



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

Yopal Casanare, doce (12) de noviembre de dos mil veinte (2020)

Referencia:	85001-2333-000-2020-00562-00
Medio de Control:	Legalidad
Acto controlado:	Decreto 054 del 08 de septiembre de 2020, expedido por el municipio de Pore – Casanare
Asunto:	Pico y cédula; toque de queda; prohíbe eventos que impliquen aglomeración de personas, actividades de bares, discotecas y lugares de baile, consumo de bebidas embriagantes en espacios y establecimientos públicos. Las dos primeras medidas resultan contrarias al Decreto Nacional 1168 de 2020; las demás ajustadas a la ley.

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 054 del 08 de septiembre de 2020, expedido por la alcaldesa del municipio de Pore Casanare, en los siguientes términos:

#### **A.- Consideraciones jurídicas:**

1.- Tuvo en cuenta los artículos 2, 24, 44, 45, 46, 49, 95, 209 y 315 de la Constitución Política.

2.- Trajo a colación la sentencia T-483 de 1999 de la Corte Constitucional que consagra que aún 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.

Citó la sentencia C-813 de 2014 de la misma Corporación, la cual indica que la función de policía implica la atribución y el ejercicio de competencias concretas asignadas de ordinario. Su ejercicio compete exclusivamente al presidente de la República, a nivel nacional, según el artículo 189-4 de la Carta, y en las entidades territoriales a los gobernadores y los alcaldes quienes ejercen la función de policía (arts. 303 y 315-2 C.P.), dentro del marco constitucional, legal y reglamentario.

3.- Indicó que el artículo 14 de la Ley 1801 de 2016, establece la competencia extraordinaria a los gobernadores y alcaldes ante situaciones de emergencia y calamidad que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias.

4.- Así mismo, transcribió el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016.

5.- Señaló que el Decreto Legislativo 539 de 2020 indica que los gobernadores y alcaldes estarán sujetos a los protocolos que sobre bioseguridad expida el Ministerio de Salud y Protección Social conforme las facultades otorgadas a dicha entidad.

6.- Indicó que el Municipio de Pore mediante Decreto 021 de 12 de marzo de 2020 adoptó medidas sanitarias y acciones para la prevención y disminución del riesgo de propagación del virus covid-19, las cuales fueron ampliadas a través del Decreto 022 de 2020 que determinó la emergencia sanitaria en el Municipio y los Decretos 023, 028 Y 030 de 2020 que adoptaron y ampliaron medidas en materia de orden público.

7.- Adujo que por el Decreto Nacional 418 de 2020 el Presidente de la República dio instrucciones en materia de orden público en el marco de la emergencia por causa del COVID19, las que 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.

8.- Citó el Decreto No. 593 de 24 de abril de 2020 que ordenó por parte del presidente de la República el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir del día 27 de abril de 2020, hasta el día 11 de mayo de 2020.

9.- Que el Decreto Legislativo 636 de 06 de mayo de 2020 ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes en Colombia a partir del día 11 de mayo de 2020 hasta el día 25 de mayo de 2020, indicando las actividades para las cuales se permite la circulación de las personas y estableciendo las excepciones que de manera adicional se consideren necesarias. Dicho decreto fue prorrogado por el Decreto Legislativo 689 de 2020 hasta el día 31 de mayo de 2020, extendiendo las medidas allí adoptadas.

10.- Mencionó que a través del Decreto Legislativo 749 de 2020 se impartieron instrucciones a los gobernadores y alcaldes por parte del Presidente de la República en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID-19 y el mantenimiento del orden público, ordenando el aislamiento preventivo a partir del día 01 de junio de 2020, hasta el día 01 de julio de 2020.

11.- Señaló que el Decreto 847 de 14 de junio de 2020 modificó el Decreto 749 de 2020 dando directrices para el desarrollo de actividades físicas, de ejercicio al aire libre y la práctica deportiva entre otras medidas para el mantenimiento del orden público; medidas que fueron adoptadas a través de Decreto Municipal 040 de 2020.

12.- Citó el Decreto 878 de 25 de junio de 2020 que modificó el Decreto 749 de 2020, que establece facultades para los alcaldes de los municipios y distritos en coordinación con el Ministerio del Interior, de autorizar la implementación de planes pilotos en los establecimientos y locales comerciales que presten servicio de comida para brindar atención al público en el sitio de manera presencial o a la mesa siempre y cuando se cumplan los protocolos de bioseguridad y prorrogando la vigencia de las disposiciones de dicho acto hasta el día 15 de julio de 2020.

13.- Indicó que el Gobierno Nacional a través del Decreto 990 de 2020 ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas a partir del día 16 de julio de 2020, hasta el día 1 de agosto de 2020.

14.- Invocó el Decreto Nacional 1076 de 28 de julio de 2020 para indicar que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia a partir del día 01 de agosto de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria causada por el COVID – 19 estableciendo además en el artículo segundo que los alcaldes y gobernadores en el marco de sus competencias adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento.

