



**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)

Referencias:	Radicación núm. 85001-2333-000-2020-00498-00
Medio de Control:	CONTROL DE LEGALIDAD AUTOMÁTICO
Actos controlados:	DECRETO 088 DEL 15 DE JULIO DE 2020 EXPEDIDO POR EL MUNICIPIO DE VILLANUEVA QUE: ORDENÓ AISLAMIENTO DESDE EL 16 DE JULIO HASTA EL 1 DE AGOSTO DE 2020. INDICÓ LAS EXCEPCIONES DE CIRCULACIÓN DE PERSONAS EN DETERMINADOS CASOS O ACTIVIDADES. SUSPENDIÓ LA ATENCIÓN AL PÚBLICO DE LA ALCALDÍA DE VILLANUEVA Y SUS DEPENDENCIAS EN RAZÓN DE EMPLEADOS QUE SE REPORTARON COMO CASOS POSITIVOS DE COVID-19 E INDICÓ LOS CANALES DE ATENCIÓN. SEÑALÓ QUE SE GARANTIZARÁ EL SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE TERRESTRE Y DISTRIBUCIÓN DE PAQUETERÍA. ORDENÓ LA SUSPENSIÓN DE TRANSPORTE AÉREO Y ESTABLECIÓ EXCEPCIONES. PROHIBIÓ EL CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES. ESTABLECIÓ TOQUE DE QUEDA. INDICÓ LOS PARÁMETROS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIO DE DOMICILIO Y LOS PROTOCOLOS QUE DEBÍAN CUMPLIR. INDICÓ EL PICO Y CÉDULA PARA ABASTECIMIENTO Y ADQUISICIÓN DE DETERMINADOS PRODUCTOS.

Magistrado Ponente: **JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**

I.- OBJETO

Procede el Tribunal a emitir sentencia dentro del proceso indicado en la referencia.

II.- EL ACTO CONTROLADO

A continuación, se sintetiza el contenido del Decreto 088 de 15 de julio de 2020, expedido por el alcalde municipal de Villanueva – Casanare, en los siguientes términos:

A.- Consideraciones jurídicas:

1. Tuvo en cuenta los artículos 2, 24, 44, 45 y 296, de la Constitución Política.
2. Citó los artículo 5, 6, 14 y 2020 de la Ley 1801 de 2016, para señalar que se establece el poder extraordinario a las gobernadores y alcalde, ante situaciones de emergencia y calamidad que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.
3. Acató las medidas adoptadas por el gobierno en la normatividad promulgada en relación con el COVID-19, la Administración Municipal, a la fecha de expedición de este acto objeto de legalidad, ha proferido los siguientes actos administrativos:

- ✓ *Decreto núm. 046 del 13 de marzo de 2020.*
 - ✓ *Decreto núm. 048 del 17 de marzo de 2020.*
 - ✓ *Decreto núm. 049 del 17 de marzo de 2020.*
 - ✓ *Decreto núm. 051 del 19 de marzo de 2020.*
 - ✓ *Decreto núm. 053 del 20 de marzo de 2020.*
 - ✓ *Decreto núm. 054 del 23 de marzo de 2020.*
 - ✓ *Decreto núm. 055 del 27 de marzo de 2020 “Por medio del cual se acoge el Decreto nacional núm. 482 del 26 de marzo de 2020.*
 - ✓ *Decreto núm. 057 del 03 de abril de 2020- Por medio del cual se adoptan las medidas señaladas en los Decretos nacionales núms. 491 del 28 de marzo; 499 de fecha 31 de marzo; 507 del 01 de abril; 512 de fecha 02 de abril y 513 de fecha 02 de abril de 2020.*
 - ✓ *Decreto núm. 059 del 06 de abril de 2020.*
 - ✓ *Decreto núm. 060 del 13 de abril de 2020- “Por medio del cual se adoptan las medidas señaladas en los Decretos nacionales núms 531 del 08 de abril; 536 del 11 de abril; 537 del 12 de abril y 538 del 12 de abril de 2020”.*
 - ✓ *Decreto núm. 061 del 14 de abril de 2020.*
 - ✓ *“Decreto núm. 062 del 17 de abril de 2020- “Por medio del cual se adoptan las medidas señaladas en los Decretos nacionales núms. 564 del 15 de abril y 569 del 15 de abril de 2020”.*
 - ✓ *“Decreto núm. 065 del 27 de abril de 2020- “Por medio del cual se adoptan las medidas señaladas en el Decreto nacional núm. 593 y Resolución 666 del 24 de abril de 2020”.*
 - ✓ *Decreto Transitorio núm.068 11 de mayo de 2020.*
 - ✓ *Decreto núm. 069 del 11 de mayo de 2020 –“Por medio del cual se adoptan las medidas señaladas en el Decreto nacional núm. 636 del 06 de mayo de 2020”.*
 - ✓ *Decreto núm. 071 del 21 de mayo de 2020.*
 - ✓ *Decreto núm. 074 del 25 de mayo de 2020 –“Por medio del cual se adoptan las medidas señaladas en el Decreto nacional núm. 689 del 22 de mayo de 2020”.*
 - ✓ *Decreto núm. 075 del 29 de mayo de 2020- “Por medio del cual se adoptan las medidas señaladas en el Decreto nacional núm. 749 del 28 de mayo de 2020”.*
 - ✓ *Decreto núm. 081 del 18 de junio de 2020.*
 - ✓ *Decreto núm. 082 de 25 de junio de 2020-.*
4. Adujo que el Ministerio del Interior emitió el Decreto 878 del 25 de junio de 2020 que modificó y prorrogó la vigencia del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, modificado por el Decreto 847 del 14 de junio de 2020, estableció que, de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.
5. Señaló que la Ley 1751 de 2015 regula el derecho fundamental a la salud y dispone que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud.
6. Indicó que de acuerdo con el artículo 10 de la norma en cita, es deber de las personas propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad y de actuar de manera solidaria ante situaciones que pongan en peligro la vida y salud de las personas.
7. Expresó que el Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, adoptó mediante la Resolución 464 del 18 de marzo de 2020, la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años, ordenando el aislamiento preventivo para estas personas, a partir del veinte (20) de marzo de 2020 a las siete de la mañana (7:00 a.m.) hasta el treinta (30) de mayo de 2020 a las doce de la noche (12:00 p.m.); posteriormente, mediante Resolución 844 del 26 de mayo de 2020, con el objeto de continuar con la garantía de la debida

