

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

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

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad  
ACTO: Decreto 0042 del 28 de mayo de 2020  
RADICACIÓN: 85001-2333-000-2020-00494-00

---

MAGISTRADA PONENTE: AURA PATRICIA LARA OJEDA

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

El municipio de Maní remitió, vía correo electrónico, el Decreto No. 0042 del 28 de mayo de 2020, suscrito por el alcalde municipal de dicho ente territorial, que correspondió al despacho 03 según acta de reparto del 25 de agosto del mismo año.

**I ANTECEDENTES**

Mediante auto del 01 de septiembre de 2020 se admitió el control inmediato de legalidad, el cual se notificó por estado No. 163 del 02 de septiembre de 2020 y personalmente al municipio de Maní y al Procurador 53 Judicial II para asuntos administrativos, conforme certificación emitida por la secretaria de la Corporación en la misma fecha. Igualmente, en la página web de la Rama Judicial - Tribunal Administrativo de Casanare - Avisos a la Comunidad, se publicó el aviso No. 329 informando la existencia del presente proceso.

Posteriormente, dando cumplimiento a lo dispuesto en la providencia en mención, el 17 de septiembre de 2020 se corrió traslado al agente del

Ministerio Público, remitiendo copia del expediente en medio digital, para rendir el respectivo concepto.

### **CONCEPTO DEL PROCURADOR**

El agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación manifiesta que el problema jurídico a resolver consiste en determinar si los actos administrativos en discusión se ajustan a la legalidad vigente y en especial a la normatividad excepcional establecida en los Decretos Legislativos, expedidos por el Gobierno nacional en ejercicio del artículo 215 de la Carta Política. Así mismo, indica que se debe establecer si el funcionario que expidió el decreto objeto de control es competente para hacerlo.

Hace un recuento del marco normativo, que regula el Gobierno, Nacional, a raíz de la aparición del Covid-19 y menciona: i) la Resolución No. 385 de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, que declara la emergencia sanitaria hasta el 30 de mayo del presente año por causa del coronavirus y adopta medidas sanitarias de aislamiento y cuarentena para hacer frente al mismo, acto administrativo que fue prorrogado hasta el 31 de agosto de 2020 mediante Resolución No. 844 del 26 de mayo del año en curso y finalmente, la Resolución No. 1462 del 25 de agosto de 2020 por la que nuevamente se prorrogó la vigencia de dicha medida hasta el día 30 de noviembre de este mismo año, ii) el Decreto Legislativo No. 637 del 06 de mayo de 2020 "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional", y iii) el Decreto No. 636 del 06 de mayo de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid-19, y el mantenimiento del orden público, prorrogado a mediante Decreto 749 del 28 de mayo de 2020.

Posteriormente, cita la Ley 136 de 1994 señalando las facultades de los alcaldes e indica que, los actos administrativos objeto de enjuiciamiento se fundamentan en las atribuciones establecidas en la leyes 1801 de 2016 y 715 de 2001. Concluye que, el alcalde municipal de Maní es competente para tomar la decisión adoptada en el decreto objeto de control y que existe proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis

desatada por el Covid-19 e impedir la extensión de los efectos del Estado de Emergencia. Así mismo, aduce que existe conexidad de dicho decreto, con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional mediante el Decreto número 637 de 2020 y resalta que no existe infracción alguna a las normas en las que deben fundarse. Por lo anterior, solicita se declare conforme a derecho y por lo tanto legal el acto objeto de control.

## II CONSIDERACIONES

### 1. COMPETENCIA PARA EJERCER EL PRESENTE CONTROL

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

Como el Decreto 0042 del 28 de mayo de 2020, objeto de estudio fue expedido por el alcalde municipal de Maní, este Tribunal es competente para conocer del presente asunto.

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

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

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

*“ARTÍCULO 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.*

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

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

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

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

*“Artículo 1°. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00) del día 1° de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 1° de julio de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

*Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en los artículos 3 y 4 del presente Decreto.*

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

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

*(...)*

**35. Numeral modificado por el Decreto 847 de 2020, artículo 1°.** *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, 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.*

*(...)*

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

*(...)*

*Artículo 6°. Teletrabajo y trabajo en casa. Durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19, las entidades del sector público y privado procurarán que sus empleados o contratistas cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo, desarrollen las funciones y obligaciones bajo las modalidades de teletrabajo, trabajo en casa u otras similares.*

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

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

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

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

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

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

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

*Se exceptúan del cierre de frontera, las siguientes actividades:*

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

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

*Artículo 10. Prohibición de consumo de bebidas embriagantes. Ordenar a los alcaldes y gobernadores que en el marco de sus competencias constitucionales y legales prohíban, dentro de su circunscripción territorial, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00 a. m.) del día 1° de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.*

m.) del día 1º de julio de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

Artículo 11. *Garantías para el personal médico y del sector salud. Los gobernadores y alcaldes, en el marco de sus competencias, velarán para que no se impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud, ni se ejerzan actos de discriminación en su contra. (...)*”.