Esas medidas fueron adoptadas por el municipio de Pore conforme con el Decreto 049 de 2020.

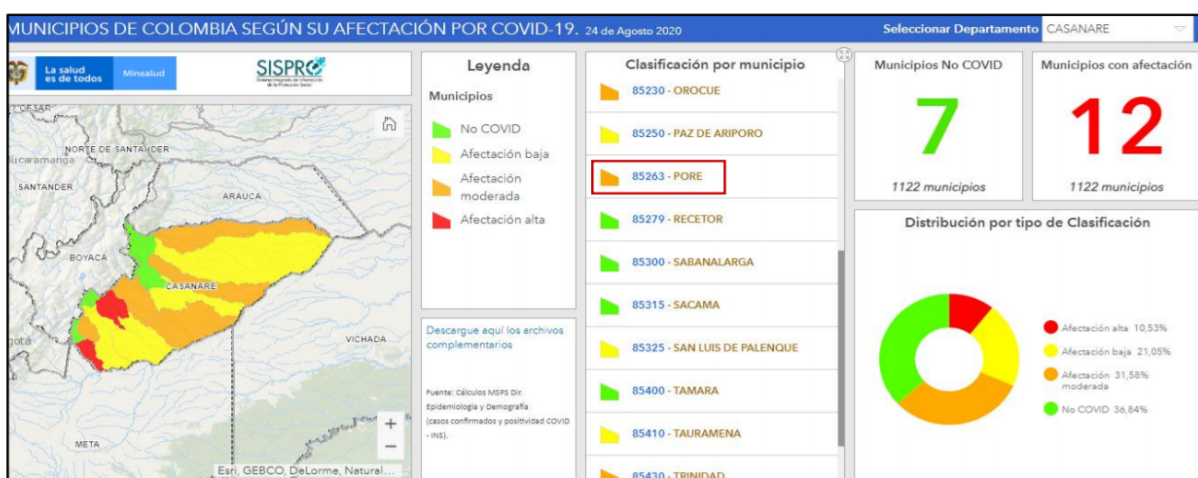
15.- Citó la Resolución 1462 del 25 de agosto de 2020 expedida por el Ministerio de Salud la cual prorrogó la emergencia sanitaria hasta el día 30 de noviembre de 2020 estableciendo medidas para prevenir y controlar la propagación de la COVID – 19 y mitigar sus efectos.

16.- Señaló que el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1168 de 25 de agosto de 2020 con el objeto de regular la fase aislamiento selectivo y distanciamiento individual responsable, ordenando el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad de comportamiento ciudadano para la disminución de la propagación de la pandemia y la disminución de contagio y adoptando las medidas para el caso.

17.-Indicó que es necesario dar cumplimiento a lo establecido en el parágrafo 1 del artículo 5 del Decreto Presidencial 1168 de 2020 solicitando al Ministerio del Interior autorización para la implementación de planes piloto en establecimientos y locales comerciales que presten servicio de restaurante o bares, para el consumo de bebidas embriagantes dentro del establecimiento o local, y para la realización de ferias empresariales, siempre y cuando se cumpla en todo momento con los protocolos de bioseguridad y las normas sobre aglomeraciones emitidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, para el desarrollo de estas actividades.

## B. Valorativas

Con base en la estadística de afectación emitida por el Ministerio de Salud el Municipio de Pore se encuentra clasificado en afectación moderada como se evidencia a continuación:



Aunque la velocidad de propagación y afectación en el municipio ha disminuido en el último mes, la capacidad hospitalaria resulta insuficiente, situación que conlleva a establecer medidas transitorias de orden público que guarden coherencia con la apertura económica gradual en el país.

Entre las medidas concertadas se estableció la necesidad de implementar el plan piloto para atención a la mesa en restaurantes teniendo en cuenta que dicha actividad económica exige la demanda de estos servicios dada la constante actividad agrícola en la presente temporada por periodo de cosecha en la región.

En cumplimiento de lo establecido en el parágrafo 2 del Decreto Legislativo 418 de 2020, el día 28 de agosto de 2020 se llevó a cabo Consejo de Seguridad con la fuerza pública de la jurisdicción del municipio, concertando las medidas a adoptar y la necesidad y pertinencia de las mismas atendiendo las directrices del Gobierno Nacional.

