toque de queda se constituyen 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.
- Por último, señala que al efectuar la confrontación entre el Decreto núm. 037 de 1º de junio de 2020 y los Decretos Legislativos 636 de 2020 prorrogado por el Decreto 749 del mismo año, así como el Decreto y 637 de 2020 proferidos por el Gobierno Nacional y las Leyes 136 de 1994, 715 de 2001, y 1801 de 2016, se constata indubitadamente que no existe infracción alguna de aquél respecto de estos, que son justamente las normas en los que debe fundarse.

Y con base en los anteriores argumentos solicitó que se declare conforme a derecho y por lo tanto legal el Decreto 037 de 01 de junio de 2020 proferido por el alcalde del municipio de Pore.

## **VI.- PRUEBAS**

Durante el trámite del medio de control que nos ocupa, se incorporó los Decretos 037 del 1º de junio de 2020 y 040 de 17 de junio de 2020 y proferido por el alcalde del municipio de Pore – Casanare.

## **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.- Aunque la vigencia del Decreto 417 de 2020 (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.

2.2.2.- 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 anomalía constitucional, en la que se invierte el principio democrático, facultando al órgano ejecutivo para dictar normas con fuerza de ley”<sup>[65]</sup>. Como se trata de una situación extraordinaria donde la ley no es aprobada por el legislador, la Carta Política a su vez impone una serie de limitaciones<sup>[66]</sup>, de los cuales se deriva la interpretación restrictiva de las facultades del Gobierno nacional como única opción compatible con la democracia constitucional<sup>[67]</sup>.

2.2.3.- El control de constitucionalidad, según lo indicado por la jurisprudencia, se vale de la propia Constitución Política, de los tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad<sup>[68]</sup> (art. 93 constitucional) y de la Ley 137 de 1994<sup>[69]</sup> (estatutaria de los estados de excepción-LEEE-). De la alteración excepcional de las competencias legislativas surge por consecuencia imperativa que el control constitucional de la declaración del estado de excepción y sus decretos de desarrollo tengan carácter i)

jurisdiccional<sup>[70]</sup>, ii) automático<sup>[71]</sup>, iii) integral<sup>[72]</sup>, iv) participativo<sup>[73]</sup>, v) definitivo<sup>[74]</sup> y vi) estricto<sup>[75]</sup>, sin perjuicio del control político del Congreso de la República<sup>[76]</sup>.

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

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

#### **a) Presupuestos formales**

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

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

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

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

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

Este Tribunal ha indicado que esta exigencia es consecuencia del principio de temporalidad que caracteriza a los estados de emergencia, en virtud del cual la

transitoria asunción de la función legislativa y el poder que se sigue para restringir las libertades y garantías constitucionales, hacen imperativo un “periodo estrictamente limitado a las exigencias de la situación”<sup>[92]</sup>.

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

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

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

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

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

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

Al realizar el control material de una declaratoria de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública se debe verificar que: i) se inscriba dentro de su definición, es decir “aquella situación catastrófica que se deriva de causas naturales o técnicas, y que produce una alteración grave e intempestiva de las condiciones sociales, económicas y ecológicas de una región o de todo el país, o, como aquella desgracia o infortunio que afecte intempestivamente a la sociedad

o a un sector importante de ella y que perturbe o amenace perturbar de manera grave, inminente (...) el orden económico, social o ecológico”<sup>[105]</sup>.

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

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

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

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

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

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

- **Juicio de realidad de los hechos invocados.** Está dado en determinar que los hechos que se aducen dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia efectivamente hayan existido, esto es, que se generaron en el mundo de los fenómenos reales cuya acreditación puede resultar compleja<sup>[119]</sup>. Se trata de un examen eminentemente objetivo<sup>[120]</sup> consistente en una verificación positiva de los hechos<sup>[121]</sup> y de la existencia de la perturbación o amenaza del orden<sup>[122]</sup>.
- **Juicio de identidad de los hechos invocados**<sup>[123]</sup>. Está dado en constatar que los hechos como sustento de la declaratoria del estado de emergencia efectivamente correspondan a aquellos pertenecientes a esta modalidad de estados de excepción<sup>[124]</sup>. Se verifica por vía negativa, es decir, que los hechos no correspondan a aquellos que darían lugar a la declaración del estado de guerra exterior<sup>[125]</sup> o de conmoción interior<sup>[126]</sup>. Además, en eventos en que resulte complejo determinar la naturaleza de los hechos que

