



**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:	85001-2333-000-2020-00504-00
Medio de Control:	Legalidad
Acto controlado:	Decreto 051 del 25 de abril de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Monterrey – Casanare

Magistrado Ponente: **JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**

I.- OBJETO

Procede el Tribunal a emitir sentencia dentro del asunto referenciado.

II.- EL ACTO CONTROLADO

A continuación, se sintetiza el contenido del Decreto 051 del 25 de abril de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Monterrey Casanare, en los siguientes términos:

A.- Consideraciones jurídicas:

- 1.- Tuvo en cuenta los artículos 1, 2, 24, 49, 209 y 315, de la Constitución Política.
- 2.- Trajo a colación la sentencia T-483 de 1999 de la Honorable Corte Constitucional que consagra que aun en una sociedad democrática el derecho fundamental de circulación no es absoluto, toda vez que puede el estado imponer limitantes en la medida necesaria e indispensable, en virtud de la Ley.
- 3.- Señaló que la Ley 136 de 1994, en su artículo 1, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, sub literal b, numerales 1, 2, establece las funciones de los alcaldes en relación con el orden público.
- 4.- Indicó que la Ley 1523 de 2012 adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.
- 5.- Preciso que el presidente mediante el Decreto 417 del 2020 declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en ocasión de la pandemia del COVID-19.
Hizo referencia al Decreto 418 de 2020, precisando que las medidas que se adoptan en dicho decreto municipal fueron coordinadas con el Gobierno Nacional y no van en contravía de las instrucciones dadas por el presidente de la República.
- Indicó que el Ministerio del Interior mediante Decreto 593 el 24 de abril de 2020 ordenó a los gobernadores y alcaldes adoptar las medidas, instrucciones y actos necesarios para la ejecución de la medida de aislamiento preventivo.
- 6.- Mencionó el Decreto No. 0109 del 16 de marzo del 2020, mediante el cual el gobernador de Casanare declaró la emergencia en el departamento y adoptó medidas sanitarias frente al virus COVID- 19.
- 7.- Señaló que mediante los Decreto No. 034 y 035 de 17 de marzo de 2020 el alcalde de Monterrey Casanare, adoptó medidas donde se declara la emergencia sanitaria por el coronavirus COVID — 19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus, en el municipio.

B. Consideraciones fácticas

El Comité de expertos de la organización Mundial de la salud OMS, emitió la declaratoria de emergencia de salud pública de interés Internacional —ESPII1 con ocasión del Coronavirus (COVID-19) el 30 de enero de 2020 con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda.

C.- Valorativas

Es necesario ordenar un aislamiento preventivo obligatorio para los habitantes del municipio de Monterrey Casanare para evitar la propagación del virus COVID-19.

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

“ARTÍCULO 1°: AISLAMIENTO: Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del municipio de Monterrey Casanare, 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, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Parágrafo: para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos dentro de la jurisdicción del municipio de Monterrey.

ARTÍCULO 2°: GARANTIAS PARA EL AISLAMIENTO: Para que lo ordenado en el artículo primero del presente decreto garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, se permitirán el derecho de circulación de las personas y vehículos en los siguientes casos y/o 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. 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. 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. 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.

18. *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.*

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

20. *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.*

21. *Las actividades de la industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

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

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

24. *El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios 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 qué trata el presente artículo.*

25. *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.*

26. *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, tumos en los cuales se prestarán los servicios por parte de las oficinas de registro de instrumentos públicos.

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

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

29. 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.

30. 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.

31. 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.

32. 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.

33. 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, acatando las medidas de bioseguridad, respetando el distanciamiento social, y manteniendo una separación con la demás persona de al menos dos metros;

Para el desarrollo de las actividades físicas en espacios abiertos, se habilitan los escenarios deportivos de cada barrio dentro de la jurisdicción de municipio de Monterrey. Sin que en este escenario se exceda de 10 personas en el mismo momento, y de acuerdo el artículo 4 ° del presente decreto.

34. La realización de avalúas 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.

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 los numerales 2 y 3.

Parágrafo 3. Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 4 deba salir de su lugar de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.

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

Parágrafo 5. Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo, para iniciar las respectivas actividades, deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID -19.

Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.

Parágrafo 6. Las excepciones que de manera adicional se consideren necesarias adicionar por parte de los gobernadores y alcaldes deben ser previamente informadas y coordinadas con el Ministerio del Interior.