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

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

*“Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales”.*

Respecto a los controles de los estados de emergencia en reciente pronunciamiento, el Consejo de Estado explica:

*“ [E]l estado de emergencia está sometido a dos clases de controles: a) el Control Político que corresponde al Congreso y b) el Control Judicial que es compartido, le corresponde a la Corte Constitucional ejercer de manera automática el control jurisdiccional de los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción (...) y al Consejo de Estado, y a los Tribunales que conforman la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general y abstracto que adopten las autoridades en desarrollo de los decretos legislativos proferidos por el gobierno nacional. [...] [E]l Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica está sometido a los límites temporales (...) solo puede llevarse a cabo «por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario». Algunas características que ostentan los decretos legislativos dictados en estado de emergencia económica, social y ecológica son las siguientes: i) Pueden derogar, adicionar o modificar las leyes que sean pertinentes y en consecuencia tienen los mismos efectos jurídicos de una ley, ii) tienen una vigencia indefinida, esto es, pueden sobrepasar el término por el cual se declaró el estado de excepción. Sin embargo, si establecen nuevos tributos o modifican los impuestos existentes, las medidas respectivas regirán solo hasta el vencimiento de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso las convierta en permanentes. iii) Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso, pero la oportunidad para ello depende de si la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno Nacional, o no.  
(...)*

*Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las*

*formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción. 5 La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. [...] [L]a Corporación ha señalado que si bien, el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico. En ese sentido, al entenderse que la sentencia que resuelve el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa es posible que sea nuevamente controvertido en la jurisdicción respecto de otras normas superiores no estudiadas y por aspectos diferentes a los analizados.”<sup>1</sup>*

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

#### **4.- EXAMEN MATERIAL DEL DECRETO**

##### **4.1 CAUSAS:**

En el acto administrativo examinado se cita el Decreto 749 de 2020, que a su vez ordenó el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional desde el 1 de junio hasta el 1 de julio de 2020, precisando que las personas que desarrollen las actividades exceptuadas de dicha restricción deben estar acreditadas en el ejercicio de sus funciones o actividades. Expone que la Organización Mundial de la salud declaró el 11 de marzo del presente año como pandemia el coronavirus COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación instando a los Estados a tomar las acciones urgentes para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de redundar en la mitigación del contagio.

Trae a colación la Resolución 385 de 2020, emanada del Ministerio de Salud y la Protección Social, que declaró la emergencia sanitaria por causa del COVID-19 hasta el 30 de mayo de 2020 y adoptó las medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN NÚM. 9 Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ, 27 de mayo de 2020 Radicación número: 11001-0315-000-2020-00964-00(CA)A Actor: SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA Demandado: CIRCULAR EXTERNA NÚM. 11 DEL 19 DE MARZO DE 2020 - SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. SE DECLARA QUE LA CIRCULAR EXTERNA NÚM. 11 DEL 19 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDA POR EL SUPERINTENDENTE DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA, SE ENCUENTRA AJUSTADA A LA LEGALIDAD.

Considera que, dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios, las actividades que por su naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y a la supervivencia de los habitantes, así como atender las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, en materia laboral es necesario ordenar el aislamiento preventivo obligatorio.

Refiere que el Gobierno nacional expidió el decreto 749 del 28 de mayo de 2020 “por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19 y el mantenimiento del orden público”.

Por lo previamente expuesto, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del municipio de Maní a partir de las 00:00 horas am del 1 de junio de 2020 hasta las 00:00 horas am del 1 de julio de 2020, en el marco de la emergencia causada por el coronavirus COVID-19 y que Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita a la libre circulación de personas y vehículos en el mencionado municipio. Señala que, para garantizar el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, el alcalde municipal en el marco de la emergencia permite la circulación de personas en 47 casos o actividades que constituyen excepciones a la medida de aislamiento. Establece toque de queda de las 9:00 pm a las 5:00 am y el pico y cédula.

