



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

Yopal Casanare, cinco (5) de noviembre de dos mil veinte (2020)

Referencia: Radicación núm. 85001-2333-000-2020-00520-00

Medio de Control: CONTROL DE LEGALIDAD AUTOMÁTICO

Actos controlados: DECRETO 45 DEL 1 DE AGOSTO DE 2020 DEL MUNICIPIO DE TRINIDAD, CASANARE, POR MEDIO DEL CUAL: I) ORDENÓ AISLAMIENTO PREVENTIVO DESDE EL 1 DE AGOSTO AL 1 DE SEPTIEMBRE DE 2020; II) INDICÓ QUE LOS PRIMEROS 7 DÍAS SE HARÁ CONFINAMIENTO OBLIGATORIO Y LUEGO DE ELLO REGIRÍA EL DECRETO NACIONAL DE CONFINAMIENTO PREVENTIVO; III) SEÑALÓ LAS EXCEPCIONES PARA MOVILIZACIÓN DE PERSONAS Y VEHÍCULOS; IV) DECLARÓ TOQUE DE QUEDA; V) FIJÓ LOS HORARIOS EN LOS CUALES SE PODÍA REALIZAR ABASTECIMIENTO; VI) ESTABLECIÓ LIMITACIONES PARA LA APERTURA DE DETERMINADOS ESTABLECIMIENTOS; VII) RESTRINGIÓ LA ACTIVIDAD FÍSICA Y EL EJERCICIO AL AIRE LIBRE; VIII ESTABLECIÓ UN PUESTO DE MANDO UNIFICADO PARA CONTROLAR INGRESO; IX) PROHIBIÓ EL CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES EN ESPACIOS ABIERTOS Y ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO; X) Y ORDENÓ EL USO OBLIGATORIO DE TAPABOCAS.

Magistrado Ponente: **JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**

I.- OBJETO

Procede el Tribunal a emitir sentencia dentro del asunto referenciado.

II.- LOS ACTOS CONTROLADOS

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

A.- Consideraciones jurídicas comunes en los decretos municipales:

- 1.- Tuvo en cuenta los artículos 2, 24, 44, 45, 46, 49, 209, 287 y 315 de la Constitución Política.
- 2.- Citó el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, que señala que los alcaldes tienen entre sus funciones la de velar por la conservación del orden público de conformidad con la ley y las instrucciones del presidente del República.
- 3.- 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.
- 4.- Indicó que la Ley 1979 en su artículo 9 dicta medidas sanitarias y resalta que el Estado, como regulador en materia de salud, expide disposiciones necesarias para

asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, además, que el Ministerio de Salud y protección Social es la autoridad competente para ejecutar las acciones de vigilancia epidemiológica y de control de saneamiento de áreas portuarias, naves y vehículos.

5.- Adujo que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia por causa de la pandemia de Coronavirus – Covid-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, o cuando desaparezcan las causas que dieron origen. Que mediante Resolución 450 del 17 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, se modificó el numeral 2.1 del artículo 2 de la Resolución 385 de 2020, para suspender los eventos con aforo de más de cincuenta (50) personas.

6.- Manifiestó que el Ministerio de Salud y Protección Social en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus 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 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.).

7.- Señaló que mediante la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social, 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 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 la medida sanitaria obligatoria de cierre parcial de actividades en centros vida y centros día.

8.- Expresó que el gobierno departamental, a través del Decreto 0109 del 16 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, adoptó medidas para hacer frente al virus en el departamento de Casanare y definió medidas de carácter transitorio con fines de protección y contención del COVID-19 en todo el departamento de Casanare.

9.- señaló que el municipio de Trinidad adoptó las medidas impartidas a nivel nacional y departamental mediante los Decretos 010 del 17 de marzo de 2020; 011 del 24 de marzo de 2020; 012 del 24 de marzo de 2020 y 015 del 26 de marzo de 2020.

10.- Indicó que mediante los Decreto 531 del 8 de abril de 2020; 593 de 24 de abril de 2020; 636 de 6 de mayo de 2020 y 749 de 28 de mayo de 2020, el gobierno nacional, en el marco de la emergencia sanitaria por Coronavirus-COVID-19, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes de la República de Colombia. Luego, expidió Decreto 878 del 25 de junio de 2020 “Por el cual se modifica y prorroga la vigencia del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”, en el cual se prorrogó la vigencia del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 hasta el 15 de julio de 2020, y en tal medida extender las medidas allí establecidas hasta las doce de la noche (12:00 pm) del día 15 de julio de 2020.

11.- Mediante Decreto 990 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 16 de julio de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 1 de agosto de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el presente Decreto.

