



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

Yopal Casanare, veintinueve (29) de octubre de dos mil veinte (2020)

Referencia: Radicación núm. 85001-2333-000-2020-00488-00

Medio de Control: CONTROL DE LEGALIDAD AUTOMÁTICO

Acto controlado: DECRETO 300.21.068 DEL 27 DE ABRIL DE 2020 EXPEDIDO POR EL MUNICIPIO DE PAZ DE ARIPORO QUE: DECRETÓ AISLAMIENTO PREVENTIVO. INDICÓ LAS EXCEPCIONES DE CIRCULACIÓN DE PERSONAS Y VEHÍCULOS EN DETERMINADOS CASOS Y ACTIVIDADES. ESTABLECIÓ PICO Y CÉDULA. INDICÓ QUÉ ACTIVIDADES Y EJERCICIOS AL AIRE LIBRE PODÍAN REALIZARSE. PRECISÓ LAS DIRECTRICES PARA SERVICIO DE DOMICILIO Y LAS MEDIDAS QUE SE DEBÍAN CUMPLIR. PROHIBIÓ EL CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES. GARANTIZÓ EL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE Y DISTRIBUCIÓN DE PAQUETERÍA. PROHIBIÓ EL USO DE PISCINAS, JACUZZI Y ZONAS HÚMEDAS Y COMUNES. ORDENÓ QUE LOS HABITANTES DEL MUNICIPIO NO DEBÍAN IMPEDIR U OBSTRUIR O RESTRINGIR EL PLENO EJERCICIO DE LOS DERECHOS DEL PERSONAL MÉDICO. ORDENÓ A LOS ORGANISMOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO HACER CUMPLIR EL DECRETO Y ADVIRTIÓ SOBRE LA INOBSERVANCIA DE LAS MEDIDAS.

Magistrado Ponente: **JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**

I.- OBJETO

Procede el Tribunal a emitir sentencia dentro del asunto referenciado.

II.- LOS ACTOS CONTROLADOS

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

A.- Consideraciones jurídicas

- 1.- Tuvo en cuenta los artículos 2, 24, 44, 45, 46, 49, 95, 209 y 314 de la Constitución Política.
- 2.-Citó el artículo 1 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 1 de la Ley 1383 de 2010, sobre el derecho a circular libremente por el territorio nacional, pero sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades para garantizar la seguridad y comodidad, igualmente, sustentado en dichas normas, señaló que el alcalde es la autoridad de tránsito del municipio.
- 3.- Manifestó que el artículo 44 de la Ley 715 de 2011 estableció el deber que le corresponde a los municipios de “dirigir” y coordinar el Sector Salud y el Sistema General de Seguridad Social en el ámbito de su jurisdicción.
- 4.- Hizo alusión al artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, que señala que los alcaldes tienen entre sus funciones la de velar

por la conservación del orden público de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente del República.

5.- Indicó que el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016 establece quiénes son autoridades de policía, además que, según los artículos 201 y 205 ibídem, corresponde a los gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.

6.- Señaló que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 417 de marzo de 2020, decretando el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

7.- Adujo que el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 dictó medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, cuyo objeto es prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos en el marco de la emergencia sanitaria causada por la pandemia, y que estará en cabeza del presidente de la República.

8.- Manifestó que, ante las medidas adoptadas por el nivel nacional, el gobernador de Casanare expidió el Decreto 109 del 16 de marzo de 2020, por medio del cual declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y adoptó medidas para enfrentarlo en el Departamento.

9.- Señaló que el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir del día 25 de marzo hasta el 12 de abril de 2020.

10.- Expresó que el Decreto 593 del 24 de abril de 2020 introdujo nuevas excepciones relacionadas con las obras de construcción, la cadena de manufactura, las casas de cambio y juegos de suerte y azar (chance y lotería), actividades físicas individuales al aire libre, entre otras.

B. Consideraciones fácticas del decreto.

- 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.
- Según el Ministerio de Salud y Protección Social no existe medidas farmacológicas, como la vacuna y los medicamentos antivirales que permitan combatir con efectividad el Coronavirus COVID-19, pero que se requiere adoptar medidas no farmacológicas que tienen impacto importante en la disminución del riesgo de trasmisión, dentro de las cuales se encuentran la higiene respiratoria y el distanciamiento social.