ARTÍCULO 3º: TOQUE DE QUEDA: Decretar el toque de queda en el municipio de Monterrey Casanare a partir de las 18:00 horas hasta las 05:00 horas, desde el día 27 de abril de 2020, hasta el día 11 de mayo de 2020.

Parágrafo. Se exceptúan de estas medidas los cuerpos de socorro, fuerza pública, autoridades y vehículos oficiales, vehículos de emergencias y comités establecidos para la atención de emergencia.

ARTÍCULO 4º: RESTRINGIR: el acceso al Municipio de Monterrey de vehículos y personas, entre los días 27 de abril de 2020 a las 00:00 horas hasta el día 11 de mayo de 2020 a las 23:59 horas, respetando la personas y actividades de qué habla el artículo 2º del presente decreto.

Parágrafo 1º; la administración municipal adelantara las acciones a que haya lugar para hacer efectiva la medida restrictiva de acceso al municipio cerrando las diferentes vías con la que cuenta el Monterrey.

Parágrafo 2; para las excepciones que contempla el presente artículo estará habilitado el ingreso y salida del municipio por la carrera 11 desde y hasta la calle 24 (marginal de la selva) donde estará instalado un puesto de control.

ARTÍCULO 5º: Dentro del mismo periodo establecido en el artículo 1 º del presente decreto y para realizar actividades de adquisición de bienes de primera necesidad, alimentos, bebidas, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población y desplazamiento de a servicios bancarios, financieros, de operación de pago y a servicios notariales y actividades física, se

deberá atender la siguiente condición para lograr la circulación en la jurisdicción del municipio;

- 1. Días con fechas impares pueden movilizarse exclusivamente personas del sexo masculino.*
- 2. Días con fechas pares pueden movilizarse exclusivamente las personas de sexo femenino.*

La población LGBTI circularan de acuerdo a la restricción aquí establecida según su identidad de género.

Parágrafo 1. En la verificación del cumplimiento de lo establecido en este parágrafo, las autoridades respetaran las diversas manifestaciones de identidad de género de las personas.

Parágrafo 2. Las personas de la que trata el presente artículo deberán cumplir con las medidas de autocuidado, tales como uso de tapabocas, guantes y distanciamiento de mínimo dos metros y demás que sean necesarias para prevenir el contagio del COVID-19.

ARTICULO 6°: PROHIBICION DE CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES: *Prohíbese el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las 00:00 horas del día 27 de abril de 2020 hasta las cero (0) horas del día 11 de mayo de 2020.*

ARTÍCULO 7°: GARANTÍAS PARA EL PERSONAL MÉDICO Y DEL SECTOR SALUD: *Garantícese para el personal médico y el sector salud en el municipio de Monterrey Casanare, en el marco de las competencias del municipio el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud, ni se podrán realizar actos de discriminación en su contra. En el evento de evidenciarse acciones o conductas que impidan, obstruyan, o restrinjan el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás personal de vinculado con el servicio de salud, la policía e inspección de policía municipal actuara en el marco de la ley, según las competencias de cada uno.*

ARTÍCULO 8°: INFORME SERVICIOS HOTELEROS: *Los prestadores de servicios hoteleros del municipio de Monterrey Casanare, deberán remitir de manera obligatoria, el reporte diario de los datos completos de sus huéspedes, de igual manera, informar en el caso de que ellos presenten algún síntoma relacionado con el virus COVID-19. La información requerida en el presente artículo deberá remitirse al correo electrónico saludpublica@monterrey-casanare.gov.co*

ARTÍCULO 9°: *Garantícese la distribución la distribución de paquetera por parte de los servicios postales que prestan sus servicios en esta jurisdicción, a través del servicio público de transporte terrestre, ello con el cumplimiento de las medidas de cuidado e higiene necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por la causa del virus COVID-19.*

ARTÍCULO 10°: *Todas las disposiciones contempladas en el presente decreto son de estricto cumplimiento para los habitantes y residentes en el Municipio de Monterrey. Su incumplimiento acarreará las sanciones previstas en la Ley 1801 del 2016, sin perjuicio de en la conducta punible de Violación a Medidas Sanitarias contemplada en el artículo 368 de la Ley 599 de 2000.*