13.- E indicó que el Decreto Nacional 1076 de 28 de julio de 2020 ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia a partir de las cero (00:00 a.m.) horas del día 01 de agosto de 2020, hasta las cero (00:00) horas del día 01 de septiembre de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio limitó la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el presente Decreto.

B. Consideraciones fácticas del decreto.

- La Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo de 2020 declaró la pandemia mundial debido al brote en varios países del Coronavirus COVID-19, para lo cual emitió una serie de controles para la prevención de contagio y propagación del virus.
- El Coronavirus COVID-19 tiene un comportamiento similar a los coronavirus del Síndrome Respiratorio de Oriente Medio (MERS) y del Síndrome Respiratorio Agudo Grave (SARS), en los cuales se ha identificado que los mecanismos de transmisión son: gotas respiratorias al toser y estornudar, ii) contacto indirecto por superficies inanimadas, y iii) aerosoles por microgotas, y se ha establecido que tiene una mayor velocidad de contagio.
- En Colombia la fase de contención se inició el 6 de marzo de 2020 cuando se confirmó la presencia del primer caso en el país, de esta manera, dentro de la fase de contención, el 20 de marzo del mismo año se inició una cuarentena con el fin de controlar la velocidad de aparición de los casos.
- La Secretaría de Salud Departamental, según reporte del 30 de julio de 2020, existían en el departamento 277 casos confirmados de COVID19, así: en la ciudad de Yopal se reportan 165 casos; Tauramena treinta y siete (37) casos; en Villanueva treinta y tres (33) casos; en Pore veinticuatro (24) casos; en Aguazul doce (12) casos; en Maní nueve (9) casos; en Paz de Ariporo diez (10) casos, en Monterrey cinco (05) casos; en Orocué un (01) caso; Hato Corozal un (01) caso y en Trinidad un (01) caso, siendo el primer caso positivo para Coronavirus (COVID19) en el Municipio de Trinidad

C.- Consideraciones valorativas

De la lectura del decreto objeto de control se establece que tiene por finalidad la emisión de medidas tendientes para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del virus y así reducir los factores de riesgo de contagio y mitigar las consecuencias negativas de la enfermedad Covid-19, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios, para preservar la integridad de los ciudadanos y conservar el orden público en el municipio.

Y con base en esa fundamentación dispuso las siguientes medidas en el Decreto 045 del 1 de agosto de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Trinidad – Casanare:

“[...]”

ARTÍCULO PRIMERO: ORDENAR el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Trinidad, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 01 de Agosto de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 1 de septiembre de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

PARÁGRAFO PRIMERO: En virtud del primer caso confirmado de COVID-19 en el municipio se mantendrá un CONFINAMIENTO OBLIGATORIO durante los primeros 7 días que servirá para establecer el cerco epidemiológico y tomar acciones de vigilancia epidemiológica.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Una vez terminados los 7 días se levantará el confinamiento obligatorio, rigiendo el Decreto Nacional que establece el confinamiento preventivo obligatorio del 01 de agosto al 01 de septiembre.

PARÁGRAFO TERCERO: se exceptúa de las medidas dispuestas en el presente artículo a las siguientes personas, entidades y/o vehículos:

1. Asistencia y prestación de servicios de salud. Así mismo, el personal en formación en las diferentes áreas de la salud que sean necesarias para adelantar actividades de salud pública y de salud en general asociada al Coronavirus COVID-19.

2. Adquisición y pago de bienes y servicios.

3. Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.

4. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.

5. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud - OPS- y de todos los organismos internacionales humanitarios y de salud en conexión con la vida, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.

6. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud. El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.

7. Las actividades relacionadas con 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) 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, 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 Coronavirus 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 Coronavirus 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. *Las actividades de dragado marítimo y fluvial.*

17. *La ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas.*

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

19. *La operación aérea y aeroportuaria de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del presente decreto, y su respectivo mantenimiento.*

20. *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.*

21. *Las actividades de la industria hotelera.*

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

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

24. *El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios.*

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

26. *Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento' de la prestación de: (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, reciclaje, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios) y recuperación de materiales; (H) 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.*

27. *La prestación de servicios: (i) bancarios, (ii) financieros, (iii) de operadores postales de pago, (iv) profesionales de compra y venta de divisas, (v) operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, (vi) chance y lotería, (vii) centrales de riesgo, (viii) transporte de valores, (ix) actividades notariales y de registro de instrumentos públicos, (x) expedición licencias urbanísticas. El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos, en los cuales se prestarán los servicios notariales, garantizando la prestación del servicio a las personas más vulnerables y 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.*

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

29. *El abastecimiento y distribución de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población- en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.*

30. *Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia, ayuda humanitaria, espiritual y psicológica. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación y mantenimiento, transporte y distribución de las industrias manufactureras.*

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

33. Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos y privados; beneficios económicos periódicos sociales -BEPS-, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.