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

*“ARTÍCULO PRIMERO: ADOPTAR en la jurisdicción del Municipio de Pore la fase de aislamiento selectivo y distanciamiento individual responsable en virtud de las disposiciones contenidas en el Decreto Presidencial No. 1168 de 2020 con ocasión de la emergencia causada por el virus COVID-19.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: ESTABLECER la medida de restricción de personas para la adquisición de bienes y servicios para lo cual las personas en calidad de consumidores y/o usuarios de bienes y servicios deberán desarrollar dichas actividades acatando el último dígito de la cédula de ciudadanía en el horario comprendido entre las 5:00 AM y 10:00 PM de lunes a domingo conforme lo establecido a continuación:*

<b>LUNES A VIERNES</b>	<b>PICO Y CÉDULA</b>
<b>DÍA DE LA SEMANA</b>	<b>ÚLTIMO DÍGITO DE LA CÉDULA</b>
LÚNES	1 y 2
MÁRTE	3 y 4
MIÉRCOLES	5 y 6
JUEVES	7 y 8
VIERNES	9 y 0
<b>FINES DE SEMANA</b>	<b>PICO Y GENERO</b>
SÁBADO	HOMBRES
DOMINGO	MUJERES

*ARTÍCULO TERCERO: DECRETAR toque de queda en la jurisdicción del Municipio de Pore hasta el día 01 de octubre de 2020 durante todos los días desde las diez de la noche (10:00 pm) hasta las cinco de la mañana (05:00 am) con las siguientes excepciones:*

- 1. El personal y vehículos destinados a la cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: bienes de primera necesidad, alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos y reactivos de laboratorio, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población.*
- 2. El personal y vehículos destinados a 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 de cada una de las anteriores actividades.*
- 3. El personal y vehículos destinados para el transporte y/o disposición de residuos sólidos hospitalarios, y de empresas que presten servicios públicos domiciliarios, debidamente certificadas, siempre que cuenten con su respectiva identificación.*
- 4. El personal y vehículos oficiales, automotores de seguridad del estado, fuerzas militares, policía nacional, cuerpo técnico de investigación, Fiscalía General de la Nación, quienes ejerzan funciones de policía judicial.*
- 5. Servidores públicos y contratistas del departamento o municipales cuyas funciones o actividades estén relacionadas con la atención de la emergencia sanitaria.*
- 6. El personal y vehículos de emergencia que se encuentren identificados y autorizados para movilizar personas con afectaciones en salud, prevenir o atender desastres y/o calamidades. Eventos de fuerza mayor o caso fortuito y los vehículos que realicen atención domiciliaria en salud.*
- 7. El personal y vehículos destinados a la prestación del servicio de transporte público.*
- 8. El personal y vehículos destinados a la vigilancia privada y celaduría.*
- 9. El personal y vehículos destinados al transporte de carga terrestre.*

*Parágrafo: En todo caso no se afectarán los servicios médicos, asistenciales, hospitales, clínicas, IPS, transporte de alimentos, estaciones de servicio, centros de abasto, servicios públicos domiciliarios, transporte de hidrocarburos, transporte público y alojamiento en hoteles.*

*ARTICULO CUARTO: PROHIBIR el desarrollo de las siguientes actividades presenciales y/o espacios relacionados a continuación:*

*1. Eventos de carácter público o privado que impliquen aglomeración de personas, de conformidad con las disposiciones y protocolos que expida el Ministerio de Salud y Protección Social.*

*2. Los bares, discotecas y lugares de baile.*

*3. El consumo de bebidas embriagantes en espacios públicos y establecimientos de comercio. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.*

*PARÁGRAFO 1: SOLICITAR al Ministerio del Interior la autorización para la implementación del plan piloto en establecimientos y locales comerciales que presten el servicio de restaurante para el consumo dentro del establecimiento y/o local siempre y cuando se cumpla en todo momento con los protocolos de bioseguridad y las normas sobre aglomeraciones emitidas por el Ministerio de Salud y Protección Social para el desarrollo de esta actividad. La autorización que imparta el Ministerio del Interior requerirá previo concepto favorable del Ministerio de Salud y Protección Social.*

*ARTÍCULO QUINTO: Toda actividad deberá estar sujeta al cumplimiento de 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 atenderse las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional.*

*ARTÍCULO SEXTO: Comunicar la presente decisión a los organismos de seguridad de estado y a la fuerza pública para los efectos de hacer cumplir lo aquí dispuesto, para lo cual se deberán realizar los operativos de rigor en la jurisdicción del Municipio de Pore y proceder a adoptar las medidas correctivas de su competencia.*

*ARTÍCULO SÉPTIMO: Las anteriores medidas constituyen una orden de policía y su incumplimiento dará lugar a las medidas correctivas a que haya lugar contempladas la Ley 1801 de 2016, por parte de la Policía Nacional, así como las sanciones previstas en el artículo 368 del Código Penal.*

*ARTÍCULO OCTAVO: El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.*

**PUBLIQUESE Y CÚMPLASE:**

*Dado en Pore - Casanare a los ocho (08) días del mes de septiembre de 2020.*

### **III.- ACTUACIÓN PROCESAL**

<b>ACTUACIÓN</b>	<b>FECHA</b>
Radicación y reparto	11 de septiembre de 2020
Ingresó al Despacho	23 de septiembre de 2020
Admisión	25 de septiembre de 2020
Aviso a la comunidad en general	28 de septiembre de 2020
Notificación personal del auto admisorio al municipio	28 de septiembre de 2020
Corre traslado al agente del Ministerio Público	14 de octubre de 2020
Ingresó al Despacho para proferir sentencia	3 de noviembre 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 3 de noviembre de 2020.