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

- **Juicio de sobrevinencia de los hechos invocados**<sup>[128]</sup>. Los hechos deben tener un carácter sobreviniente como lo ha reiterado la jurisprudencia de la Corte<sup>[129]</sup>, lo cual se contrapone a situaciones ordinarias, crónicas o estructurales, de ocurrencia común y previsible en la vida de la sociedad<sup>[130]</sup>. Además, solo pueden ser utilizadas cuando “circunstancias extraordinarias” hagan imposible el mantenimiento de la normalidad institucional a través de los poderes ordinarios del Estado<sup>[131]</sup>. Por tal razón, este juicio tiene también un elemento objetivo al suponer verificar si estos sí resultan imprevistos y anormales<sup>[132]</sup>.
- Respecto al carácter extraordinario de los hechos en la sentencia C-135 de 2009 se indicó que los artículos 215 de la Constitución y 2º de la Ley 137 de 1994 EEE solo exigen que “las circunstancias invocadas sucedan de manera improvisada (...) y se aparten de lo ordinario, esto es, de lo común o natural”. De esta manera, también “la agravación rápida e inusitada de un fenómeno ya existente puede tener el carácter de sobreviniente y extraordinario, por ocurrir de manera inopinada y anormal”. También ha sostenido esta Corporación que las circunstancias que producen emergencias pueden ser de tres tipos: “(i) situaciones extrañas al Estado; (ii) acciones del Estado; (iii) omisiones del Estado”<sup>[133]</sup>, siendo más estricto el análisis del presupuesto material cuando es resultado de la acción u omisión del Estado.

### c) **Presupuesto valorativo**

La Constitución dispone que la emergencia podrá declararse frente a hechos sobrevinientes que perturben o amenacen perturbar “en forma grave e inminente” el orden económico, social y ecológico, o que constituya “grave” calamidad pública<sup>[134]</sup>.

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

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

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

valoraciones históricas sobre el criterio de normalidad y anormalidad propio de la vida social en un tiempo y lugar determinado<sup>[143]</sup>.

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

#### **d) Presupuesto de suficiencia**

El juicio de suficiencia atañe a la evaluación de la existencia de medios ordinarios para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Ello se deriva de los artículos 215 de la Constitución y de los artículos 2<sup>[147]</sup> y 9<sup>[148]</sup> de la Ley 137 de 1994. La valoración de los mecanismos ordinarios al alcance del Estado corresponde al Presidente de la República, como ocurre con los demás presupuestos materiales, pero ello no es absoluta al sujetarse a la Constitución, a los tratados internacionales que integran el bloque de constitucionalidad y a la Ley 137 de 1994 -LEEE--<sup>[149]</sup>.

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

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

#### **2.2.5.- Otras prohibiciones constitucionales**

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

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

2.4.- La Corte, en sentencia C-179 de 1994, ejerció el control automático de constitucionalidad sobre el proyecto de ley que le fue enviado por el congreso para esos efectos y que después de ese trámite se convirtió en Ley 137 de 1994, declarando la 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 los actos 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, 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 Pore – 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 de los decretos referidos.

### **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.- Al expedir los actos objeto de control se invocaron como fundamento los Decretos 418 y 593 de 2020, los cuales fueron derogados antes de la expedición de los dos primeros. Por lo tanto, es indebido citarlos como sustento de los actos objeto de control.

Y por último, se indicó que se adoptaban las disposiciones consignadas en el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, que imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público. Este decreto con las modificaciones efectuadas por el Decreto 847 de 2020, por ende, el control se hará principalmente con respecto a ellos,

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, los actos que ocupan la atención de la Sala en esta oportunidad, son un desarrollo del Decreto 749 de 2020.

Así las cosas, se encuentra que los dos decretos referidos cumplen con las formalidades necesarias para ser objeto de control de legalidad. En efecto, de lo expuesto resulta que:

- Fueron expedidos por una autoridad del orden territorial, esto es, por el alcalde de Pore –Casanare.
- Se emitieron 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 dictaron en desarrollo de uno de los decretos emitidos con ocasión de la declaratoria de emergencia, específicamente, el Decreto 749 de 2020, prácticamente son una transcripción de este.
- Cuando se examinan las medidas adoptadas por el alcalde de Pore a través de los Decretos 037 y 040 de 2020 se establece que son generales, impersonales, objetivas, abstractas y que no se agotan con el primer uso; es decir, se trata de actos 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, persisten los problemas 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 otros, el Decreto 749 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 Pore – Casanare 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, 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 indicadas en precedencia, 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 de los decretos objeto de control transcritos en precedencia permiten concluir que su contenido corresponde a la prolongación del aislamiento preventivo, así como la adopción de medidas conexas que se han ideado para hacerlo efectivo.