34. El desplazamiento del personal directivo, docente, administrativo y los estudiantes de las instituciones educativas oficiales y no oficiales de educación inicial, preescolar, básica, media y educación de adultos, para continuar la prestación del servicio educativo con trabajo académico en casa y para el retorno gradual y progresivo a la presencialidad bajo el esquema de alternancia en los casos definidos por las autoridades territoriales según las condiciones de bioseguridad en las instituciones educativas, la evolución de la pandemia y el consentimiento de los padres, acudientes o responsables de su cuidado, de conformidad con los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional. El desplazamiento de la comunidad educativa de las instituciones de educación superior y de educación para el trabajo y desarrollo humano que, en el marco de su autonomía, en coordinación con los entes territoriales según las condiciones de bioseguridad en las instituciones educativas y acorde a la evolución de la pandemia desarrollen actividades académicas y formativas bajo el modelo de presencialidad con alternancia.

35. De acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales, y en todo caso con sujeción a los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan, se permitirá: El desarrollo de actividades físicas, de ejercicio al aire libre y la práctica deportiva de manera individual de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 69 años, por un período máximo de dos (2) horas diarias. El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los niños mayores de 6 años, tres (3) veces a la semana, una (1) hora al día. El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los niños entre dos (2) y cinco (5) años, tres (3) veces a la semana, media hora al día. El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los adultos mayores de 70 años, por un período máximo de dos (2) horas diarias.

36. La realización de avalúos de bienes y realización de estudios de títulos que tengan por objeto la constitución de garantías, ante entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

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

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

39. Parqueaderos públicos para vehículos.

40. Museos y bibliotecas.

41. Laboratorios, y espacios de práctica y de investigación de las instituciones de educación superior y educación para el trabajo y el desarrollo humano.

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

43. Servicios de peluquería.

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

45. Proyección fílmica, conciertos y artes escénicas realizadas bajo la modalidad de Autocines - auto eventos, sin que se genere aglomeraciones, en los términos que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social.

46. La realización de las Pruebas Estado Saber, y el desplazamiento estrictamente necesario del personal de logística y de quienes las presentarán en los sitios que se designen.

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

PARÁGRAFO QUINTO: Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en el numeral 2 y del núcleo familiar, para las actividades del numeral 21.

Tribunal Administrativo de Casanare
Radicación Núm. 85001-2333-000-2020-00520-00

PARÁGRAFO SEXTO: 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 SÉPTIMO: 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 OCTAVO: 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.

ARTÍCULO SEGUNDO: Decretar toque de queda en el Municipio de Trinidad incluyendo el área urbana y rural (corregimientos) desde las 20:00 horas hasta las 5:00 horas, desde el 01 de agosto de 2020 hasta el 01 de septiembre de 2020.

ARTICULO TERCERO: Los ciudadanos pueden salir a realizar sus actividades de abastecimiento, diligencias bancarias, de notaría y las que se enlistan como excepciones en el Parágrafo del Artículo Primero, en horario de 6:00 am a 12:00 am y de 2:00pm a 6:00pm atendiendo al último dígito de su cedula así:

DÍAS:	CÉDULAS CON ÚLTIMO DÍGITO TERMINADO EN:
LUNES	1 – 2
MARTES	3 – 4.
MIÉRCOLES	5 – 6
JUEVES	7 – 8
VIERNES	9 – 0
SÁBADO	SE ESTABLECE PICO Y GÉNERO; los hombres podrán salir de 8:00 am a 12:00m y las mujeres de 12m. a 6:00 pm para realizar actividades de abastecimiento.
DOMINGO	En este se realizarán actividades de desinfección de calles y avenidas principales. NADIE podrá salir de sus viviendas con excepción de las personas que prestan el servicio de domicilio y quienes realicen actividad física de 5 pm a 8pm

PARÁGRAFO PRIMERO: Se continua con la restricción de entrada y salida del Municipio de Trinidad de personas y vehículos (carros, motos, camiones etc.) en el horario contemplado de 11:00 am a 2:00pm y de 6:00pm a 6:00am.

ARTÍCULO CUARTO: LIMITAR TOTALMENTE la apertura de todos los establecimientos de comercio en el territorio del municipio de Trinidad (urbano y rural), desde el día 01 de agosto de 2020 a las (00:00 am) hasta el día 7 de agosto a las doce horas (00:00)

PARÁGRAFO PRIMERO: Los establecimientos comerciales podrán continuar con la prestación del servicio a manera de Domicilio, cumpliendo los protocolos establecidos por el ministerio de salud y protección social para el desarrollo de estas actividades.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Los supermercados y lugares de primera necesidad (Alimentos, Droguerías) podrán atender a puerta cerrada cumpliendo con los protocolos.