#### **V.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El agente del Ministerio Público destacado ante esta Corporación emitió concepto, en el cual:

a.- Hizo una síntesis de los antecedentes del caso.

b.- Precisó que el problema jurídico a resolver consistía en determinar si el acto administrativo contenido en el Decreto 054 del 8 de septiembre de 2020, como medida para conjurar la propagación del contagio del Coronavirus Covid-19 en cumplimiento a lo dispuesto por el Decreto Legislativo 417 de esta misma anualidad, se encuentra ajustado a la legalidad vigente y en especial a la normatividad excepcional establecida en los Decretos Legislativos proferidos por el Gobierno Nacional al amparo del artículo 215 de la Carta Política.

Igualmente, deberá discernirse si el funcionario público que expidió el acto objeto de control es el competente para hacerlo, bien por disposición legal o por delegación expresamente conferida por el titular de tal atribución.

c.- Citó el artículo 136 del CPACA.

d.- Transcribió parcialmente un pronunciamiento emitido por la Sala Plena del Consejo de Estado el 5 de marzo de 2012, dentro de la radicación 11001-03-15-000- 2010-003369-00, con ponencia del consejero Hugo Fernando Bastidas, en el cual se fijaron los lineamientos, características y requisitos del control de legalidad.

e.- Luego de reproducir la parte resolutive del Decreto 054 del 8 de septiembre de 2020 emitido por la alcaldesa de Pore – Casanare, analizó el caso concreto, concluyendo lo siguiente:

- El 12 de marzo de 2020, mediante Resolución 385, el Ministerio de la Protección Social declaró emergencia sanitaria por causa del Coronavirus y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la programación. Dicho acto administrativo fue prorrogado en su vigencia hasta el 31 de agosto de 2020 a través de la Resolución 844 del 26 de mayo de esta misma anualidad. Posteriormente, mediante la Resolución 1462 del 25 de agosto de 2020 nuevamente se prorrogó la vigencia de dicha medida hasta el día 30 de noviembre de este mismo año.
- La Organización Mundial de la Salud declaró el citado virus como pandemia.
- Hizo referencia al Decreto Legislativo 637 del 06 de mayo de 2020, el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, el Decreto 1109 del 10 agosto de 2020 y el Decreto 1168 de 2020.
- Mencionó que el acto administrativo contenido en el Decreto 054 del 08 de septiembre de 2020 expedido por la alcaldesa de Pore, tiene que ver con la situación de riesgo que pueda afrontar eventualmente la entidad territorial en cuanto a la situación de propagación y contagio (respecto de adopción de medidas e instrumentos legales urgentes para conjurar la crisis acaecida por el COVID-19).

- Preciso que la alcaldesa de Pore es competente para expedir el acto administrativo objeto de control en razón a que dicha atribución le ha sido otorgada permanentemente por el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, así como el artículo 44 de la ley 715 de 2001, los artículos 14 y 202 de la ley 1801 de 2016 y hasta el momento ningún Decreto Legislativo lo ha despojado transitoriamente de tal potestad.
- Señaló que existe conexidad entre el decreto municipal con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción de Emergencia Económica, Social, y Ecológica por parte del gobierno nacional a través del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, puesto que las decisiones plasmadas en el mismo y que tienen que ver con la situación de riesgo que pueda afrontar eventualmente la entidad territorial en cuanto a la situación de propagación y contagio, están específicamente destinadas a prevenir la propagación y a que se retrase el contagio del virus en la población por aglomeraciones o presencia de muchas personas en determinados sitios.
- Manifestó que existe proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis desatada por el COVID-19 e impedir la extensión de los efectos del Estado de Emergencia, ya que el establecimiento de restricciones en cuanto a la libre movilización y las aglomeraciones de personas en reuniones públicas o privadas, así como en establecimientos consumiendo bebidas alcohólicas en la zona urbana como toda la zona rural de la entidad territorial se constituye en una medida insustituible de buena y acertada gestión en materia de riesgos y desastres y contribuye en gran porcentaje a morigerar los efectos de la pandemia.

Con base en los anteriores argumentos solicitó que se declare conforme a derecho y legal el Decreto 054 del 8 de Septiembre de 2020.