C.- Consideraciones valorativas

De la lectura del decreto objeto de control se establece que tiene 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, 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 300.21-068 del 27 de abril de 2020, expedido por la alcaldesa del municipio de Paz de Ariporo – Casanare:

“[...]

ARTÍCULO PRIMERO: AISLAMIENTO: Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Paz de Ariporo, entre las cero horas del lunes 27 de abril y las cero horas del lunes 11 de mayo, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del covid-19.

PARAGRAFO PRIMERO: Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio, se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio de la jurisdicción del Municipio de Paz de Ariporo, sin embargo, en garantía del derecho a la vida, a la salud y supervivencia, se permitirá el derecho de circulación de personas y vehículos únicamente en los siguientes casos y actividades:

1. Asistencia y prestación de servicios de salud.
2. Adquisición de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población-.
3. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, casas de cambio, operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, chance y lotería, y a servicios notariales y de registro de instrumentos públicos.
4. 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.
5. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.
6. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud – OPS- y de todos los organismos internacionales humanitarios y de salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.
7. 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.
1. El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.
8. Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.
9. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.
10. 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 laboratorio, y (iv) alimentos y medicinas 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.

11. La cadena de siembra, fumigación, cosecha, producción, empaque, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de: semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, 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.

12. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados, 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.

13. Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

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

15. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.

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

17. Las actividades de dragado marítimo y fluvial.

18. 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.

19. La ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas.

20. La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales, por su estado de avance de obra o de sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.

21. La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

22. La operación aérea y aeroportuaria de conformidad con lo establecido en el artículo 6 del presente decreto, y su respectivo mantenimiento.

23. *La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.*

24. *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.*

25. *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.*

26. *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.*

27. *El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades de que trata el presente artículo.*

28. *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); (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, gas licuado de petróleo -GLP, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía.*

29. *La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, casas de cambio, operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, Chance y Lotería, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales y de registro de instrumentos públicos, así como la prestación de los servicios relacionados con la expedición licencias urbanísticas. El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos, en los cuales se prestarán los servicios notariales, garantizando la prestación del servicio a las personas más vulnerables y a las personas, de especial protección constitucional. El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios, turnos en los cuales se prestarán los servicios por parte de las oficinas de registro de instrumentos públicos.*

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

31. *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.*

32. *Las actividades del sector inter-religioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia, ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.*

33. *Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos indispensables de empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.*

34. *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.*

35. *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.*

36. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de productos textiles, de cuero y prendas de vestir; de transformación de madera; de fabricación de papel, cartón y sus productos y derivados; y fabricación de productos químicos, metales, eléctricos, maquinaria y equipos. Todos los anteriores productos deberán comercializarse mediante plataformas de comercio electrónico o para entrega a domicilio.*

37. *El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, por un período máximo de una (1) hora diaria, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales.*

38. *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.*

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

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

41. *Parqueaderos públicos para vehículos.*

PARÁGRAFO SEGUNDO: *Las personas naturales o jurídicas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas o identificadas en el ejercicio de sus funciones y cumplir con el protocolo de bioseguridad establecido mediante Resolución No. 0000666 del 24 de abril de 2020 expedida por Presidencia de la República, en especial las medidas que han demostrado mayor evidencia para la contención del virus.*

PARÁGRAFO TERCERO: *De acuerdo con lo dispuesto en el Decreto presidencial No. 593 de 24 de abril de 2020, durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del coronavirus covid-19, en el Municipio de Paz de Ariporo todas las entidades del sector público y privado deberán adoptar con sus empleados y/o contratistas, cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo, las modalidades de teletrabajo, trabajo en*

casa u otras similares, para que estos desarrollen las funciones y obligaciones a su cargo.

ARTÍCULO SEGUNDO: PICO Y CÉDULA: *Aplicar el pico y cédula con el fin de permitir la adquisición de bienes y servicios de primera necesidad, pagos de servicios públicos, cobros y diligencias bancarias, en el horario comprendido entre las 6:00 AM - 12M y 2:00PM - 6:00 PM, así:*