protección a la vida, la integridad física y la salud de los habitantes en todo el territorio nacional: (i) prorrogó la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, hasta el 31 de agosto de 2020; (ii) extendió hasta el 31 de agosto de 2020, las medidas sanitarias de aislamiento y cuarentena preventivo para las personas mayores de 70 años, previsto en la Resolución 464 de 2020 y, (iii) extendió hasta el 31 de agosto de 2020 la medida sanitaria obligatoria de cierre parcial de actividades en centros vida y centros día, a excepción del servicio de alimentación, que deberá ser prestado de manera domiciliaria.

8. Mediante el Decreto 418 del 18 de marzo 2020 se dictaron medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, señalando que la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, además de que dicha normatividad debe ser aplicada de manera inmediata.
9. A través del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, prorrogado por el Decreto 689 del 22 de mayo de 2020 hasta las doce de la noche (12:00 pm) del 31 de mayo de 2020.
10. Por el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, 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, en él se indicó igualmente que, en aras de 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 casos y actividades allí señaladas.
11. Con el Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020 se estableció que durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del COVID-19, el Ministerio de Salud y Protección Social sería la entidad encargada de determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, para mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del COVID-19.
12. Por último, señaló que mediante Decreto Nacional 990 del 9 de julio de 2020 se extendió la medida de aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional, ante la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

B. Consideraciones fácticas.

- 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 transmisión, dentro de las cuales se encuentran la higiene respiratoria y el distanciamiento social.
- El Coronavirus COVID-19 tiene un comportamiento similar a los coronavirus del Síndrome Respiratorio de Oriente Medio (MERS) y del Síndrome Respiratorio

Agudo Grave (SARS), en los cuales se ha identificado que los mecanismos de transmisión son: i) gotas respiratorias al toser y estornudar, ii) contacto indirecto por superficies inanimadas, y iii) aerosoles por microgotas, y se ha establecido que tiene una mayor velocidad de contagio.

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 088 del 15 de julio de 2020, expedido por el alcalde encargado del municipio de Villanueva – Casanare:

[...]

ARTÍCULO PRIMERO: Órdenese el Aislamiento Preventivo Obligatorio a todos los habitantes de la jurisdicción del municipio de Villanueva Casanare, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 16 de julio de 2020, hasta las cero horas (00:00 pm) del día 01 agosto de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del COVID-19.

Para efectos de lograr el efectivo Aislamiento Preventivo Obligatorio, se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en esta Jurisdicción, con las excepciones previstas en el presente Decreto.