## **VI.- PRUEBAS**

Durante el trámite del medio de control que nos ocupa, se incorporó copia del Decreto 054 del 08 de septiembre 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 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 7° de la Constitución<sup>[53]</sup>. Desde la primera decisión sobre una declaración de estado de excepción, sentencia C-004 de 199<sup>[54]</sup>, ese Órgano ha construido una sólida línea jurisprudencial<sup>[55]</sup> 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 traerse a colación recientemente las sentencias C-386 de 2017<sup>[58]</sup>, C-670 de 2015<sup>[59]</sup>, C-216 de 2011<sup>[60]</sup>, C-156 de 2011<sup>[61]</sup>, C-252 de 2010<sup>[62]</sup> y C-135 de 2009<sup>[63]</sup>.

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”<sup>[65]</sup>. 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<sup>[66]</sup>, de los cuales se deriva la interpretación restrictiva de las facultades del Gobierno nacional como única opción compatible con la democracia constitucional<sup>[67]</sup>.

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<sup>[68]</sup> (art. 93 constitucional) y de la Ley 137 de 1994<sup>[69]</sup> (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<sup>[70]</sup>, ii) automático<sup>[71]</sup>, iii) integral<sup>[72]</sup>, iv) participativo<sup>[73]</sup>, v) definitivo<sup>[74]</sup> y vi) estricto<sup>[75]</sup>, sin perjuicio del control político del Congreso de la República<sup>[76]</sup>.

Los poderes excepcionales han de encaminarse a conjurar la crisis extraordinaria, fruto de la cual se declara el estado de emergencia<sup>[77]</sup>, 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”<sup>[78]</sup>.



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<sup>[80]</sup>. Esta exigencia constitucional, ha sentado la Corte<sup>[81]</sup>, 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<sup>[82]</sup>.

ii) Estar motivada adecuadamente<sup>[83]</sup>. 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<sup>[84]</sup>. 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”<sup>[85]</sup>.

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<sup>[86]</sup>.

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<sup>[87]</sup>. En la sentencia C-254 de 2009<sup>[88]</sup> 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<sup>[89]</sup>, 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<sup>[90]</sup>.

iii) Establecer claramente su duración<sup>[91]</sup>. 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”<sup>[92]</sup>.

iv) Determinar con precisión el ámbito territorial de aplicación. Este requisito ha sido derivado de la preceptiva constitucional del estado de conmoción interior<sup>[93]</sup>, 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<sup>[94]</sup>.

v) Convocar al Congreso de la República<sup>[95]</sup>. 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<sup>[96]</sup> 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<sup>[97]</sup>. La finalidad de esta exigencia, se endereza a facilitar el control político, el cual es consustancial a nuestra democracia consustancial<sup>[98]</sup>. 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<sup>[99]</sup>.

Finalmente, conforme al art. 16 de la LEEE, y aun cuando no constituye prerequisite formal de la declaratoria del estado de emergencia<sup>[100]</sup>, 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<sup>[101]</sup>.

#### **b) Presupuestos materiales**

El examen de constitucionalidad sobre el decreto declaratorio del estado de emergencia está precedido también del cumplimiento de unos presupuestos materiales<sup>[102]</sup>. Las alteraciones del orden que la Constitución encuentra deben ser conjuradas a través del estado de emergencia<sup>[103]</sup> 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<sup>[104]</sup>.

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”<sup>[105]</sup>.

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

En términos generales la Corte ha señalado<sup>[109]</sup> que los límites establecidos por la regulación constitucional<sup>[110]</sup> 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<sup>[111]</sup>.

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<sup>[112]</sup>.

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<sup>[113]</sup>.

iv.- Específicamente, los **presupuestos materiales** que la Corte ha exigido para declarar el estado de emergencia <sup>[117]</sup>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<sup>[118]</sup> 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<sup>[119]</sup>. Se trata de un examen eminentemente objetivo<sup>[120]</sup> consistente en una verificación positiva de los hechos<sup>[121]</sup> y de la existencia de la perturbación o amenaza del orden<sup>[122]</sup>.
- **Juicio de identidad de los hechos invocados**<sup>[123]</sup>. 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<sup>[124]</sup>. 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<sup>[125]</sup> o de conmoción interior<sup>[126]</sup>. 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<sup>[127]</sup>.
- **Juicio de sobreviniencia de los hechos invocados**<sup>[128]</sup>. Los hechos deben tener un carácter sobreviniente como lo ha reiterado la jurisprudencia de la Corte<sup>[129]</sup>, lo cual se contrapone a situaciones ordinarias, crónicas o estructurales, de ocurrencia común y previsible en la vida de la sociedad<sup>[130]</sup>. Además, solo pueden ser utilizadas cuando “circunstancias extraordinarias” hagan imposible el mantenimiento de la normalidad institucional a través de los poderes ordinarios del Estado<sup>[131]</sup>. Por tal razón, este juicio tiene también un elemento objetivo al suponer verificar si estos sí resultan imprevistos y anormales<sup>[132]</sup>.
- 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”<sup>[133]</sup>, 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<sup>[134]</sup>.

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<sup>[137]</sup>.