PARÁGRAFO TERCERO: Se mantiene el cierre total de Los establecimientos y locales comerciales, de esparcimiento y diversión, bares, discotecas, de baile, ocio y entretenimiento, billares, de juegos de azar y apuestas, tales como casinos, bingos, terminales de juego de video y lugares de lenocinio.

ARTICULO QUINTO: RESTRINGIR la actividad física y el ejercicio al aire libre por los siete (7) días del confinamiento obligatorio, una vez cumplido este tiempo se levantará el confinamiento obligatorio y regirá lo dispuesto en el Decreto 1076 de 2020, en su artículo 3° numeral 35 "Actividades físicas".

PARÁGRAFO PRIMERO: Se continua con la restricción y no uso de: piscinas, canchas, canchas sintéticas, gimnasios, parques de atracciones mecánicas y parques infantiles.

ARTÍCULO SEXTO: En la entrada del municipio se continuará con el puesto de mando unificado (PMU) que opera de manera coordinada con los demás para establecer con mayor rigurosidad el ingreso y salida de vehículos autorizados y el control de personas por los corredores viales.

ARTICULO SÉPTIMO: PROHIBIR el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 01 de Agosto de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 01 de septiembre de 2020.

ARTÍCULO OCTAVO: ORDENAR a los organismos de seguridad del Estado ya la fuerza pública hacer cumplir lo dispuesto en el presente decreto, para lo cual deberán realizar los operativos de rigor en todo el territorio del Municipio de Trinidad, y proceder a aplicar las medidas correctivas de su competencia, lo anterior en concordancia con los procedimientos establecidos en la Ley 1801 de 2016 “Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”.

ARTICULO NOVENO: ORDENAR el uso obligatorio de tapabocas en todo el Municipio para combatir la propagación de la covid-19, así mismo el porte obligatorio del documento de identidad.

ARTICULO DECIMO: La Secretaria de Gobierno rendirá el informe de que trata el parágrafo 2 del literal B) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, a la Subdirección para la Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior.

ARTICULO DECIMO PRIMERO: La inobservancia de las medidas adoptadas en el presente decreto en atención a la declaratoria de Estado de Emergencia económica, Social y ecológica, conlleva, además de las sanciones penales correspondientes, y la imposición de las medidas correctivas y medios de policía establecidos en la Ley 1801 de 2016, en especial las consagradas en el artículo 35 numeral 2, artículo 93 numeral 4 y artículo 94 numeral 1 de dicha norma.

ARTÍCULO DECIMO SEGUNDO: En caso de salir regulación nacional o departamental sobre las medidas tomadas en el presente acto administrativo, estas tendrán prioridad sobre el presente decreto, lo anterior de conformidad con el principio de legalidad de los actos administrativos.

ARTICULO DECIMO TERCERO: se exceptúa la fuerza mayor y el caso fortuito de las acciones adoptadas

ARTICULO DÉCIMO CUARTO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación. [...]” (Sic para lo cursivo).

III.- ACTUACIÓN PROCESAL

Se registró en los procesos lo siguiente:

ACTUACIÓN	FECHA
Radicación	03/09/2020
Reparto e ingreso al Despacho	04/09/2020
Admisión	07/09/2020
Aviso a la comunidad en general	08/09/2020
Notificación del auto admisorio	08/09/2020
Corre traslado al agente del Ministerio Público	23/09/2020
Ingresó al Despacho para fallo	08/10/2020

IV.- INTERVENCIONES CIUDADANAS

En el auto admisorio 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 8 de octubre 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:

1. Decreto 045 del 1 de agosto de 2020 proferido por el alcalde del municipio de Trinidad – Casanare.
2. Constancia de fijación y desfijación del Decreto 045 del 1 de agosto de 2020 de la cartelera oficial de la alcaldía del municipio de Trinidad – Casanare.
3. Oficio suscrito por parte del profesional de la Oficina de Planeación de la Alcaldía de Trinidad – Casanare, en donde certifica la población desagregada por sexo proyectada a junio 30 de 2019 para el municipio de Trinidad.

VII.- CONSIDERACIONES

1.- PRONUNCIAMIENTO SOBRE NULIDADES y PRESUPUESTOS PROCESALES

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

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

2.- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL SOBRE EL CONTROL AUTOMÁTICO DE LEGALIDAD DE ACTOS DE CARÁCTER GENERAL EMITIDOS POR ENTIDADES TERRITORIALES COMO DESARROLLO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS DURANTE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN.

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

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

2.2.1.- Aunque la vigencia del Decreto 417 de 2020 (30 días) se ha vencido, no impide que la Corte pueda ejercer su competencia dado que las medidas legislativas adoptadas, además de obedecer al decreto matriz, están vigentes por su carácter permanente o siendo transitorias continúan produciendo efectos jurídicos.