En el acto se dispone que las personas que desarrollen las actividades objeto de excepción deberán estar acreditadas o identificadas en el ejercicio de sus funciones; que se permite la circulación de una persona por núcleo familiar para realizar actividades de pagos de bienes y servicios; sólo se permite una persona por núcleo familiar para sacar a las mascotas o animales de compañía.

Determina que en ningún caso se pueden habilitar los siguientes espacios o actividades presenciales: -eventos de carácter público o privado que impliquen aglomeración de personas de conformidad con las disposiciones

expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social; -los establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión, bares discotecas, de baile, ocio y entretenimiento y juegos de azar y apuestas billares casinos Bingos y terminales de juegos de vídeo; los establecimientos y locales gastronómicos permanecerán cerrados y solo podrán ofrecer sus productos a través de Comercio electrónico por entrega a domicilio; - gimnasios, piscinas, spa, sauna, turco, balnearios, canchas deportivas, polideportivos, parques de atracciones mecánicas y parques infantiles ; - Cines y teatros; -la práctica deportiva y ejercicio grupal en parques públicos y áreas de recreación deportes de contacto o que se practiquen en conjunto; -servicios religiosos que impliquen a la iluminación o reuniones.

Señala que durante el tiempo que dure la emergencia por causa de la pandemia del coronavirus COVID-19 las entidades del sector público y privado procurarán que sus empleados o contratistas cuya presencia no sea indispensable en la sede del trabajo, desarrollen las funciones y obligaciones bajo las modalidades de teletrabajo, trabajo en casa u otras similares.

Se garantiza el servicio público de transporte terrestre y fluvial de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería en el territorio del municipio de Maní, que sean estrictamente necesarios para prevenir mitigar y atender la emergencia causada por el coronavirus COVID-19 y las actividades permitidas en el artículo segundo de dicho decreto que hacen referencia a las excepciones a la medida de aislamiento. Se deben garantizar el transporte de carga, almacenamiento y logística para la carga.

Se prohíbe dentro del municipio de Maní el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio a partir de las 00:00 horas am del 1 de junio de 2020 hasta las 00:00 horas am del 1 de julio del mismo año. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

El alcalde velará por qué 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.

#### **4.2. PERTINENCIA:**

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

El Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, tiene por objeto impartir instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid 19, ordena el aislamiento preventivo obligatorio hasta el día 1 de julio de 2020, durante el cual se limita la libre circulación de personas y vehículos, estableciendo excepciones para el desarrollo de las actividades allí señaladas, siempre y cuando se cumplan los protocolos de seguridad expedidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, medidas con las cuales se pretende estimular la economía y el empleo, apoyar a los trabajadores en el lugar de trabajo, sin afectar el derecho a la salud, circunstancia por la cual aún se mantienen las medidas de distanciamiento social y de aislamiento.

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

Es del caso resaltar que, en los términos del artículo 20 de la Ley 37 de 1994, el control de legalidad que se debe ejercer dentro de los estados de emergencia recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción; en igual sentido se establece el control inmediato de legalidad del artículo 136 del C.P.A.C.A.

Así las cosas, haciendo una interpretación sistemática del artículo 215 de la C.P. con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del C.P.A.C.A., la

salvaguarda a la legalidad debe hacerse tanto del Decreto legislativo que declara la emergencia económica, social y ecológica, así como de los decretos legislativos que se profieran posteriormente con ocasión de esta y claro está de todos aquellos actos administrativos que los desarrollan. De ahí que el sistema de fuentes en el contexto analizado se integra con los decretos legislativos, los decretos reglamentarios y los decretos ordinarios que se expidan como desarrollo de la emergencia declarada, siendo éstos últimos los de más común ocurrencia, como hemos podido evidenciar.

En ese orden de ideas, como lo que se busca por vía de control inmediato de legalidad, es que el ejecutivo actúe respetando el derecho, es del caso resaltar que en el contexto de la emergencia económica y social declarada, los actos que más se han expedido ordenando esas medidas extraordinarias, son justamente los actos administrativos generales reglamentarios y ordinarios, claramente en desarrollo de las facultades extraordinarias generadas en la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica y demás decretos proferidos por el Gobierno nacional para conjurar la pandemia Covid-19; y son precisamente estas normas de emergencia las que más afectan los derechos de los ciudadanos, pues en ellas se restringen derechos fundamentales, por ejemplo, con el aislamiento preventivo obligatorio, la cuarentena, el toque de queda, se restringe el derecho fundamental del artículo 24 superior, a circular libremente por el territorio nacional, e incluso limita el derecho laboral y de empresa, siendo esta una de las razones por las cuales se expidió el Decreto 637 de 2020, pues la disminución significativa de la actividad económica ha generado un crecimiento preocupante en la tasa de desempleo, la cual se origina en el cierre total o parcial de las actividades de las pequeñas, medianas y grandes empresas, debido a la necesidad de limitar el desarrollo de la vida social y productiva, con ocasión a las medidas de aislamiento.