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<sup>[138]</sup>, esto es, sobre sus impactos y consecuencias en la sociedad en términos económicos, sociales y ecológicos o de grave calamidad pública<sup>[139]</sup>.

La Corte<sup>[140]</sup> 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<sup>[141]</sup> se presenta mayor o menor perturbación actual o potencial<sup>[142]</sup>. 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<sup>[143]</sup>.

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<sup>[144]</sup>. 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<sup>[145]</sup> al calificar los hechos detonantes de la emergencia<sup>[146]</sup>. 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 suplantarlo 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<sup>[147]</sup> y 9<sup>[148]</sup> 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--<sup>[149]</sup>.

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<sup>[150]</sup>. 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<sup>[151]</sup>. Con ello se busca que la legislación de emergencia sea cada vez más excepcional<sup>[152]</sup>.

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<sup>[153]</sup>.

#### 2.2.6.- Otras prohibiciones constitucionales

En la declaración de los estados de excepción existen unas prohibiciones generales que deben observarse<sup>[154]</sup>, como son: i) la prohibición de suspensión de los derechos humanos y las libertades fundamentales<sup>[155]</sup>, 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-<sup>[156]</sup>; ii) el principio de intangibilidad de ciertos derechos<sup>[157]</sup>; iii) la prohibición de desmejorar los derechos sociales de los trabajadores<sup>[158]</sup>; 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<sup>[159]</sup>; v) los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, legalidad y no discriminación<sup>[160]</sup>, entre otros<sup>[161]</sup>.

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 inexequibilidad 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 **Pore - Casanare**, a través de su alcaldesa, 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.- **La alcaldesa de Pore**, en la parte considerativa del decreto municipal hizo referencia a los siguientes decretos nacionales: 539 del 13 de abril, 636 del 06 de mayo, 689 del 22 de mayo, 749 del 28 de mayo, 878 del 25 de junio, 990 del 09 de julio y 1076 del 28 de julio, todos del año 2020; sin embargo, debe indicarse que para la fecha de expedición del decreto municipal los decretos nacionales en mención ya no estaban vigentes, motivo por el cual no sirven como fundamento para las medidas tomadas por el ente territorial.

Adicionalmente, se citaron los Decretos 418 del 18 de marzo, 539 del 13 de abril y 1168 del 25 de agosto de 2020, los cuales si estaban vigentes y resultan aplicables para el análisis del decreto municipal objeto de control.

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.

Por su parte, el Decreto 539 indicó que, durante la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, el Ministerio de Salud y Protección Social será la entidad encargada de determinar y expedir los protocolos de bioseguridad que requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública. Y precisó que los gobernadores y alcaldes están sujetos a los protocolos que se expidan.

Y el Decreto 1168 del 25 de agosto de 2020, el cual estuvo vigente a partir del 1 de septiembre de 2020, reguló la fase de aislamiento selectivo y distanciamiento individual responsable. Indicó que los alcaldes de los municipios de alta afectación previa autorización del Ministerio del Interior y concepto del Ministerio de Salud y Protección Social, podría restringir determinadas actividades. También informó las medidas y órdenes en materia de orden público en municipios sin afectación, de baja afectación y moderada afectación del Coronavirus COVID -19 resaltando que no se podían realizar aislamientos selectivos de actividades, áreas, o zonas. Estableció qué actividades aún no se podían efectuar en espacios de forma presencial, entre otras medidas.

2.3.- Así las cosas, se encuentra que el Decreto 054 del 08 de septiembre de 2020, cumple con las formalidades necesarias para ser objeto de control de legalidad. En efecto, de lo expuesto resulta que:

- Fue expedido por una autoridad del orden territorial, esto es, por la alcaldesa de Pore.
- 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 1168 de 2020.
- Y cuando se examinan las medidas adoptadas por la alcaldesa de Pore a través del Decreto 054 del 08 de septiembre 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, especialmente, el Decreto 1168 de 2020.

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

Por ende, está justificada la existencia del motivo para que la alcaldesa de Pore 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.- Cuando se examina el Decreto 1168 de 2020, que es la norma aplicable al caso, puesto que el acto municipal objeto de control se expidió durante su vigencia, se establece que el gobierno nacional expuso en él, entre otras, las siguientes consideraciones:

- a) De acuerdo al documento técnico expedido por la Dirección de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud y Protección Social, mediante memorando 202022000077553 del 7 de marzo de 2020, una epidemia tiene tres fases, a saber: una fase de preparación, que inicia con la alerta de autoridades en salud en la que se realiza el proceso de alistamiento para la posible llegada del virus; (ii) una fase de contención, que inicia con la detección del primer caso, en la cual se debe fortalecer la vigilancia en salud pública, el diagnóstico de casos y el seguimiento de contactos, ya que el objetivo es identificar de la manera más oportuna los casos y sus posibles contactos para evitar la propagación y (iii) una fase de mitigación, que inicia cuando, a raíz del seguimiento de casos, se evidencia que en más del 10% de los mismos no es posible establecer la fuente de infección, en esta etapa, se deben adoptar medidas para reducir el impacto de la enfermedad en términos de morbi-mortalidad, de la presión sobre los servicios de salud y de los efectos sociales y económicos derivados.
- b) En Colombia la fase de contención se inició 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.