2.2.2.- En cuanto al alcance control sobre la declaración del estado de emergencia, la Corte resaltó que los estados de excepción “son situaciones previstas y consentidas por la Constitución. En lugar de esperar la ruptura

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

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

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

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

a) Presupuestos formales

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

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

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

Por último, esta exigencia no constituye una mera formalidad sino “un requisito de orden sustancial”, por cuanto la expresión de las razones

permite a la Corte ejercer el estudio integral sobre el estado de excepción^[87]. En la sentencia C-254 de 2009^[88] se adujo que la declaratoria del estado de excepción no puede contener una motivación aparente, esto es, aquella que no enuncia ni detalla los hechos que originaron el advenimiento de la situación de emergencia. Del mismo modo, se reparó que bien puede ser escueta y concisa pero no inexistente ni implícita^[89], estableciendo que es una falencia insubsanable y que no puede ser suplida en el curso del juicio de constitucionalidad a través del decreto y práctica de pruebas^[90].

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

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

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

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

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

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

b) Presupuestos materiales

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

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

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

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

i) Se restringe la discrecionalidad del Presidente de la República para apreciar los presupuestos que dan lugar a la declaratoria del estado de emergencia, a saber: -los hechos sobrevinientes y extraordinarios, distintos a los previstos en los artículos 212 y 213; -que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico o que constituyan grave calamidad pública; y -que no puedan ser conjurados con 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].
- Respecto al carácter extraordinario de los hechos en la sentencia C-135 de 2009 se indicó que los artículos 215 de la Constitución y 2º de la Ley 137 de 1994 EEE solo exigen que “las circunstancias invocadas sucedan de manera improvisada (...) y se aparten de lo ordinario, esto es, de lo común o natural”. De esta manera, también “la agravación rápida e inusitada de un fenómeno ya existente puede tener el carácter de sobreviniente y extraordinario, por ocurrir de manera inopinada y anormal”. También ha sostenido esta Corporación que las circunstancias que producen emergencias pueden ser de tres tipos: “(i) situaciones extrañas al Estado; (ii) acciones del Estado; (iii) omisiones del Estado”^[133], siendo más estricto el análisis del presupuesto material cuando es resultado de la acción u omisión del Estado.

c) Presupuesto valorativo

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

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

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

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

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

d) Presupuesto de suficiencia

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

Ello es expresión del principio de subsidiariedad, conforme al cual para acudir al estado de emergencia, el ejecutivo se debe encontrar ante la imposibilidad o insuperable insuficiencia de los mecanismos e instituciones que le confiere la normatividad para tiempos de normalidad^[150]. En esta senda, la Corte ha señalado que a través del tiempo el Estado acumula experiencias para forjar un conjunto de mecanismos que si bien no satisfacen todas las contingencias que pudieran presentarse, sí propenden

por garantizar una mayor capacidad de respuesta institucional en situaciones de normalidad, para de esta manera impedir que el país quede a merced de los sucesos y sin posibilidad de canalizar sus efectos^[151]. Con ello se busca que la legislación de emergencia sea cada vez más excepcional^[152].

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

2.2.5.- Otras prohibiciones constitucionales

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

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

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

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

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

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

Como espacio de reconocimiento de derechos y deberes, el orden público implica una referencia al sistema político y jurídico establecido, pues este es el resultado de la decisión de un pueblo de darse una organización determinada y constituye el desarrollo específico de aquella forma de organización por la que ha optado. De acuerdo con ello, el orden público, como conjunto de condiciones requeridas para la pacífica convivencia, implica el reconocimiento del sistema jurídico

como ámbito legítimo de regulación de la vida en comunidad. De allí que el orden público constituya el espacio de reconocimiento y afirmación de las libertades bajo la cobertura racionalizadora del derecho establecido”.

VIII.- ESTUDIO DEL CASO

Tal como se expresó, el objeto del presente fallo es establecer si las decisiones adoptadas en el acto objeto de control, se ajustan o no a los parámetros establecidos en el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo, a través del cual se declaró la emergencia económica, social y ecológica, y si además tales medidas encajan dentro de los parámetros fijados por el Gobierno Nacional en los decretos legislativos y ordinarios expedidos para conjurar dicha emergencia.

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

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

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

1.- Competencia

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

La misma situación está prevista en el artículo 136 del CPACA. Además, el artículo 151 numeral 14 Ibídem fija la competencia territorial en este Tribunal en única instancia, teniendo en cuenta que quien emitió el acto objeto de control es el municipio de Trinidad – Casanare, a través de su alcalde, esto es, una entidad del orden territorial.