En resumen, el **Decreto 037 del 1º de junio de 2020** expedido por el municipio de Pore, estableció: i) el aislamiento preventivo hasta el 01 de julio de 2020; ii) estableció excepciones para la circulación de vehículos y personas en determinados casos o actividades; iii) indicó que quienes transitan en Pore debían atender las directrices y recomendaciones dadas en los Decretos 021, 022 y 023 de 2020; iii) restringió el ingreso y tránsito de vehículos, motocicletas, bicicletas y demás medios de transporte en el municipio salvo las excepciones; iv) prohibió el consumo de bebidas embriagantes en espacios públicos, espacios abiertos y establecimientos de comercio hasta el 01 de julio de 2020 y; v) instó a los habitantes del municipio a realizar limpieza, lavado y desinfección frente a sus viviendas y señaló que las personas que ingresen al municipio provenientes de sitios donde existan casos positivos covid-19 debían realizar aislamiento preventivo obligatorio por 14 días calendario.

Por su parte, en síntesis, el **Decreto núm. 040 del 17 de junio de 2020**: i) Modificó el numeral 35 y el párrafo 8 del artículo segundo del Decreto municipal 037 de 1 de junio de 2020, que estableció un nuevo horario para el desarrollo de actividades físicas.

3.3.2.3.- Cuando se analiza el decreto objeto de control se establece que existe un error de técnica al transcribir casi todas las medidas adoptadas en el Decreto Nacional 749 de 2020, especialmente en los numerales 5, 13, 15, 16 y 19 del artículo 2 del Decreto 037 de 2020.

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

Sin embargo, no tendría ningún efecto práctico declarar su nulidad por cuanto seguirían vigentes las disposiciones nacionales sobre esos temas y por tal motivo simplemente se deja esta acotación.

3.3.2.4.- De otra parte, al efectuar el control material sobre las medidas adoptadas en los dos decretos se establece que algunas de sus disposiciones no pasan el tamiz

realizado con base en los criterios establecidos por la Corte Constitucional y sintetizados en precedencia, como pasa a verse:

3.3.2.4.1.- El inciso tercero del párrafo tercero del artículo segundo, que preceptuó:

*“Los días DOMINGO queda prohibida la circulación de consumidores y/o usuarios de bienes y servicios y la venta y comercialización al público, se permitirá la comercialización de bienes y servicios conforme las actividades relacionadas en el presente artículo mediante la modalidad de comercio electrónico, plataformas digitales y entregas a domicilio”.*

En efecto, esta disposición contraría en forma directa y flagrante el principio de igualdad y derecho al trabajo consagrados en los artículos 13 y 25 de la Constitución.

En el decreto ni siquiera hay una razón o justificación de dicha medida, y ello contraría el Estado del derecho, pues en este los actos administrativos deben estar motivados para que los administrados y los jueces que hacen el control de legalidad puedan verificar la necesidad, proporcionalidad y razonabilidad de las medidas. Por ende, también resultan arbitrarias.

En consecuencia, se declarará la ilegalidad del párrafo tercero del artículo segundo del Decreto 037 del 01 de junio de 2020.

3.3.2.4.2.- En el artículo quinto se dispuso:

*“ARTICULO QUINTO: PROHIBIR el consumo de bebidas embriagantes en espacios públicos, espacios abiertos y establecimientos de comercio **y espacios privados que trasciendan a lo público** hasta las 00:00 horas del día 01 de julio de 2020.*

*Los establecimientos de comercio dedicados al expendio de dichas bebidas (bares, cantinas, almacenes, licorerías, gallerías, clubes sociales, casas culturales, centros sociales privados o clubes privados o similares y demás) deberán adoptar los mecanismos para la venta de estos productos en el establecimiento sin permitir su consumo o preferiblemente a través de canales electrónicos, telefónicos y por entrega a domicilio atendiendo las medidas sanitarias y normas de bioseguridad a que haya lugar.*

*Así mismo, los particulares deberán acatar las medidas de aislamiento preventivo obligatorio en su domicilio para el consumo de bebidas embriagantes y de distanciamiento, así como evitar las aglomeraciones o reuniones privadas que desatiendan lo dispuesto en el presente acto”.*

La frase subrayada y resaltada en negrillas del inciso primero también resulta arbitraria, inconstitucional e ilegal, por las siguientes razones:

- No está motivada, como corresponde en un estado de derecho cuando se expide un acto administrativo, para permitir el control por parte de los particulares y las autoridades competentes.
- Los espacios privados no pueden ser afectados por medidas de las autoridades salvo los casos expresamente contemplados en la Constitución y la ley. Ni el artículo 215 de la Constitución, ni la Ley 137 de 1994 que reglamenta los Estados de Excepción, ni ninguna otra disposición permiten a los alcaldes invadir el espacio privado.
- La Corte Constitucional, al emitir la sentencia C 145 de 2020 dejó claramente establecido que ni siquiera el presidente, so pretexto de expedir normas para contrarrestar la emergencia económica, social y sanitaria, puede restringir los

derechos constitucionales, dentro de los cuales está precisamente el espacio privado.