Sin embargo, teniendo en cuenta los datos estadísticos acerca de la evolución de la pandemia, esa situación ha variado. Por ende, mediante el Decreto 1109 del 10 agosto de 2020 se implementó una estrategia que permita la flexibilización del aislamiento obligatorio y la puesta en marcha de un aislamiento selectivo de los casos confirmados y casos sospechosos o probables de alto riesgo, a través de la creación del Programa de Pruebas, Rastreo y Aislamiento Selectivo Sostenible - PRASS para el seguimiento de casos y contactos de COVID-19; reglamentar el reconocimiento económico de quienes deben estar en aislamiento por Covid19 y establecer las responsabilidades que los diferentes actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud - SGSSS deben cumplir para la ejecución del PRASS.

- c) La Dirección de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud y Protección Social, en memorando 202022000187753 del 25 de agosto de 2020, señaló:

*"Actualmente, el país en general se encuentra en la fase de mitigación. El análisis de la información epidemiológica del evento a nivel nacional, sugiere que se está alcanzando el primer pico de la epidemia, al observarse una reducción progresiva de la velocidad de la transmisión de acuerdo al índice reproductivo básico (Rt) que estima la cantidad de personas que cada paciente infecta y permite calcular la velocidad a la que se está propagando el virus y estimar la población de enfermos de la siguiente semana. Este indicador, de acuerdo a las estimaciones del Observatorio Nacional de Salud, recalculadas para el 23 de agosto, se encontraba en 1.20 al 31 de mayo (promedio calculado desde el 27 de abril hasta el 31 de mayo), bajando 1.19 al 30 de junio (promedio calculado desde el 27 de abril hasta el 30 de junio), y a 1.16 al 31 de julio (promedio calculado desde el 27 de abril hasta el 31 de julio), encontrándose actualmente en 1.12 (promedio calculado desde el 27 de abril hasta 5 días antes de la última fecha de ajuste del modelo: 23 de agosto). Sin embargo, es importante recalcar que, en los territorios se encuentran en diferentes fases de la pandemia, y con distintos grados de afectación.*

*Es así como para el 23 de agosto, de los 1.122 municipios y Áreas No Municipalizadas - ANM, del país, el 10,34% se encuentran sin afectación o categoría NO COVID, el 27,63% tiene afectación baja, el 25,85% afectación moderada y el 36,15% afectación alta. A 23 de agosto del 2020, la tasa de mortalidad por cada 100.000 habitantes para el país es de 34,38, mientras que la letalidad total es del 3,2% (0,96% en menores de 60 años y 16,95% en mayores de 60 años), esta última se ha mantenido estable durante las últimas semanas a nivel nacional.*

*Así mismo, respecto de la capacidad instalada para la atención en salud de la población y en especial de las atenciones relacionadas con COVID-19, hay una consolidación de la expansión de la capacidad de respuesta del sistema y un equilibrio entre las capacidades del sistema y el incremento de los casos, que ha permitido reducir la mortalidad proyectada hasta ahora.*

[... ]

- d) Para el momento de su expedición (25 de agosto de 2020), en los distintos países se ha logrado pasar de un aislamiento obligatorio colectivo a una medida preventiva selectiva por tipo de personas, grupos específicos o áreas geográficas, entre otras. En el caso de Colombia específicamente dado que parece estar en los primeros picos, como se mencionó anteriormente, y al observarse una reducción de la transmisión en algunas ciudades del país, se encuentra en un buen momento para fortalecer estrategias de aislamiento selectivo que son más efectivas, pero además menos disruptivas, para reducir la velocidad de la transmisión del virus.
- e) El Ministerio de Salud y Protección Social, mediante memorando 202020000993541 del 3 de julio de 2020, estableció las siguientes categorías, según la afectación de los municipios por COVID-19: (i) Municipios sin afectación COVID-19, (H) Municipios de baja afectación, (iii) Municipios de moderada afectación, y (iv) Municipios de alta afectación.
- f) Concluyó que para fortalecer estrategias de aislamiento selectivo y su efectividad, se requería monitorear una alta adherencia a los protocolos de bioseguridad en el transporte público, el trabajo y los establecimientos comerciales que tengan apertura al público; que así mismo, se debe propender por que la comunidad en general cumpla con las instrucciones de las medidas de distanciamiento físico a nivel personal y colectivo, mantener el trabajo en casa o teletrabajo para empleados o contratantes para disminuir las aglomeraciones tanto en el transporte público como en los diferentes espacios públicos, las cuales podrán ser ajustadas de forma gradual de acuerdo con la afectación

en cada territorio. Las estrategias de comunicación deben informar a la población en esta nueva fase que el riesgo persiste, que la pandemia no ha terminado, y que el riesgo de rebrotes depende de la adherencia individual y colectiva a las medidas de distanciamiento físico, así como a la aplicación de la estrategia de rastreo y aislamiento de casos y contactos; y que para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del Coronavirus COVID-19, es necesario decretar medidas de aislamiento selectivo y distanciamiento individual responsable para todos los habitantes de la República de Colombia, de acuerdo con las instrucciones que se impartirán para el efecto.