ARTÍCULO 11°: *Se ordena a los organismos de del estado, a las autoridades civiles y policivas hacer cumplir lo dispuesto en el presente decreto, para lo cual deberán realizar los operativos de en todo el del Municipio de Monterrey, aplicando, de ser el caso, las medidas correctivas de sus competencias.*

ARTÍCULO 12°: *Las medidas señaladas en el presente decreto son de carácter transitorio y se extenderán desde la fecha hasta el 11 de mayo de 2020, sin perjuicio de la prórroga si hubiese lugar*

ARTÍCULO 13°: *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 el artículo 2.8.8.1.4.2.1 del Decreto 780 de 2016, o la norma que la sustituya o la modifique.*

ARTÍCULO 14°: *La administración municipal divulgará el contenido del presente decreto a través de los medios de comunicación de alta circulación.*

El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las demás normas que sean contrarias”

III.- ACTUACIÓN PROCESAL

ACTUACIÓN	FECHA
Radicación y reparto	26 de agosto de 2020
Ingresó al Despacho	25 de agosto de 2020
Admisión	28 de agosto de 2020
Aviso a la comunidad en general	31 de agosto de 2020
Notificación personal del auto admisorio al municipio	31 de agosto de 2020
Corre traslado al agente del Ministerio Público	15 de septiembre de 2020
Ingresó al Despacho para proferir sentencia	30 de septiembre de 2020

IV.- INTERVENCIONES CIUDADANAS

En el auto admisorio del presente medio de control se dispuso que las personas naturales y jurídicas interesadas podrían intervenir como coadyuvantes o impugnantes del acto objeto de control de legalidad. En el término fijado para el efecto no se efectuó pronunciamiento alguno como se indica en el informe Secretarial del 02 de octubre de 2020.

V.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El 16 de septiembre de 2020 se corrió traslado al Ministerio Público remitiéndose copia del expediente; el Procurador 53 Administrativo de Casanare no emitió concepto, como se indicó en el informe secretarial.

VI.- PRUEBAS

Durante el trámite del medio de control que nos ocupa, se incorporó:

- Oficio del 14 de septiembre de 2020 en el cual: i) reiteró el fundamento normativo del decreto municipal 051 de 2020 y ii) indicó que el acto administrativo se notificó en el diario oficial.
- Visto bueno otorgado por el Ministerio del Interior respecto del Decreto 051 de 2020.
- Constancia de publicación del Decreto 051 del 25 de abril de 2020 que indica que se efectuó el 26 de abril 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 AUTOMÁTIVO DE LEGALIDAD DE ACTOS DE CARÁCTER GENERAL EMITIDOS POR ENTIDADES TERRITORIALES COMO DESARROLLO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS DURANTE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

2.1.- La Constitución de 1991 en sus artículos 212 y s.s. regula los estados de excepción.

2.2.- La Corte Constitucional, en sentencia C- 145 del 20-05-20, se pronunció sobre la exequibilidad del Decreto Legislativo 417 de 2020. De ella hemos extractado lo que se indica a continuación, por considerar aplicables algunos de sus lineamientos al control que realizamos los tribunales administrativos con base en lo establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 y 151 numeral 14 del CPACA:

2.2.1.- Esa Corporación es competente para pronunciarse sobre sobre los decretos que declaran un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, en virtud de lo previsto en los artículos 215 parágrafo y 241 numeral 7º de la Constitución^[53]. Desde la primera decisión sobre una declaración de estado de excepción, sentencia C-004 de 199^[54], ese Órgano ha construido una sólida línea jurisprudencial^[55] en orden a afirmar su competencia no solo sobre los decretos de desarrollo, sino también del decreto matriz.

2.2.2.- Los motivos que justificaron el conocimiento del mismo en cualquiera de las tres modalidades de estados de excepción (arts. 212, 213, y 215 de la C.P.) también fueron recogidos en la sentencia C-802 de 2002, que tratándose de la emergencia pueden traer 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].

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

2.2.4.- En cuanto al alcance control sobre la declaración del estado de emergencia, <F:\Users\antonysalcedo\Desktop\C-145-20 Corte Constitucional.webarchive - ftn64> la Corte resaltó que los estados de excepción “son situaciones previstas y consentidas por la Constitución. En lugar de esperar la ruptura completa del orden constitucional, la Constitución prevé una situación de anormalidad constitucional, en la que se invierte el principio democrático, facultando al órgano ejecutivo para dictar normas con fuerza de ley”^[65]. Como se trata de una situación extraordinaria donde la ley no es aprobada por el legislador, la Carta Política a su vez impone una serie de limitaciones^[66], de los

cuales se deriva la interpretación restrictiva de las facultades del Gobierno nacional como única opción compatible con la democracia constitucional^[67].