ARTÍCULO SEGUNDO: Permítase el derecho de circulación de las personas en esta jurisdicción en los siguientes casos o actividades:

- 1. Asistencia y prestación de servicios de salud.*
 - 2. Adquisición y pago de bienes y servicios.*
 - 3. Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.*
 - 4. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.*
 - 5. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud - OPS- y de todos los organismos internacionales humanitarios y de salud en conexidad con la vida, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.*
 - 6. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumas, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud.*
- El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumas, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.*
- 7. Las actividades relacionadas con los servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.*
 - 8. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.*
 - 9. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y*

distribución de: (i) insumas 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, medicinas y demás productos para mascotas, así como los elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.

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

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

12. Las actividades de los servidores públicos, contratistas del Estado, particulares que ejerzan funciones públicas y demás personal necesario para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios del Estado.

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

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

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

16. 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.

17. Las actividades del sector de la construcción, ejecución de obras civiles y la remodelación en inmuebles, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas.

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

19. 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.

20. 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.

21. 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.

22. El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada.

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

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

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

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

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

27. 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.

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

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

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

31. 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.

32. 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 COVID-19.

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

El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 69 años, por un período máximo de dos (2) horas diarias que corresponde al horario de 06:00 a.m. a 08:00 a.m.

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, correspondiente a los días lunes, miércoles y viernes de 05:00 p.m. a 06:00 p.m.

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, correspondiente a los días martes, viernes y domingo de 05:30 p.m. a 06:00 p.m.

El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los adultos mayores de 70 años, tres (3) veces a la semana, media hora al día, correspondiente a los días martes, jueves y sábado de 05:30 p.m. a 06:00 p.m.

34. 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.

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

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

37. Parqueaderos públicos para vehículos.

38. Bibliotecas.

39. Actividades profesionales, técnicas y de servicios en general.

40. Servicios de peluquería.

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

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

Parágrafo 2: Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en el numeral 2.

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

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

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

Además de ello, los proveedores mayoristas que realizan las actividades señaladas en el presente artículo, al momento de abastecer los diferentes establecimientos comerciales de esta jurisdicción, deberán mantener aislamiento preventivo con la ciudadanía a fin de disminuir el riesgo de contagio del COVID-19, utilizando los elementos de bioseguridad (Utilización obligatoria de tapabocas, guantes, antibacterial, alcohol y lavado de manos).

Parágrafo 6: Para efectos del desarrollo de actividades físicas de que trata el numeral 33 del presente artículo, se seguirán los siguientes lineamientos:

- A. No están permitidas las actividades de tipo grupal.*
- B. Las actividades deben realizarse cerca a su lugar de residencia o aislamiento.*
- C. Las actividades deportivas no se pueden desarrollar en gimnasios, piscinas, escuelas deportivas, canchas deportivas, polideportivos, zona de juegos infantiles, bebederos y parques bio-saludables.*

ARTÍCULO TERCERO: Se suspende la atención al público de la Alcaldía de Villanueva Casanare y sus diferentes dependencias con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia hasta tanto no se realice la investigación del cerco epidemiológico de las personas que tuvieron contacto estrecho en atención a los casos positivos para COVID-19, y así disponer la toma de muestras.

Parágrafo 1: No se suspenden términos para las diferentes actuaciones contractuales, para lo cual se permitirá el acceso de una persona por oferente.

Parágrafo 2: Adóptese en lo que hubiere lugar, los lineamientos contemplados en el Decreto Municipal No. 080 de 12 de junio de 2020 "Por medio del cual se adopta el protocolo de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del virus caVID-19, para la Administración Municipal de Villanueva Casanare año 2020".

Parágrafo 3: La Administración Municipal prestara la atención al público a través de los canales virtuales, electrónicos y telefónicos que se referencian a continuación:

Dependencia	Teléfono	Correo electrónico
Secretaría General	310 2048884	secretariageneral@villanueva-casanare.gov.co
Secretaría de Obras Publicas	320 8576086	obraspublicas@villanueva-casanare.gov.co
Banco de Proyectos	310 2796151	bancoproyectos@villanueva-casanare.gov.co
Talento Humano	315 7024419	talentohumano@villanueva-casanare.gov.co

Secretaría de Planeación	320 8576077 / 312 3148660	planeacion@villanueva-casanare.gov.co
Almacén	320 8576077 / 312 3148660	almacen@villanueva-casanare.gov.co
Comisaria de Familia	320 8576040	comisariadefamilia@villanueva-casanare.gov.co
Secretaría de Ambiente y Desarrollo Económico	310 2046745	umata@villanueva-casanare.gov.co
Hacienda Municipal	320 8576052	tesoreria@villanueva-casanare.gov.co
Secretaría de Desarrollo Social	320 8576092	desarrollosocial@villanueva-casanare.gov.co
Inspección de Policía	313 4554859	unidaddejusticia@villanueva-casanare.gov.co
Salud Pública	322 2634916	saludpublica@villanueva-casanare.gov.co
Sistemas de Información y Comunicaciones	311 2176479	sistemas@villanueva-casanare.gov.co
Despacho	320 4540929	alcalde@villanueva-casanare.gov.co
Recepción: Salvedad: A este contacto se acude en caso de trámites pertinentes al certificado de residencia.		contactenos@villanueva-casanare.gov.co