FECHA	DIA	ÚLTIMO DIGITO CÉDULA.
28 DE ABRIL	MARTES	9, 0
29 DE ABRIL	MIÉRCOLES	1, 2
30 DE ABRIL	JUEVES	3, 4
1 DE MAYO	VIERNES	5, 6
2 DE MAYO	SABADO	7, 8
3 DE MAYO	DOMINGO	9, 0
4 DE MAYO	LUNES	1, 2
5 DE MAYO	MARTES	3, 4
6 DE MAYO	MIÉRCOLES	5, 6
7 DE MAYO	JUEVES	7, 8
8 DE MAYO	VIERNES	9, 0
9 DE MAYO	SÁBADO	1, 2
10 DE MAYO	DOMINGO	3, 4
11 DE MAYO	LUNES	5, 6

La inobservancia de las medidas adoptadas en el presente artículo conlleva, además de las sanciones penales correspondientes, la imposición de comparendos de tránsito conforme a lo dispuesto en el literal C numeral 14 del artículo 131 de la ley 769 de 2002 modificado por el artículo 21 de la ley 1383 de 2010, y las medidas correctivas establecidas en el numeral 2 artículo 35 de la ley 1801 de 2016.

ARTÍCULO TERCERO: *La actividad física y el ejercicio al aire libre solo podrán realizarse de acuerdo a las siguientes instrucciones:*

- 1. Se realizará en el horario comprendido entre las cinco (05:00) horas y las ocho (08:00) horas, todos los días.*
- 2. Se prohíbe el uso de parques biosaludables, gimnasios, parques infantiles al aire libre y en zonas residenciales.*
- 3. Se realizará en forma individual; queda prohibido el desarrollo de actividades físicas y/o deportivas en grupo.*
- 4. La distancia entre una persona y otra para las actividades físicas y/o deportivas, será para trote y caminata, cinco (5) metros y para las demás actividades se deberá conservar un distanciamiento de diez (10) metros.*
- 5. Toda actividad física y/o deportiva se realizará en el radio de un (1) kilómetro al de su domicilio.*
- 6. Toda persona que se encuentre realizando una actividad física y/o deportiva deberá implementar el uso de elementos de protección indicados por el Ministerio de Salud.*

ARTÍCULO CUARTO. SERVICIO DE DOMICILIOS: *A partir de las cero horas (00:00 am) del 27 de abril de 2020 hasta las cero horas (00:00 am) del 11 de mayo de 2020, se permitirá el servicio de domicilios en el horario de seis de la mañana (06:00 am) hasta las ocho de la noche (08:00 pm). El servicio de*

domicilio para medicamentos, dispositivos médicos y demás productos farmacéuticos se podrán prestar durante las veinticuatro (24) horas del día.

Quienes ejerzan la actividad de domicilios, deberán cumplir con las siguientes medidas:

- *No prestar el servicio si presenta síntomas de gripa.*
- *Uso correcto de tapabocas (tapando nariz y boca) de manera obligatoria y guantes para manipulación de alimentos.*
- *Utilizar prendas acordes a la prestación del servicio y exclusiva para la actividad.*
- *Mantener el distanciamiento físico con el usuario, garantizando la entrega sin contacto.*
- *Desinfectar los vehículos al inicio y al finalizar la jornada, y portar un kit que incluya elementos para su desinfección.*
- *Mantener aseo e higiene (aseo de manos constante) así como al empezar y terminar los servicios, después de entrar en contacto con superficies que hayan podido ser contaminadas, después de ir al baño, manipular dinero y, antes y después de ingerir alimentos.*
- *Acatar las normas de tránsito.*

Por su parte, los usuarios y consumidores deben tener en cuenta las siguientes recomendaciones de precaución a la hora de recibir su domicilio:

- *Lavarse las manos antes y después de recibir el domicilio, en donde el contacto con el jabón debe durar mínimo de veinte (20) a treinta (30) segundos.*
- *Evitar recibir personas que tengan síntomas de gripa.*
- *Uso correcto de tapabocas (tapando nariz y boca) de manera obligatoria.*
- *Mantener dos (2) metros de distancia con el domiciliario.*

ARTÍCULO QUINTO. PROHIBICIÓN DE CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES. *Prohíbese, dentro del Municipio de Paz de Ariporo el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020:*

PARAGRAFO PRIMERO: *No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes. Se insta a los establecimientos y locales comerciales, para que la venta de estos productos se realice a través de comercio electrónico, telefónico o por entrega a domicilio, para su consumo fuera de los establecimientos, atendiendo las medidas sanitarias a que hubiere lugar.*

ARTÍCULO SEXTO. MOVILIDAD. *Sé garantizará el servicio público de transporte terrestre-de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería en el territorio del Municipio de Paz de Ariporo, 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 primero del presente decreto.*

ARTICULO SEPTIMO: PROHIBIR *el uso de piscinas, jacuzzi y demás zonas húmedas y comunes, como zonas de recreo públicas o privadas durante la vigencia del aislamiento preventivo obligatorio.*

ARTÍCULO OCTAVO: ORDENAR *a todos los habitantes del Municipio de Paz de Ariporo, no impedir, obstruir o restringir el pleno ejercicio de los derechos del*

personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud; ni ejercer actos de discriminación en su contra.