En consecuencia, la Corporación tiene la competencia para realizar el control de legalidad automático de los decretos referidos.

2.- Control formal

2.1.- El Gobierno nacional en pleno, a través del Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020, con base en las consideraciones fácticas, jurídicas y valorativas allí expuestas

declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por 30 días calendario, contados a partir del 06/05/2020.

2.2.- Al expedir el acto objeto de control se invocaron como fundamento los Decretos 531 del 8 de abril y 593 del 24 de abril de 2020, los cuales fueron derogados antes de la expedición del primero. Por lo tanto, es indebido citarlos como sustento de los actos objeto de control.

Y, por último, indicó que adoptaba las disposiciones consignadas en el Decreto 1076 del 28 de julio de 2020, que imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público. Este decreto se encontraba vigente para la fecha en que fue expedido el Decreto 045 del 1° de agosto de 2020. Por ende, el control se hará principalmente con base en el Decreto 1076 de 2020.

2.3.- Los decretos emitidos por el gobierno nacional se han expedido para morigerar y/o contrarrestar los efectos del COVID-19, y a su vez, los actos que ocupan la atención de la Sala en esta oportunidad son un desarrollo del Decreto 1076 de 2020.

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

- Fue expedido por una autoridad del orden territorial, esto es, por el alcalde de Trinidad – 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 1076 de 2020, por cuanto adoptó las medidas dispuestas en dicho decreto.
- Cuando se examinan las medidas adoptadas por el alcalde de Trinidad a través del Decreto 045 de 1° de agosto de 2020 se establece que son generales, impersonales, objetivas, abstractas y que no se agotan con el primer uso; es decir, se trata de un acto de carácter general, que es uno de los requisitos señalados por las Leyes 137 de 1994 (artículo 20) y 1437 de 2011 (artículos 136 y 151 numeral 14).

3.- Control material

Respecto de este tema, la Corporación considera lo siguiente:

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

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

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

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

Tal situación es de suma gravedad y constituye un hecho extraordinario que no puede atenderse a través de las medidas ordinarias previstas en la Constitución y en la ley. En efecto, por esas circunstancias, el Comité de expertos de la Organización mundial de la Salud "OMS", el 30 de enero de 2020 emitió primero la declaratoria de emergencia de Salud Pública de interés internacional, y luego, el 11 de marzo siguiente declaró pandemia con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda, pues es un hecho notorio que sus efectos se extienden a la vida misma, a la salud, y en general, a la vida en comunidad en todos los órdenes: económicos, sociales, deportivos, culturales, trabajo, etc...

A nivel nacional, persisten los problemas de COVID-19 en diferentes departamentos y ciudades del territorio y por tal motivo, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica mediante el Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020 y con base en él se han emitido otros decretos legislativos y ordinarios para mitigar y tratar de conjurar la situación, entre otros, el Decreto 1076 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 Trinidad 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 del decreto objeto de control transcrito en precedencia permite concluir que su contenido corresponde a ordenar el aislamiento preventivo, así como la adopción de medidas conexas que se han ideado para hacerlo efectivo.

En resumen, el **Decreto 045 de 1° de agosto de 2020** dispone, en resumen: I) ordenó aislamiento preventivo desde el 1 de agosto al 1 de septiembre de 2020; II) indicó que los primeros 7 días se hará confinamiento obligatorio y luego de ello regiría el decreto nacional de confinamiento preventivo; iii) señaló que las excepciones para movilización de personas y vehículos; iv) declaró toque de queda; v) fijó los horarios en los cuales se podía realizar abastecimiento; vi) estableció limitaciones para la apertura de determinados establecimientos comerciales; vii) restringió la actividad física y el ejercicio al aire libre; viii) reguló la entrada al municipio a través de un puesto de mando unificado para controlar ingreso; ix) prohibió el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio y; x) ordenó el uso obligatorio de tapabocas.

3.3.2.3.- Es erróneo transcribir en un decreto local las excepciones de actividades consagradas en un decreto nacional, pues algunas de ellas si siquiera compete regularlas a los alcaldes, como ocurre con las indicadas en los numerales 5,13 y 16 (*en lo que se refiere a dragado marítimo*) del parágrafo tercero del artículo primero del decreto local, sino al gobierno nacional.

Lo adecuado es que con base en esos parámetros, los alcaldes locales dispongan las medidas aplicables en su jurisdicción.

Sin embargo, como esas excepciones están consagradas en el Decreto 1076, sería inane declarar su nulidad y por tal motivo simplemente se deja esta acotación.