2.2.5.- El control de constitucionalidad, según lo indicado por la jurisprudencia, se vale de la propia Constitución Política, de los tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad^[68] (art. 93 constitucional) y de la Ley 137 de 1994^[69] (estatutaria de los estados de excepción-LEEE-). De la alteración excepcional de las competencias legislativas surge por consecuencia imperativa que el control constitucional de la declaración del estado de excepción y sus decretos de desarrollo tengan carácter i) jurisdiccional^[70], ii) automático^[71], iii) integral^[72], iv) participativo^[73], v) definitivo^[74] y vi) estricto^[75], sin perjuicio del control político del Congreso de la República^[76].

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

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

a) Presupuestos formales

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

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

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

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

iii) Establecer claramente su duración^[91]. El artículo 215 de la Constitución establece que la declaratoria de emergencia podrá hacerse por periodos de hasta 30 días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el

año calendario, además de disponer que el Gobierno debe señalar el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias.

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

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

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

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

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

b) Presupuestos materiales

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

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

o amenace perturbar de manera grave, inminente (...) el orden económico, social o ecológico”^[105].

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

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

i) Se restringe la discrecionalidad del Presidente de la República para apreciar los presupuestos que dan lugar a la declaratoria del estado de emergencia, a saber: -los hechos sobrevinientes y extraordinarios, distintos a los previstos en los artículos 212 y 213; -que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico o que constituyan grave calamidad pública; y -que no puedan ser conjurados con 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 sobrevinencia 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 suplantarla en la valoración correspondiente.

d) Presupuesto de suficiencia

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

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

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

2.2.6.- Otras prohibiciones constitucionales

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

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

2.4.- La Corte, en sentencia C-179 de 1994, ejerció el control automático de constitucionalidad sobre el proyecto de ley que le fue enviado por el congreso para esos efectos y que después

de ese trámite se convirtió en Ley 137 de 1994, declarando la inexecutable de algunas de sus normas y la constitucionalidad de las demás.

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

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 lo establecido en los Decretos Legislativos 417 del 17 de marzo y 637 del 06 de mayo de 2020, a través los cuales se declaró la emergencia económica, social y ecológica por el gobierno nacional, y si además tales medidas encajan dentro de los parámetros fijados por el gobierno nacional en los decretos legislativos y ordinarios expedidos para conjurar dicha emergencia.

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

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

Sentadas las anteriores premisas constitucionales, legales y jurisprudencias, la Sala, en primer lugar, se ocupará de la competencia para realizar el control automático de los actos emitidos por las autoridades territoriales para conjurar la emergencia. Y

luego, teniendo en cuenta los parámetros indicados en precedencia, se ocupará del 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 **Monterrey - Casanare**, a través de su alcalde, esto es, una entidad del orden territorial.

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

2.- Control formal

2.1.- El Gobierno Nacional, a través del Decreto Legislativo 637 del 06 de mayo de 2020, declaró Estado de Emergencia, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por 30 días calendario contados a partir del 06/05/2020.

2.2.- **El alcalde de Monterrey**, entre otras disposiciones, se apoyó los Decretos 417 del 17 de marzo, 418 del 18 de marzo y 593 del 24 de abril de 2020.

El primer decreto declaró Estado de Emergencia, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por 30 días calendario contados a partir del 17/03/2020.

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

Y el Decreto 593 del 24 de abril de 2020 estableció medidas de aislamiento preventivo, excepciones para la circulación de personas en determinados casos o actividades, teletrabajo en casa, garantía de movilización a través del servicio público de transporte, suspensión de transporte doméstico por vía aérea, prohibición de bebidas embriagantes en espacios públicos, garantías para el personal médico y en caso de inobservancias de las medidas indicó la sanción o multa a que hay lugar.

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

- Fue expedido por una autoridad del orden territorial, esto es, por el alcalde de Monterrey.