ARTICULO NOVENO. *ORDENAR a los organismos de seguridad del Estado y a la fuerza pública hacer cumplir lo dispuesto en el presente decreto, para lo cual deberán realizar los operativos de rigor en conjunto con las entidades competentes y proceder a aplicar las medidas correctivas de su competencia, lo anterior en concordancia con los procedimientos establecidos en la ley 1801 de 2016 “Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”.*

ARTICULO DECIMO. INOBSERVANCIA DE LAS MEDIDAS. *La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 78.0 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.*

ARTÍCULO DECIMO PRIMERO. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. *El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación y deroga el decreto 300.21-067 del 13 de abril 2020.
[...]*” (Sic para lo cursivo).

III.- ACTUACIÓN PROCESAL

Se registró en los procesos lo siguiente:

ACTUACIÓN	FECHA
Radicación	25/08/2020
Reparto e ingreso al Despacho	26/08/2020
Admisión	28/08/2020
Aviso a la comunidad en general	31/08/2020
Notificación del auto admisorio	31/08/2020
Corre traslado al agente del Ministerio Público	15/09/2020
Ingresó al Despacho para fallo	30/09/2020

IV.- INTERVENCIONES CIUDADANAS

En el auto admisorio 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 30 de septiembre de 2020.

V.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El agente del Ministerio Público destacado ante esta Corporación no emitió concepto dentro del proceso de la referencia.

VI.- PRUEBAS

Durante el trámite del medio de control que nos ocupa, se incorporó el Decreto 300.21-068 del 27 de abril de 2020 proferido por la alcaldesa del municipio de Paz de Ariporo – 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 anormalidad constitucional, en la que se invierte el principio democrático, facultando al órgano ejecutivo para dictar normas con fuerza de ley”^[65]. Como se trata de una situación extraordinaria donde la ley no es aprobada por el legislador, la Carta Política a su vez impone una serie de limitaciones^[66], de los cuales se deriva la interpretación restrictiva de las facultades del Gobierno nacional como única opción compatible con la democracia constitucional^[67].

2.2.3.- 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^[68] (art. 93 constitucional) y de la Ley 137 de 1994^[69] (estatutaria de los estados de excepción-LEEE-). De la alteración excepcional de las competencias legislativas surge por consecuencia imperativa que el control constitucional de la declaración del estado de excepción y sus decretos de desarrollo tengan carácter i)

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

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

2.2.4.- 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^[80]. Esta exigencia constitucional, ha sentado la Corte^[81], busca que el Jefe de Estado y sus ministros estén políticamente comprometidos con el contenido de la declaratoria del estado de emergencia y sus desarrollos, atendiendo la responsabilidad política del Gobierno que se establece en el texto superior^[82].

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) Presupuestos materiales

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

Al realizar el control material de una declaratoria de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública se debe verificar que: i) se

inscriba dentro de su definición, es decir “aquella situación catastrófica que se deriva de causas naturales o técnicas, y que produce una alteración grave e intempestiva de las condiciones sociales, económicas y ecológicas de una región o de todo el país, o, como aquella desgracia o infortunio que afecte intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella y que perturbe o amenace perturbar de manera grave, inminente (...) el orden económico, social o ecológico”^[105].

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

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

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

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

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

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

- **Juicio de realidad de los hechos invocados.** Está dado en determinar que los hechos que se aducen dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia efectivamente hayan existido, esto es, que se generaron en el mundo de los fenómenos reales cuya acreditación puede resultar compleja^[119]. Se trata de un examen eminentemente objetivo^[120] consistente en una verificación positiva de los hechos^[121] y de la existencia de la perturbación o amenaza del orden^[122].