Con fundamento en lo anterior y, analizado el Decreto 0042 del 28 de mayo de 2020, se colige que tiene en todo su contenido material relación con la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica declarada inicialmente por el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y posteriormente por el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, se trata de un acto de contenido general para la jurisdicción de Maní, que para enfrentar la pandemia restringe derechos constitucionales. En el acto observado, el alcalde ordenó

el aislamiento obligatorio preventivo acogiendo de manera estricta las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional mediante Decreto 749 del 28 de mayo de 2020. Así mismo imparte instrucciones para desarrollar las actividades que se encuentran permitidas, señalando que se deben cumplir con los protocolos de bioseguridad que se han expedido en tal sentido, con el fin de facilitar el desplazamiento de aquellas personas que necesitan adquirir los bienes y servicios de forma organizada, sin que se creen aglomeraciones, limitando el tránsito dentro de su jurisdicción durante el periodo de aislamiento, el consumo de bebidas embriagantes en sitios públicos y ordenando el toque de queda durante el aislamiento, todo encaminado a evitar la propagación de la pandemia que dio origen al estado de excepción.

El propósito del alcalde de Maní, es mantener el aislamiento obligatorio hasta el 1 de julio del año en curso, como una medida que genere un impacto importante en la disminución del riesgo de transmisión del virus covid-19, ampliando las excepciones de dicha restricción, tal como lo dispuso el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020. Por lo anterior, el decreto local analizado cumple de manera general el presupuesto de pertinencia frente a la prevención y mitigación de la pandemia Covid 19.

La sala hace especial análisis de los siguientes artículos del Decreto 0042 del 28 de mayo de 2020:

**36. El pico y cédula seguirá vigente, de la siguiente manera:**

**Podrán Circular:**

**Los días Impar: Números de cédula Impar**

**Los días Par: Números de cédula par**

**Sábados y Domingos el Comercio cerrará a las 2:00 p.m. y se atenderá solamente a domicilio. A partir de las 2:00 p.m. Aislamiento Obligatorio.**

**Parágrafo 1: No podrán ingresar más de diez (10) personas al mismo tiempo, a los establecimientos comerciales y demás sitios de atención al público.**

En el parágrafo 1 se hace una somera referencia a las reglas de aforo, sin precisar el distanciamiento mínimo según protocolo de bioseguridad, de tal manera que la legalidad del citado parágrafo se condiciona al cumplimiento de la Resolución 666 del 24 de abril de 2020 – vigente para el 26 de mayo de 2020 - pues no se pueden desconocer las normas nacionales que establecen las reglas de seguridad y prevención en el marco de la

emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional.

Por su parte, en el inciso primero del numeral 47 artículo 2 del Decreto 0042 del 28 de mayo de 2020, se dispone:

**47. Los carros podrán circular por el municipio de Maní, con máximo dos (02) personas a bordo, teniendo en cuenta el pico y cedula.**

La disposición estudiada, agrega restricciones respecto al número de personas a bordo por cada vehículo que circule en el municipio de Maní, limitación que no se acompasa con el 749 del 28 de mayo de 2020, máxime que en el acto observado no se hace ninguna motivación que sustente la aludida limitación respecto al número de pasajeros. Así las cosas, el citado numeral no cumple el presupuesto de pertinencia en cuanto dispone **“con máximo dos (02) personas a bordo”** y será declarada nula.

#### **4.3 PROPORCIONALIDAD – NECESIDAD – FINALIDAD DEL DECRETO LOCAL:**

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

La medida de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Gobierno Nacional desde el 22 de marzo de 2020 se ha prolongado, dando paso de manera paulatina el desarrollo de varias actividades, con el fin de no afectar la economía, el derecho de los trabajadores y de las empresas, pero

sin dejar de lado el fin primordial de prevenir, contener y mitigar el contagio del covid 19. Con la expedición del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, se continúa con la restricción de la locomoción, hasta el 1 de julio de 2020, incluyendo dentro de las excepciones, actividades que pueden prestar sus servicios con el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad, de manera que no se intensifique el riesgo de propagación del mencionado virus y se garantice no solo el derecho a la salud, sino el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no se pueden interrumpir, so pena de afectar el derecho a la vida, la salud y las recomendaciones de la Organización Internacional del trabajo, respecto a la protección laboral.