Parágrafo 3: Durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del COVID-19, los empleados o contratistas que presenten enfermedades de base (diabetes, hipertensión, dislipidemias, problemas de obesidad, falla cardíaca, enfermedades autoinmunes y otras patologías), de base controlada y riesgo bajo, patología de base no controlada o presentan riesgo medio o alto y las patologías crónicas, cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo, han de desarrollar las funciones y obligaciones bajo las modalidades de teletrabajo, trabajo en casa u otras similares.

ARTICULO CUARTO: *En ningún caso se podrán habilitar los siguientes espacios o actividades presenciales:*

1. *Eventos de carácter público o privado que impliquen aglomeración de personas, de conformidad con las disposiciones que expida el Ministerio de Salud y Protección Social.*
2. *Los establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión, bares, discotecas, de baile, ocio y entretenimiento y de juegos de azar y apuestas, billares, casinos, bingos y terminales de juego de video.*
3. *Los establecimientos y locales gastronómicos permanecerán cerrados y solo podrán ofrecer sus productos a través de comercio electrónico, por entrega a domicilio o por entrega para llevar.*
4. *Gimnasios, piscinas, spa, sauna, turco, balnearios, parques de atracciones mecánicas y parques infantiles.*
5. *Cines y teatros.*
6. *La práctica deportiva y ejercicio grupal en parques públicos y áreas de recreación, deportes de contacto o que se practiquen en conjunto.*
7. *Servicios religiosos que impliquen aglomeraciones o reuniones*

Parágrafo 1: las piscinas y polideportivos solo podrán utilizarse para la práctica deportiva de manera individual por deportistas profesionales y de alto rendimiento.

Parágrafo 2: Se solicitará autorización al Ministerio del Interior para la implementación de planes piloto en los establecimientos y locales comerciales que presten-servicio de comida, para brindar atención al público en el sitio -de manera presencial o a la mesa-, siempre y cuando se cumpla en todo momento con los protocolos de bioseguridad impartidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, para el desarrollo de esta actividad.

Parágrafo 3: Se solicitará autorización al Ministerio del Interior para brindar los servicios religiosos que puedan implicar reunión de personas siempre y cuando y se cumpla en todo momento con los protocolos de bioseguridad emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social para el desarrollo de esta actividad.

ARTÍCULO QUINTO: Se garantiza el servicio público de transporte terrestre de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en esta circunscripción territorial, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del COVID-19 y las actividades permitidas en el artículo 2 del presente decreto.

Se garantiza el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga.

ARTÍCULO SEXTO: Órdenese la suspensión a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 16 de julio de 2020, hasta las ceros (00:00am) del día 01 agosto de 2020, el transporte doméstico por vía aérea. Sólo se permitirá el transporte doméstico por via 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 SÉPTIMO: Órdenese la prohibición dentro de esta jurisdicción del consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 16 de julio de 2020, hasta las ceros (00:00 am) del día 01 agosto de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

ARTÍCULO OCTAVO: Órdenese la prohibición de impedimento, obstrucción o restricción del pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud, ni se ejerzan actos de discriminación en su contra.

ARTÍCULO NOVENO: Ordénese el TOQUE DE QUEDA a partir de la fecha de vigencia de este decreto, desde las 21:00 horas a las 5:00 a.m., hasta las doce de la noche (12:00pm) del día 01 agosto de 2020 y/o por el término que dure el Aislamiento Preventivo Obligatorio. Se exceptúan de esta medida los cuerpos de socorro, autoridades oficiales, vehículos de emergencias, comités establecidos para la atención de emergencias y servicios a domicilio.