- **Juicio de identidad de los hechos invocados**^[123]. Está dado en constatar que los hechos como sustento de la declaratoria del estado de emergencia efectivamente correspondan a aquellos pertenecientes a esta modalidad de estados de excepción^[124]. Se verifica por vía negativa, es decir, que los hechos no correspondan a aquellos que darían lugar a la declaración del estado de guerra exterior^[125] o de conmoción interior^[126]. Además, en eventos en que resulte complejo determinar la naturaleza de los hechos que generan la declaratoria del estado de excepción, como es el caso de los estados de conmoción interior y de emergencia dada la estrecha relación que tiene el orden público y el orden económico y social, se debe partir de reconocer al Presidente de la República **un margen suficiente de apreciación** para realizar la evaluación de la figura que mejor se ajuste a la situación presentada, atendiendo que es él, el responsable directo del mantenimiento y restablecimiento del orden público^[127].
- **Juicio de sobreviniencia de los hechos invocados**^[128]. Los hechos deben tener un carácter sobreviniente como lo ha reiterado la jurisprudencia de la Corte^[129], lo cual se contrapone a situaciones ordinarias, crónicas o estructurales, de ocurrencia común y previsible en la vida de la sociedad^[130]. Además, solo pueden ser utilizadas cuando “circunstancias extraordinarias” hagan imposible el mantenimiento de la normalidad institucional a través de los poderes ordinarios del Estado^[131]. Por tal razón, este juicio tiene también un elemento objetivo al suponer verificar si estos sí resultan imprevistos y anormales^[132].
- Respecto al carácter extraordinario de los hechos en la sentencia C-135 de 2009 se indicó que los artículos 215 de la Constitución y 2º de la Ley 137 de 1994 EEE solo exigen que “las circunstancias invocadas sucedan de manera improvisada (...) y se aparten de lo ordinario, esto es, de lo común o natural”. De esta manera, también “la agravación rápida e inusitada de un fenómeno ya existente puede tener el carácter de sobreviniente y extraordinario, por ocurrir de manera inopinada y anormal”. También ha sostenido esta Corporación que las circunstancias que producen emergencias pueden ser de tres tipos: “(i) situaciones extrañas al Estado; (ii) acciones del Estado; (iii) omisiones del Estado”^[133], siendo más estricto el análisis del presupuesto material cuando es resultado de la acción u omisión del Estado.

c) **Presupuesto valorativo**

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

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

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

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

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

d) Presupuesto de suficiencia

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

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

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

2.2.5.- Otras prohibiciones constitucionales

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

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

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

2.5.- El mismo Órgano, tal como lo reconoció en sentencia C-145 de 2020, en sentencia C-802 de 2002, se refirió a todos los estados de excepción, y reiteró en aquella muchos de los criterios expuestos en la última, y por lo mismo conservan plena validez.

2.6.- De la sentencia C-802 de 2002 traemos a colación el concepto de orden público a cargo no solo del gobierno nacional sino de gobernadores y alcaldes en esta etapa de pandemia:

“A pesar de la multiplicidad de enfoques de que puede ser susceptible el concepto de orden público, lo cierto es que él remite a unas condiciones necesarias para el desenvolvimiento armónico y pacífico de las relaciones sociales y, en consecuencia, para la realización de los derechos y el cumplimiento de los deberes correlativos. El orden público es un supuesto de la pacífica convivencia, es el escenario de desenvolvimiento normal de las relaciones entre el poder y la libertad. De allí que el concepto de orden público se ligue siempre a las condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad requeridas para el despliegue de la vida en comunidad y para la afirmación de sus miembros como seres libres y responsables.

Como espacio de reconocimiento de derechos y deberes, el orden público implica una referencia al sistema político y jurídico establecido, pues este es el resultado de la decisión de un pueblo de darse una organización determinada y constituye el desarrollo específico de aquella forma de organización por la que ha optado. De acuerdo con ello, el orden público, como conjunto de condiciones requeridas para la pacífica convivencia, implica el reconocimiento del sistema jurídico como ámbito legítimo de regulación de la vida en comunidad. De allí que el orden público constituya el espacio de reconocimiento y afirmación de las libertades bajo la cobertura racionalizadora del derecho establecido”.

VIII.- ESTUDIO DEL CASO

Tal como se expresó, el objeto del presente fallo es establecer si las decisiones adoptadas en el acto objeto de control, se ajustan o no a los parámetros establecidos en el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, a través del cual 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 Paz de Ariporo – Casanare, a través de su alcaldesa, 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 417 del 17 de marzo 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 17/03/2020.