En ese orden de ideas, el Decreto 0042 del 28 de mayo de 2020, corresponde en cuanto a su finalidad y medida con el propósito establecido en el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, de aislar la población con el fin de contener el contagio y la transmisión del virus Covid 19. Así lo dispuso el Gobierno Nacional en el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, en el que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio desde el 1 de junio hasta el 1 de julio de 2020, orden con la que se mantiene la restricción a la locomoción, pero se habilita el desarrollo de ciertas actividades, todo enmarcado en proteger la salud y la vida de los habitantes de su jurisdicción, frente a la pandemia covid-19, que aún se presenta, pero dando posibilidad a reinicio de las actividades comerciales y laborales permitidas.

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

La limitación a la movilidad y las restricciones de las actividades inicialmente permitidas, se encuentran plenamente justificadas, por cuanto tiene como finalidad proteger la vida tanto de manera individual como colectiva, se limita un derecho fundamental de libre locomoción y se sacrifica un tanto, frente al derecho a la vida de toda una población. El Decreto 0042 del 28 de mayo de 2020, resulta claramente proporcional, toda vez que mantiene

el aislamiento y previene, contiene y mitiga el contagio del covid-19, pero a su vez de forma reglada establece toque de queda, pico y cédula y amplía el margen de movilidad y circulación de las personas, además busca una reactivación económica de la población y toma precauciones para salvaguardar los derechos fundamentales de la salud y la vida, riesgo que tomó el Gobierno Nacional en virtud de los logros obtenidos con el aislamiento preventivo ordenado en los decretos nacionales anteriores y que fueron ejecutados por decretos locales en el mismo sentido.

#### **4.4 FACULTADES Y LÍMITES DEL ALCALDE DE MANÍ:**

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

El Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio a través de instrucciones, actos y órdenes impartidas por las autoridades territoriales hasta el 1 de julio de 2020, siendo en el caso sub examine competencia del alcalde de Maní expedir el Decreto 0042 del 28 de mayo de 2020.

#### **5. EXAMEN FORMAL DEL DECRETO 0042 DEL 28 DE MAYO DE 2020.**

El Decreto local objeto de control, se emitió el 28 de mayo de 2020, es decir en vigor de los Decretos 637 del 6 de mayo y 749 del 28 de mayo de 2020. Este último estaba vigente para la fecha de expedición del Decreto 0042 y en tal virtud la competencia de los alcaldes, atribuida por este acto administrativo general tienen la misma connotación; por sus efectos, las autoridades territoriales pueden ejercer las limitaciones a la libertad hasta el 1 de julio de 2020, según lo dispone el artículo 1 del último Decreto citado. Se reitera, se trata en efecto de un acto general toda vez que se dirige a una pluralidad indeterminada de personas, esto es a la población de Maní y las normas en las cuales se funda están citadas de una manera impersonal y abstracta.

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

**F A L L A**

**PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD de la frase “con máximo dos (02) personas a bordo”** inserta en el inciso primero del numeral 47 artículo segundo del decreto 0042 del 28 de mayo de 2020 proferido por el alcalde municipal de Maní, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO: DECLARAR la legalidad** del párrafo 1 numeral 36 del artículo segundo del decreto 0042 del 28 de mayo de 2020 proferido por el alcalde municipal de Maní, condicionada al cumplimiento del protocolo establecido por la Resolución 666 del 24 de abril de 2020.

**TERCERO: DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO el Decreto 0042 del 28 de mayo de 2020**, proferido por el alcalde Municipal de Maní, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

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

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

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

(Aprobado en Sala de la fecha, acta No. 71).

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**AURA PATRICIA LARA OJEDA**  
Magistrada



D.L. 491 a. 11 y 806 a. 2  
**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**  
Magistrado



**JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**  
Magistrado

**Firmado Por:**

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

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

Código de verificación: **1213f12202e769a96ff5a499068c629906ff16e9580fed11e1d55af8f7563ef5**

Documento generado en 22/10/2020 08:01:11 p.m.