3.3.2.4.- En el artículo tercero del decreto local se dispuso:

ARTICULO TERCERO: Los ciudadanos pueden salir a realizar sus actividades de abastecimiento, diligencias bancarias, de notaria y las que se enlistan como excepciones en el Parágrafo del Artículo Primero, en horario de 6:00 am a 12:00 am y de 2:00pm a 6:00pm atendiendo al último dígito de su cedula así:

DÍAS:	CÉDULAS CON ÚLTIMO DÍGITO TERMINADO EN:
LUNES	1 – 2
MARTES	3 – 4.
MIÉRCOLES	5 – 6
JUEVES	7 – 8
VIERNES	9 – 0
SÁBADO	SE ESTABLECE PICO Y GÉNERO; los hombres podrán salir de 8:00 am a 12:00m y las mujeres de 12m. a 6:00 pm para realizar actividades de abastecimiento.
<u>DOMINGO</u>	<u>En este se realizarán actividades de desinfección de calles y avenidas principales. NADIE podrá salir de sus viviendas con excepción de las personas que prestan el servicio de domicilio y quienes realicen actividad física de 5 pm a 8pm</u>

La regulación del día domingo que se transcribe y subraya, resulta contraria al ordenamiento, pues restringe las excepciones del Decreto 1076 de 2020 únicamente a las actividades de servicio a domicilio y actividad física de 5pm a 8pm, sin que la excusa de desinfección de calles principales resulte suficiente para ello.

Por lo tanto, se declarará su nulidad y se dispondrá que las actividades de ese día se cumplan de acuerdo con lo establecido en el Decreto nacional 1076.

3.3.2.5.- El decreto objeto de control establece en su artículo cuarto:

ARTÍCULO CUARTO: LIMITAR TOTALMENTE la apertura de todos los establecimientos de comercio en el territorio del municipio de Trinidad (urbano y rural), desde el día 01 de agosto de 2020 a las (00:00 am) hasta el día 7 de agosto a las doce horas (00:00)

PARÁGRAFO PRIMERO: Los establecimientos comerciales podrán continuar con la prestación del servicio a manera de Domicilio, cumpliendo los protocolos establecidos por el ministerio de salud y protección social para el desarrollo de estas actividades.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Los supermercados y lugares de primera necesidad (Alimentos, Droguerías) podrán atender a puerta cerrada cumpliendo con los protocolos.

PARÁGRAFO TERCERO: Se mantiene el cierre total de Los establecimientos y locales comerciales, de esparcimiento y diversión, bares, discotecas, de baile, ocio y entretenimiento, billares, de juegos de azar y apuestas, tales como casinos, bingos, terminales de juego de video y lugares de lenocinio.

Cuando se compara el inciso primero transcrito con lo dispuesto en el Decreto nacional 1076-20 se deduce que efectúa prohibiciones no autorizadas por él. Además, tampoco hay justificación en la motivación, lo cual resulta contrario a un Estado de derecho como el nuestro, para permitir el control de las medidas adoptadas para la administración, hecho por el cual dichas medidas devienen en arbitrarias. Por ende se declarará su nulidad.

Similar situación ocurre con los párrafos primero, segundo y tercero transcritos, pues tampoco hay motivación para adoptar esas medidas, por una parte, y por otra, exceden los límites fijados por el Decreto 1076 de 2020. En consecuencia, se declarará su legalidad condicionada, bajo el entendido que en esos temas deben aplicarse las disposiciones del decreto nacional mencionado.

3.3.2.6.- El artículo quinto del decreto local es del siguiente tenor:

ARTICULO QUINTO: RESTRINGIR la actividad física y el ejercicio al aire libre por los siete (7) días del confinamiento obligatorio, una vez cumplido este tiempo se levantará el confinamiento obligatorio y regirá lo dispuesto en el Decreto 1076 de 2020, en su artículo 3° numeral 35 "Actividades físicas".

Al analizar su contenido a la luz de los decretos nacionales resulta que:

- a) Acorde con lo establecido en el la Constitución y el Decreto nacional 418 de 2020, La dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar propagación del COVI en el territorio y mitigar sus efectos, estará en cabeza presidente de la República; 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; las instrucciones, los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes; y las disposiciones que para el manejo del orden público expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deberán ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República.
- b) En el caso que nos ocupa, el alcalde razona, al contrario: primero aplica las disposiciones contenidas en el decreto local y después de 7 días las del orden nacional.

En consecuencia, también se declarará su nulidad y en su lugar se dispondrá que se apliquen las normas contenidas en el Decreto 1076 de 2020.

3.3.2.7.- Las siguientes disposiciones son del siguiente tenor:

ARTÍCULO PRIMERO: [...]

PARÁGRAFO PRIMERO: En virtud del primer caso confirmado de COVID-19 en el municipio se mantendrá un CONFINAMIENTO OBLIGATORIO durante los primeros 7 días que servirá para establecer el cerco epidemiológico y tomar acciones de vigilancia epidemiológica.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Una vez terminados los 7 días se levantará el confinamiento obligatorio, rigiendo el Decreto Nacional que establece el confinamiento preventivo obligatorio del 01 de agosto al 01 de septiembre.