2.2.- Al expedir el acto objeto de control se invocó como fundamento los Decretos 417 del 17 de marzo, 418 del 18 de marzo y 593 del 24 de abril, todo del 2020, indicó que la mandataria local debía acatar las órdenes impartidas adoptadas para lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio; el control se hará principalmente con base en el Decreto 593 de 2020.

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 593 de 2020.

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

- Fue expedido por una autoridad del orden territorial, esto es, por la alcaldesa de Paz de Ariporo – Casanare.
- Se emitió con la finalidad de mitigar el riesgo que conlleva el virus COVID 19 e impedir su propagación, que es precisamente la razón esgrimida por el presidente de la república y sus ministros para declarar el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.
- Se dictó en desarrollo de uno de los decretos emitidos con ocasión de la declaratoria de emergencia, específicamente, el Decreto 593 de 2020, por cuanto adoptó lo dispuesto en dicho decreto.
- Cuando se examinan las medidas adoptadas por la alcaldesa de Paz de Ariporo a través del Decreto 300.21-068 de 27 de abril de 2020 se establece que son generales, impersonales, objetivas, abstractas y que no se agotan con el primer uso; es decir, se trata de un acto de carácter general, que es uno de los requisitos señalados por las Leyes 137 de 1994 (artículo 20) y 1437 de 2011 (artículos 136 y 151 numeral 14).

3.- Control material

Respecto de este tema, la Corporación considera lo siguiente:

3.1.- El control de legalidad de las medidas adoptadas debe hacerse no solamente con relación al Decreto que declaró la emergencia económica, social y ecológica y los decretos legislativos y ordinarios que la han desarrollado, sino igualmente teniendo en cuenta la Constitución y la Ley Estatutaria 137 de 1994.

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

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

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

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

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

A nivel nacional, 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 el Decreto Legislativo 417 de 2020 y con base en él se han emitido otros decretos legislativos y ordinarios para mitigar y tratar de conjurar la situación, entre otros, el Decreto 593 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 la alcaldesa de Paz de Ariporo adoptara medidas extraordinarias para mitigar y contrarrestar los efectos del COVID 19 en su municipio.

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 del decreto objeto de control transcrito en precedencia permite concluir que su contenido corresponde a ordenar el aislamiento preventivo, así como la adopción de medidas conexas que se han ideado para hacerlo efectivo.

En resumen, el **Decreto 300.21-68 del 27 de abril de 2020**: i) decretó aislamiento preventivo, ii) indicó las excepciones de circulación de personas y vehículos en determinados casos y actividades, iii) estableció pico y cédula, iv) indicó qué actividades y ejercicios al aire libre podían realizarse, v) precisó las directrices para servicio de domicilio y las medidas que se debían cumplir, vi) prohibió el consumo de bebidas embriagantes, vii) garantizó el servicio público de transporte y distribución de paquetería, viii) prohibió el uso de piscinas, jacuzzi y zonas húmedas y comunes, ix) ordenó que los habitantes del municipio no debían impedir u obstruir o restringir el pleno ejercicio de los derechos del personal médico, x) ordenó a los organismos de seguridad del Estado hacer cumplir el decreto y, xi) advirtió sobre la inobservancia de las medidas.

3.3.2.3.- Cuando se examinan las medidas adoptadas en el acto objeto de control, con relación a las normas constitucionales y legales a las cuales deben sujetarse, se establece que:

3.3.2.3.1.- Es erróneo transcribir en un decreto local las excepciones de actividades consagradas en un decreto nacional, pues algunas de ellas si siquiera competen a los alcaldes, como ocurre con las indicadas en los numerales 6, 14 y 17 del párrafo primero del artículo 1 del acto objeto de control.

Sin embargo, como esas excepciones están consagradas consagradas en el Decreto 593 de 2020, sería inane declarar su nulidad.