- 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, mediante Decreto 637 del 06 de mayo de 2020.
- Se dictó en desarrollo de uno de los decretos legislativos emitidos con ocasión de la declaratoria de emergencia, concretamente acogió las directrices dadas en el Decreto 593 del 24 de abril de 2020.
- Y cuando se examinan las medidas adoptadas por el alcalde de Monterrey a través del Decreto 051 del 25 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 que la han desarrollado, sino igualmente teniendo en cuenta la Ley Estatutaria 137 de 1994 y la Constitución.

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

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

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

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

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

A nivel nacional, desde la detección del primer caso, se ha venido acrecentando el diagnóstico de COVID-19 en diferentes departamentos y ciudades del territorio y por tal motivo, el Gobierno Nacional declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica mediante los Decretos Legislativos 417 y 637 de 2020 y con base en ellos se han emitido otros decretos legislativos y ordinarios para mitigar y tratar de conjurar la situación, entre otras el Decreto 593 del 24 de abril 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 Monterrey 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 referidas son los mismos parámetros para realizar el control de legalidad dispuesto por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 y 151 numeral 14 del CPACA.

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

3.3.2.2.- El estudio del decreto objeto de control transcrito en precedencia permite concluir que el alcalde de Monterrey dispuso o mejor prolongó el aislamiento preventivo en esa jurisdicción, así como medidas conexas que se han ideado para hacerlo efectivo.

3.3.2.3.- En resumen, el **Decreto 051**: i) prolongó el aislamiento preventivo desde el 27 de abril hasta el 11 de mayo de 2020; ii) estableció excepciones al derecho de circulación para determinadas personas y casos; iii) decretó toque de queda en el municipio de Monterrey; iv) restringió el acceso al municipio de vehículos y personas a partir del 27 de abril hasta el 11 de mayo de 2020; v) prohibió el consumo de bebidas embriagantes; vi) precisó garantías para el personal médico y del sector salud; vii) requirió que los prestadores de servicio hotelero para que remitan reporte diario de los huéspedes; viii) indicó las consecuencias de incumplimiento de las medidas dispuestas en dicho decreto; y ix) precisó que las autoridades civiles y policivas deben hacer cumplir lo establecido en el decreto.

3.3.2.4.- Al realizar un análisis de las medidas tomadas en el decreto municipal se advierte que:

3.3.2.4.1.- Hay un error de técnica al transcribir casi todas las medidas adoptadas en el Decreto Nacional 593 de 2020, especialmente los numerales 6, 14, 26 y parágrafo 6 del numeral 37, todos del artículo 2 del Decreto 051 de 2020.

Lo correcto es que los mandatarios locales, con base en los lineamientos dados por el gobierno nacional, dispongan las medidas aplicables en su jurisdicción.

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

3.3.2.4.2.- En cuanto a la vigencia del Decreto 051 del 25 de abril de 2020 debe anotarse:

- a) 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.

b) 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 “expedición” contenida en el inciso segundo del artículo catorce del Decreto 051 del 25 de abril de 2020, expedido por el municipio de Monterrey, y debe entenderse para todos los efectos legales que, respecto de terceros, rige a partir de su publicación.

3.3.2.5.- Respecto de las demás medidas adoptadas en el acto objeto de control:

- a. Están suficientemente fundamentadas en la Constitución y demás normas citadas en sus consideraciones.
- b. 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.
- c. Y aunque las medidas adoptadas por el mandatario del municipio de Monterrey en el decreto objeto de control de legalidad, restringen algunos derechos protegidos por la constitución, la ley, y el ius cogens, resultan necesarias y proporcionales a los hechos y circunstancias que le sirven de causa. Es decir, no son arbitrarias, sino que, por el contrario, tienen una justificación constitucional (protección de la salud y la vida de la comunidad) y legal válida (el Decreto 1076 de 2020, puesto que el acto examinado se ajusta a sus disposiciones).

Por ende, se declara la legalidad de las demás medidas adoptadas en el Decreto 051 de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Monterrey.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR la legalidad condicionada de la expresión “expedición” contenida en el inciso segundo del artículo catorce del Decreto 051 del 25 de abril de 2020, expedido por el municipio de Monterrey, por las razones indicadas en las consideraciones. Por lo tanto, para todos los efectos legales debe entenderse que ese acto administrativo rige a partir de su publicación.

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

SEGUNDO: DECLARAR en lo demás, ajustado a la ley el Decreto 051 del 25 de abril de 2020, expedido por el municipio de Monterrey, acorde con la motivación precedente.

TERCERO: 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