ARTICULO DÉCIMO: SERVICIOS DE DOMICILIOS: A partir de las (00:00 a.m.) del 16 de julio de 2020 hasta las (00:00 am) del 1 de Agosto de 2020, se permitirá el servicio de domicilios en el horario comprendido entre las 05:00 am hasta las 09:00 pm todos los días. El servicio de domicilios para medicamentos, dispositivos médicos y demás productos farmacéuticos se podrá prestar durante las 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 la manipulación de alimentos.*
- *Utilizar prendas acorde 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.*
- *Entregar los productos en doble bolsa.*
- *Lavarse las manos mínimo cada 3 horas en donde el contacto con el jabón debe durar mínimo 20-30 segundos. Así como al empezar y terminar 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.*
- *Llevar un registro de entregas con dirección y teléfono.*
- *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 sus domicilios:*
 1. *Lavarse las manos antes y después de recibir el domicilio en donde el contacto con el jabón dure mínimo 20-30 segundos.*
 2. *Evitar recibir personas que tengan síntomas de gripa.*
 3. *Uso correcto de tapabocas (tapando nariz y boca) de manera obligatoria.*
 4. *Procurar pagar el valor justo en caso de pagar con efectivo.*
 5. *Mantener 2 metros de distancia con el domiciliario.*
 6. *Si es propiedad horizontal, recibir el domicilio en la recepción y/o portería.*
 7. *Solicitar que el producto venga en doble bolsa.*

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: PICO Y CÉDULA- Para el abastecimiento y adquisición de alimentos, productos farmacéuticos, ortopédicos, ópticos y de aseo e higiene, así como alimentos y medicinas para mascotas y demás elementos de primera necesidad. Para su adquisición podrá desplazarse exclusivamente una sola persona por núcleo familiar. Los horarios que deben acatar comerciantes de droguerías, supermercados, fruver y demás establecimientos de comercio de este Municipio, en la atención al público serán los siguientes:

- a. *Lunes: en horario de 6:00 a.m. a 09:00 pm, se atenderán únicamente a los ciudadanos quienes su número de cédula termine 1,3,5,7 y 9.*
- b. *Martes: en horario de 6:00 a.m. a 09:00 pm, se atenderán únicamente a los ciudadanos quienes su número de cédula termine 0,2,4,6 y 8.*
- c. *Miércoles: en horario de 6:00 a.m. a 09:00 pm, se atenderán únicamente a los ciudadanos quienes su número de cédula termine 1,3,5,7 y 9.*
- d. *Jueves: en horario de 6:00 a.m. a 09:00 pm, se atenderán únicamente a los ciudadanos quienes su número de cédula termine 0,2,4, y 8.*
- e. *Viernes: en horario de 6:00 a.m. a 09:00 pm, se atenderán únicamente a los ciudadanos quienes su número de cédula termine 1,3,5,7 y 9.*
- f. *Sábados: en horario de 6:00 a.m. a 09:00 pm, se atenderán únicamente a los ciudadanos quienes su número de cédula termine 0,2,4,6 y 8.*
- g. *Domingo: en horario de 6:00 a.m. a 02:00 pm, se atenderán únicamente a los ciudadanos quienes su número de cédula termine en 1,3,5,7 y 9; de 02:00 p.m. a 9:00 p.m. a quienes su número de cédula termine en 0,2,4,6 y 8.*

Parágrafo 1: Los establecimientos, y personas dedicados a las actividades descritas en el artículo 3 del Decreto Presidencial 990 de Julio 6 de 2020, deberán realizar el control y verificación de cédulas al ingreso de sus sedes e

infraestructura, de igual forma si las filas se extienden fuera de las instalaciones del establecimiento; los locales e instituciones deberán demarcar la distancia entre las personas, considerando una distancia de 2 metros entre cada persona, como también deberán disponer del personal que asista la logística para el ingreso y salida con el fin de evitar la aglomeración del público. Se enfatiza que los establecimientos de comercio deberán garantizar las medidas de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19 y cumplir con las Resoluciones No. 666 de abril 24 de 2020 y No. 749 del 13 de mayo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social y demás protocolos de acuerdo al sector económico al que pertenezcan.

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO: Sin perjuicio de las sanciones sancionatorias de las medidas correctivas establecidas para el efecto en la ley 1801 de 2016, se aplicarán también las de la ley 9 de 1979, del Código Sanitario Nacional, en su artículo 576, medidas de seguridad encaminadas a proteger la salud pública y se dará aplicación a las sanciones penales tipificadas en los artículos 368 y 369 de la ley 599 de 2000 y civiles a que haya lugar, por el incumplimiento de las disposiciones adoptadas en el presente decreto.

ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO: El presente Decreto, rige a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 16 de julio de 2020 y tendrá vigencia hasta las (00:00pm) del día 01 agosto de 2020, o hasta tanto desaparezcan las causas que le dieron origen y derogar los actos administrativos que versen sobre los mismos temas en lo que le sean contrarios a este.