Por tal motivo se deja simplemente esta acotación, pues es al gobierno nacional al que le compete regular lo relacionado con *las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud – OPS- y de todos los organismos internacionales humanitarios y de salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados; Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19; ni las actividades de dragado marítimo, y no a la alcaldesa de Paz de Ariporo..*

3.3.2.3.2.- Algunas de las disposiciones del decreto local no se sujetan a la Constitución y demás normas sobre la materia, ni a los criterios señalados por la Corte constitucional indicados en precedencia, como pasa a verse:

a.- En el artículo tercero numeral 5 se dispuso que:

“5.- Toda actividad física y/o deportiva se realizará en el radio de un (1) kilómetro al de su domicilio.”

Sobre dicha norma debe señalarse:

- En las consideraciones del decreto no existe motivación alguna que justifique la medida, lo cual resulta contrario a los principios que regulan el Estado de derecho en materia de restricción de derechos fundamentales para permitir su control por parte de las autoridades competentes.
- El Decreto Nacional 593 de 2020, que era la norma vigente cuando se expidió el decreto local, no hace ninguna restricción en ese sentido ni autoriza a los alcaldes para ello.

En consecuencia, la medida resulta arbitraria y contraria al decreto nacional en cita y al derecho fundamental de los ciudadanos a la libertad y a la movilidad. Por ende, se declarará su nulidad.

b.- El artículo séptimo es del siguiente tenor:

ARTICULO SEPTIMO: PROHIBIR *el uso de piscinas, jacuzzi y demás zonas húmedas y comunes, como zonas de recreo públicas o privadas durante la vigencia del aislamiento preventivo obligatorio.*

Como se observa, en la prohibición se incluye a zonas de recreo privadas, sobre las cuales no pueden inmiscuirse los alcaldes, por tratarse de la vida privada de las personas. El Decreto 593 de 2020 no dispone nada sobre el tema. Además, tampoco sobre esta situación hay motivación o justificación en la parte considerativa del decreto en comento.

Por ende, las acepciones **o privadas** contenidas en el artículo en cita, también resultan arbitrarias y contrarias al decreto nacional mencionado y al derecho fundamental de los ciudadanos a la vida privada. Por ende, se declarará su nulidad.

c.- El acto controlado dispone en su artículo décimo primero que rige a partir de su expedición y publicación.

Sobre ello debe reiterarse lo indicado en múltiples providencias sobre control de legalidad por este Tribunal, es decir, que de conformidad con el artículo 29 de la Constitución y el artículo 65 del CPACA, todo acto administrativo debe garantizar el principio de publicidad para que los ciudadanos lo conozcan, lo cual se logra a partir de la publicación cuando se trata de actos generales, y no a partir de su expedición.

Por lo tanto, se declarará la legalidad condicionada del decreto analizado, bajo el entendido que su vigencia respecto de terceros se da a partir de su publicación.

3.3.2.4.- En cuanto a las demás disposiciones contenidas en el decreto debe señalarse que:

- a) La finalidad perseguida con las medidas adoptadas por la mandataria del municipio de Paz de Ariporo – Casanare en el decreto objeto de control de legalidad, es evitar el contacto y la aglomeración de personas, adoptando el aislamiento obligatorio de la comunidad del municipio de Paz de Ariporo – Casanare.
- b) Siendo ello así, las restricciones de algunos derechos protegidos por la Constitución, la ley, y el *ius cogens*, resultan necesarias, razonables 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, es decir, obedecen a la necesidad de preservar la vida y salud de los habitantes del municipio, razón por la cual se declararán ajustada a la ley.

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 anotadas en las consideraciones, DECLARAR la nulidad:

1.- Del numeral 5 del artículo tercero del Decreto 300.21-68 del 27 de abril de 2020, expedido por la alcaldesa del municipio de Paz de Ariporo – Casanare, que dispone:

“5.- Toda actividad física y/o deportiva se realizará en el radio de un (1) kilómetro al de su domicilio.”

2.- De las palabras *“o privadas”* contenidas en el artículo séptimo del decreto mencionado.

SEGUNDO: DECLARAR la legalidad condicionada del artículo décimo primero del Decreto 300.21-68 del 27 de abril de 2020, expedido por la alcaldesa del municipio de Paz de Ariporo – Casanare, por las razones indicadas en la motivación, bajo el entendido que dicho decreto rige a partir de su publicación.

TERCERO: DECLARAR en lo demás ajustado a la ley Decreto 300.21-68 del 27 de abril de 2020, expedido por la alcaldesa del municipio de Paz de Ariporo – Casanare, por las razones indicadas en las consideraciones.

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

(Aprobado en Sala virtual del 29 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

Salva voto