[...]

Al examinar esta normativa se encuentra que no se ajusta al Decreto 1076 de 2020, en que debía fundarse el decreto emitido por el alcalde local. Además, no se encuentra justificación dentro de la motivación de las medidas y ello resulta contrario a un Estado de derecho como el nuestro, en donde los actos administrativos deben fundamentarse para poder efectuar el control por parte de los jueces competentes.

En consecuencia, se declarará su nulidad.

3.3.2.8.- En lo que se refiere a las demás medidas adoptadas en el Decreto 045 de 1° de agosto de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Trinidad – Casanare debe señalarse lo siguiente:

- a) Están suficientemente fundamentadas en la Constitución y demás normas citadas en sus consideraciones.
- b) La finalidad perseguida con las medidas adoptadas por el mandatario del municipio de Trinidad – Casanare en el decreto objeto de control de legalidad, es evitar el contacto, adoptando el aislamiento obligatorio de la comunidad del municipio, restringiendo así algunos derechos protegidos por la constitución, la ley, y el *ius cogens*, por lo que resultan necesarias y proporcionales a los hechos y circunstancias que le sirven de causa. Es decir, no son arbitrarias, sino que, por el contrario, tienen una justificación constitucional (protección de la salud y la vida de la comunidad) y legal válida, puesto que el acto examinado se ajusta al Decreto 1076 de 2020.
- c) Igualmente resultan necesarias, razonables y proporcionales a las circunstancias que les sirven de causa.

Así las cosas, por las razones anotadas, se declararán ajustadas al decreto nacional mencionado.

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

RESUELVE:

PRIMERO: Por las razones indicadas en precedencia:

1.- DECLARAR la nulidad de los párrafos primero y segundo del artículo primero del Decreto 045 de 1° de agosto de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Trinidad – Casanare, que son del siguiente tenor:

“ARTÍCULO PRIMERO: [...]

PARÁGRAFO PRIMERO: En virtud del primer caso confirmado de COVID-19 en el municipio se mantendrá un CONFINAMIENTO OBLIGATORIO durante los primeros 7 días que servirá para establecer el cerco epidemiológico y tomar acciones de vigilancia epidemiológica.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Una vez terminados los 7 días se levantará el confinamiento obligatorio, rigiendo el Decreto Nacional que establece el confinamiento preventivo obligatorio del 01 de agosto al 01 de septiembre”.

2.- DECLARAR la nulidad parcial del artículo tercero del Decreto 045 de 1° de agosto de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Trinidad – Casanare, más concretamente el siguiente aparte:

<u>DOMINGO</u>	<u>En este se realizarán actividades de desinfección de calles y avenidas principales. NADIE podrá salir de sus viviendas con excepción de las personas que prestan el servicio de domicilio y quienes realicen actividad física de 5 pm a 8pm</u>
-----------------------	---

En su lugar se DISPONE que las actividades de ese día se cumplan de acuerdo con lo establecido en el Decreto nacional 1076.

3.- DECLARAR la nulidad del inciso primero del artículo cuarto del Decreto 045 de 1° de agosto de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Trinidad – Casanare, que establece:

ARTÍCULO CUARTO: LIMITAR TOTALMENTE la apertura de todos los establecimientos de comercio en el territorio del municipio de Trinidad (urbano y rural), desde el día 01 de agosto de 2020 a las (00:00 am) hasta el día 7 de agosto a las doce horas (00:00)

4.- DECLARAR la legalidad condicionada de los parágrafos primero, segundo y tercero del artículo 4 del del Decreto 045 de 1° de agosto de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Trinidad – Casanare, bajo el entendido que en esos temas deben aplicarse las disposiciones del Decreto nacional 1076 de 2020.

5.- DECLARAR la nulidad del artículo quinto del citado decreto, que dispone:

ARTICULO QUINTO: RESTRINGIR la actividad física y el ejercicio al aire libre por los siete (7) días del confinamiento obligatorio, una vez cumplido este tiempo se levantará el confinamiento obligatorio y regirá lo dispuesto en el Decreto 1076 de 2020, en su artículo 3° numeral 35 “Actividades físicas”.

En su lugar se DISPONE que respecto de este deben aplicarse las normas contenidas en el Decreto 1076 de 2020.

SEGUNDO: En lo que se refiere a las demás medidas adoptadas en el Decreto 045 de 1° de agosto de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Trinidad – Casanare, se DECLARAN ajustadas a nuestro ordenamiento, por los motivos indicados en las consideraciones.

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

(Aprobado en Sala virtual del 5 de noviembre 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