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

III.- ACTUACIÓN PROCESAL

Se registró en los procesos lo siguiente:

ACTUA	FECHA
Radicación	25/08/2020
Reparto e Ingreso al Despacho	26/08/2020
Admisión	28/08/2020
Aviso a la comunidad en general	28/08/2020
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 del proceso acumulado 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 copia del Decreto 088 de 15 de julio de 2020.

VII.- CONSIDERACIONES

1.- PRONUNCIAMIENTO SOBRE NULIDADES y PRESUPUESTOS PROCESALES

Acorde con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 y 151 numeral 14 del CPACA, el control de legalidad procede a solicitud de parte e incluso de oficio y debe adelantarse siguiendo los lineamientos del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011; el ente territorial que expidió el acto está legitimado para intervenir como demandado y cualquier persona natural o jurídica puede hacerlo como coadyuvante o impugnante del acto controlado; y el Ministerio Público debe emitir concepto. Además, este Tribunal es competente para conocer del presente medio de control en única instancia, de conformidad con lo establecido en los artículos 136, 151-14 y 185 de la Ley 1437 de 2011

De otra parte, revisada la actuación surtida hasta el momento, en cumplimiento del control de legalidad establecido en el artículo 132 del C.G.P, no se observan irregularidades procedimentales que conlleven a declarar la nulidad total o parcial de lo actuado. Por el contrario, se encuentra cumplido el procedimiento previsto en el artículo 185 del C.P.A.C.A. y demás normas concordantes, es decir, se agotó el debido proceso establecido en el artículo 29 de nuestra Constitución Política.

2.- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL SOBRE EL CONTROL 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.- Los motivos que justificaron el conocimiento del mismo en cualquiera de las tres modalidades de estados de excepción (arts. 212, 213, y 215 de la C.P.) fueron recogidos en la sentencia C-802 de 2002, y tratándose de la emergencia pueden traerse a colación recientemente las sentencias C-386 de 2017^[58], C-670 de 2015^[59], C-216 de 2011^[60], C-156 de 2011^[61], C-252 de 2010^[62] y C-135 de 2009^[63].

2.2.2.- Si bien la vigencia del decreto declaratorio (30 días) se ha vencido, no impide que la Corte pueda ejercer su competencia dado que las medidas legislativas adoptadas, además de obedecer al decreto matriz, están vigentes por su carácter permanente o siendo transitorias continúan produciendo efectos jurídicos. (negrillas fuera del texto original)

2.2.3.-En cuanto al alcance del 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].

2.2.4.- 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 que motiva la declaración del 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].

2.2.5.- 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.

2.2.6.- En lo que se refiere a los presupuestos materiales señaló:

2.2.6.1.- 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].

2.2.6.2.- 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].

2.2.6.3.- 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].

2.2.6.4.- 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 los 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].

2.2.6.5.- 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.

2.2.6.6.- También indicó la Corte que en el control de Constitucionalidad debe considerarse el **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].

Ese órgano^[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].

Destacó igualmente 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 suplantarla en la valoración correspondiente.

2.2.6.7.- Otro de los criterios a tener en cuenta en el control de constitucionalidad es el **presupuesto de suficiencia**, que 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].

2.2.7.- Igualmente, el Máximo Juez Constitucional indicó que 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 reconoció en sentencia C-145 de 2020, que en el fallo C-802 de 2002, se refirió a todos los estados de excepción, y reiteró en aquella muchos de los criterios expuestos en la última, y por lo mismo conservan plena validez.

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

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

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

VIII.- ESTUDIO DEL CASO

Tal como se expresó, el objeto del presente fallo es establecer si las decisiones adoptadas en el acto objeto de control, se ajustan o no a los parámetros establecidos en el Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020, a través del cual se declaró la emergencia económica, social y ecológica por el gobierno nacional, y si además tales medidas encajan dentro de los parámetros fijados por el gobierno nacional en los decretos legislativos y ordinarios expedidos para conjurar dicha emergencia.

Debe resaltarse que se incluyen también los decretos ordinarios que hayan desarrollado la emergencia, como parámetros de control de legalidad de los actos de los gobernadores y alcaldes, por las siguientes razones:

- a) La emergencia económica, social y ecológica se declara por el gobierno nacional en pleno (lo deben firmar el presidente y todos los ministros), a través de un decreto legislativo.
- b) Dicho decreto legislativo se desarrolla normalmente por decretos legislativos. Pero esta no es la única manera de hacerlo, ya que durante la emergencia también está en plena vigencia la facultad reglamentaria del gobierno prevista en el artículo 189 de la Constitución.
- c) Esa interpretación también se deriva del artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, pues según él, lo importante o decisivo es que sean medidas de carácter general, emitidas en ejercicio de la función administrativa, y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

Sentadas las anteriores premisas constitucionales, legales y jurisprudencias, la Sala, en primer lugar, se ocupará de la competencia para realizar el control automático de los actos emitidos por las autoridades territoriales para conjurar la emergencia. Y luego, teniendo en cuenta los parámetros indicados en precedencia, realizará el control formal y material del decreto en cita.