En consecuencia, también se declarará la nulidad de la expresión “y espacios privados que trasciendan a lo público” contenida en el inciso primero del artículo quinto del Decreto 037 de 2020.

3.3.2.4.3.- En el párrafo 5 del artículo segundo del Decreto 037 de 2020 se dispuso:

*PARÁGRAFO 5. Se restringe el comercio informal proveniente de otros municipios y/o departamentos; los comerciantes informales que residan en el municipio de Pore y desarrollen dicha actividad en la jurisdicción deberán adoptar su respectivo protocolo de bioseguridad atendiendo las normas requeridas para el caso, así como garantizar las medidas de aislamiento y las demás adoptadas por las autoridades nacionales, departamentales y municipales.*

Al analizar esta norma se encuentra que igualmente no está motivada; crea una discriminación negativa respecto de comerciantes informales provenientes de otros departamentos o municipios, lo cual está prohibido expresamente por el artículo 13 de la Constitución, y restringe el derecho al trabajo previsto en el artículo 25 del mismo Estatuto.

Así las cosas, por las razones anotadas se declarará la nulidad del párrafo 5 del artículo segundo del Decreto 037 de 2020.

3.3.2.4.4.- El artículo séptimo del Decreto 037 de 2020 es del siguiente tenor:

*“ARTICULO SÉPTIMO: Los transeúntes, visitantes y demás personas que ingresan al Municipio de Pore, provenientes de otros departamentos o municipios donde existan casos positivos de COVID-19, deberán realizar el aislamiento preventivo obligatorio conforme las normas de bioseguridad establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social en su domicilio o residencia por el término de catorce (14) días calendario”.*

Sobre el mismo debe señalarse que, aunque en algunos de los primeros decretos expedidos por el Gobierno Nacional se ordenó la cuarentena por el término de catorce días calendario, ello solo ocurrió respecto de personas provenientes del exterior, pero no para personas del territorio nacional. Es más, esa medida ni siquiera está vigente para personas que provienen del exterior.

Además, en el decreto no se encuentra un motivo o argumento que justifique esta medida.

Por lo tanto, se declarará la nulidad del artículo séptimo del Decreto 037 de 2020.

3.3.2.5.- En relación con las demás medidas adoptadas en los Decretos 037 y 040 de 2020, expedidos por la alcaldesa de Pore, debe señalarse lo siguiente:

- a. Están suficientemente fundamentadas en la Constitución y demás normas citadas en sus consideraciones.
- b. Por lo menos una de las finalidades de los decretos municipales, 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.
- c. Y aunque las medidas adoptadas por el mandatario del municipio de Pore – Casanare en los decretos objeto de control de legalidad, restringen algunos

derechos protegidos por la constitución, la ley, y el *ius cogens*, resultan necesarias y proporcionales a los hechos y circunstancias que le sirven de causa. Es decir, no son arbitrarias, sino que, por el contrario, tienen una justificación constitucional (protección de la salud y la vida de la comunidad) y legal válida, puesto que el acto examinado se ajusta al Decreto 749 de 2020.

Así las cosas, por las razones anotadas, se declarará parcialmente ajustado a la ley los **Decretos 037 del 1 de junio de 2020 y 040 del 17 de junio de 2020**, expedido por el alcalde del municipio de Pore – Casanare.

4.- En procurador delegado ante este Tribunal, como se señaló, emitió concepto respecto del Decreto 037 solicitando declararlo ajustado a la Ley. En consecuencia, por las razones anotadas, se acogerá solo parcialmente su criterio.

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:** Por las razones indicadas en la motivación **DECLARAR** la nulidad parcial del Decreto 037 del 01 de junio de 2020, expedido por el municipio de Pore, específicamente en los siguientes apartes:

1. Inciso tercero del párrafo tercero del artículo segundo.
2. La expresión “*y espacios privados que trasciendan a lo público*” contenida en el inciso primero del artículo quinto.
3. Párrafo 5 del artículo segundo.
4. Artículo séptimo.

**SEGUNDO: DECLARAR** ajustados a la ley en lo demás, los Decretos 037 del 01 de junio de 2020 y 040 del 17 de junio de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Pore – Casanare, por las razones indicadas en la motivación.

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

(Aprobado en Sala virtual llevado a cabo el 22 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**