1.- Competencia

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

La misma situación está prevista en el artículo 136 del CPACA. Además, el artículo 151 numeral 14 Ibídem fija la competencia territorial en este Tribunal en única instancia, teniendo en cuenta que quien emitió el acto objeto de control es el alcalde del municipal de Villanueva - Casanare, 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, a través del Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo del año 2020, con base en las consideraciones fácticas, jurídicas y valorativas allí expuestas declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por 30 días calendario, contados a partir del 6/05/2020.

2.2.- Al expedir el acto objeto de control se invocó como fundamento el Decreto 990 del 9 de julio de 2020, indicando que en desarrollo de las instrucciones dadas por el gobierno nacional como medidas de aislamiento selectivo y distanciamiento individual responsable en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público; el control se hará principalmente con base en el Decreto 990 de 9 de julio 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, el acto que ocupa la atención de la Sala en esta oportunidad, son un desarrollo del Decreto 990 de 2020.

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

- Fue expedido por una autoridad del orden territorial, esto es, por el alcalde de Villanueva –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 990 de 2020, prácticamente es una transcripción de este.
- Cuando se examina las medidas adoptadas por el alcalde de Villanueva a través del Decretos 088 de 2020 se establece que son generales, impersonales, objetivas, abstractas y que no se agotan con el primer uso; es decir, se trata de actos de carácter general, que es uno de los requisitos señalados por las Leyes 137 de 1994 (artículo 20) y 1437 de 2011 (artículos 136 y 151 numeral 14).

3.- Control material

Respecto de este tema, la Corporación considera lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

A nivel nacional, persisten los problemas de COVID-19 en diferentes departamentos y ciudades del territorio y por tal motivo, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica mediante los Decretos Legislativos 417 y 637 de 2020 y con base en ellos se han emitido otros decretos legislativos y ordinarios para mitigar y tratar de conjurar la situación, entre otros, el Decreto 990 de 2020.

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

Por ende, está justificada la existencia del motivo para que el alcalde de Villanueva – Casanare adoptara medidas extraordinarias para mitigar y contrarrestar los efectos del COVID-19.

3.3.2.- Respecto al contenido en sí de las medidas adoptadas, su necesidad, motivación, proporcionalidad y legalidad, debe indicarse lo siguiente:

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

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

3.3.2.2.- El estudio de los decretos objeto de control transcritos en precedencia permiten concluir que su contenido corresponde a la prolongación del aislamiento preventivo, así como la adopción de medidas conexas que se han ideado para hacerlo efectivo.

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

En resumen, el **Decreto 088 del 15 de julio de 2020** expedido por el municipio de Villanueva: i) ordenó aislamiento preventivo obligatorio desde el 16 de julio hasta el 1 de agosto de 2020; ii) indicó las excepciones de circulación de personas en determinados casos o actividades; iii) suspendió la atención al público de la alcaldía de Villanueva y sus dependencias en razón de empleados que se reportaron como casos positivos de Covid-19 e indicó los canales virtuales de atención; iv) señaló que se garantizará el servicio público de transporte terrestre y distribución de paquetería; v) ordenó la suspensión de transporte aéreo y estableció excepciones; vi) prohibió el consumo de bebidas embriagantes; vii) estableció toque de queda; viii) indicó los parámetros para la prestación de servicio de domicilio y los protocolos que debían cumplir; iv) indicó el pico y cédula para abastecimiento y adquisición de determinados productos y, v) señaló las consecuencias jurídicas por el incumplimiento de las medidas adoptadas.

3.3.2.4.- 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 el numeral 13 del del artículo 2 del acto objeto de control, que dispone:

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

En efecto, esas medidas corresponde regularlas al gobierno nacional.

Sin embargo, como esas excepciones están consagradas en el Decreto 749 de 2020, sería inane declarar su nulidad y por tal motivo simplemente se deja esta acotación.

3.3.2.5.- El inciso final del numeral 33 del artículo segundo del decreto en comento establece:

El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los adultos mayores de 70 años, tres (3) veces a la semana, media hora al día, correspondiente a los días martes, jueves y sábado de 05:30 p.m. a 06:00 p.m.

Cuando se analiza esta medida con relación al inciso final del numeral 35 del artículo 3 del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, tal como fue modificado por el Decreto 847 del 14-06-20 se establece que permite 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.

Por ende, se declarará la nulidad de las expresiones “media hora al día” y “de 05:30 p.m. a 06:00 p.m.” contenidas en el inciso final del numeral 33 del artículo segundo del Decreto 088 del 15 de julio de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Villanueva – Casanare.

3.3.2.6.- El literal B del párrafo sexto del artículo segundo prevé que las actividades de ejercicio deben realizarse cerca de su lugar de residencia o aislamiento.

Al analizarse esta situación a la luz de las normas constitucionales, legales y los criterios jurisprudenciales de la Corte Constitucional indicados en precedencia, resulta que:

- a) No tienen justificación en las consideraciones del acto objeto de estudio para permitir su control por parte de las autoridades competentes, como corresponde al expedir actos administrativos en un Estado de derecho y por lo mismo resultan arbitrarias.
- b) La acepción *“cerca de su lugar de residencia o aislamiento”* que se utiliza, en indeterminada, si se tiene en cuenta que no es posible establecer que se debe entender por cerca a esos sitios.
- c) Y los decretos nacionales vigentes para la época en que se expidió el decreto local no tienen restricción al respecto.

Así las cosas, por tales motivos también se declarará su nulidad.

3.3.2.7.- En lo que se refiere a las demás medidas debe señalarse que:

- a) Por lo menos una de las finalidades del decreto municipal, tal como ya se señaló, es mitigar y contrarrestar la propagación y efectos del COVID-19, es decir, el fin perseguido es garantizar la salud y la vida de todos.
- b) Siendo ello así, aunque las medidas restringen algunos derechos protegidos por la constitución, la ley, y el *ius cogens*, resultan necesarias y proporcionales a los hechos y circunstancias que le sirven de causa. Es decir, no son arbitrarias, sino que, por el contrario, tienen una justificación constitucional (protección de la salud y la vida de la comunidad) y legal válida; además, se ajustan al Decreto 749 de 2020, con sus modificaciones hechas por el Decreto 847 del mismo año.

En consecuencia se declararán ajustadas al ordenamiento.

3.4.- En cuanto a la vigencia del decreto es preciso anotar que:

a) El acto examinado dispone en su artículo décimo tercero que el decreto rige a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 16 de julio de 2020...”.

b) Según el artículo 65 del CPACA, los actos administrativos de carácter general no son obligatorios mientras no sean publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales.

La misma norma señala los medios subsidiarios para hacer la publicación de esos actos.

Sin embargo, si un acto administrativo reúne las condiciones de existencia, es obligatorio para quien lo emite desde el mismo momento de su expedición, respecto de terceros, desde su publicación.

c) La publicidad de los actos administrativos, además de ser un deber para la administración (artículo 209 constitucional), es un derecho fundamental para el administrado, puesto que solo a partir de su conocimiento tiene el deber jurídico de acatar sus disposiciones, por una parte y, además, porque hace parte del debido proceso, tal como lo ha señalado en forma reiterada la Corte Constitucional¹.

Por ende, se declarará la legalidad condicionada de la expresión “[...] que el decreto rige a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 16 de julio de 2020[...]” y debe entenderse para todos los efectos legales que, respecto de terceros, rige a partir de su publicación.

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 señaladas en precedencia:

1.- DECLARAR la nulidad de las expresiones “media hora al día” y “de 05:30 p.m. a 06:00 p.m.” contenidas en el inciso final del numeral 33 del artículo segundo del Decreto 088 del 15 de julio de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Villanueva – Casanare.

En su lugar, DISPONER que esta situación debe regularse por lo dispuesto en el Decreto nacional 749 de 2020, tal como fue modificado por el Decreto 847 del mismo año.

2.- DECLARAR la nulidad del literal B del párrafo sexto del artículo segundo citado.

SEGUNDO: DECLARAR la legalidad condicionada del artículo décimo tercero del Decreto 088 del 15 de julio de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Villanueva – Casanare, en el entendido que para todos los efectos legales, rige a partir de su publicación.

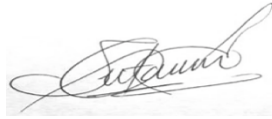
TERCERO: DECLARAR en lo demás, ajustado a la ley el Decreto 088 del 15 de julio de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Villanueva – Casanare, con las precisiones hechas en la motivación precedente, respecto de su vigencia.

¹ Ver sentencia C-96 de 2001, SU-447 de 2011 y C-344 de 2014, entre otras

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

(Aprobado en Sala virtual llevado a cabo el 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