- g) Y con fundamento las consideraciones citadas y las demás que aparecen en el Decreto nacion 1068 de 2020, en su parte resolutive:
- En su artículo 1 cambió el aislamiento preventivo que había adoptado en decretos anteriores, por el aislamiento selectivo y Distanciamiento Individual Responsable que regirá en la República de Colombia, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del nuevo Coronavirus COVID 19.
  - En el artículo segundo estableció y definió el aislamiento individual responsable para quienes permanezcan en el territorio nacional, como el deber de cumplir con los protocolos de bioseguridad de comportamiento del ciudadano en el espacio público para la disminución de la propagación de la pandemia y la disminución del contagio en las actividades cotidianas expedidos por el Ministerio de Salud y Protección Social. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID - 19, adopte o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional, cumpliendo las medidas de aislamiento selectivo y propendiendo por el autoaislamiento.
  - En el artículo 3 dispuso que, respecto del aislamiento selectivo en municipios de alta afectación del Coronavirus COVID -19, los alcaldes, con la debida autorización del Ministerio del Interior y previo concepto del Ministerio de Salud y Protección Social, podrán restringir las actividades, áreas, zonas y hogares que consideren pertinentes para la realización de un aislamiento selectivo y focalizado, de acuerdo con la variación en el comportamiento de la pandemia del Coronavirus COVID 19.
  - En el artículo 4 estableció que en los municipios sin afectación, de baja afectación y moderada afectación del Coronavirus COVID -19 no se podrán realizar aislamientos selectivos de actividades, áreas, o zonas. En todo caso, las instrucciones y órdenes que emitan los gobernadores y alcaldes municipales y distritales en materia de orden público, con relación a la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, deben ser previamente justificadas y comunicadas al Ministerio del Interior, y deberán ser autorizadas por esta entidad. Así mismo dispuso que los alcaldes de los municipios sin afectación, de baja afectación y de moderada afectación del Coronavirus COVID -19 podrán realizar aislamiento selectivo de hogares con personas con casos positivos en estudio, o con sintomatología.

- Y en los artículos siguientes reguló otras situaciones.

3.3.2.3.- El estudio del decreto objeto de control transcrito en precedencia permite concluir que la alcaldesa de Pore acogió la regulación de la fase de aislamiento selectivo y distanciamiento individual responsable que empezó a regir en la República de Colombia a partir del 01 de septiembre de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del nuevo Coronavirus COVID 19, así como medidas conexas que se han ideado para hacerlo efectivo.

En resumen, el **Decreto 054** establece la medida restrictiva del pico y cédula; decreta toque de queda en esa jurisdicción territorial hasta el 1 de octubre de 2020, con excepciones; prohíbe eventos de carácter público y privado que impliquen aglomeración de personas, acorde con disposiciones y protocolos dispuestos por el Ministerio de Salud y Protección Social, igualmente actividades de bares, discotecas y lugares de baile; prohíbe el consumo de bebidas embriagantes en espacios y establecimientos públicos, no el expendio de tales bebidas; ordena comunicar las medidas a las autoridades competentes y advierte que el incumplimiento de las medidas dispuestas dará lugar a las medidas correctivas dispuestas en la Ley 1801 de 2016 y el artículo 368 del C.P.

3.3.2.4.- Para la fecha de expedición del decreto municipal el municipio de Pore tenía moderada afectación según reporte del Instituto Nacional de Salud que allegó el ente territorial en las consideraciones del decreto municipal.

3.3.2.5.- Al realizar un análisis de las medidas tomadas en el decreto municipal se advierte que en su artículo segundo estableció de manera general, restricción de movilidad de todas las personas para la adquisición de bienes y entre las 5:00 AM y 10:00 PM de lunes a domingo conforme a pico y cédula, según el detalle que aparece transcrito en el acápite ACTO CONTROLADO de la presente providencia.

Y en el artículo tercero, también de manera general, decretó el toque de queda en la jurisdicción del Municipio de Pore hasta el día 01 de octubre de 2020 durante todos los días desde las diez de la noche (10:00 pm) hasta las cinco de la mañana (05:00 am) con las excepciones que allí se detallan.

Pues bien, las medidas señaladas en los dos párrafos anteriores contrarían de manera flagrante lo dispuesto en el artículo 4 del Decreto 1168 de 2020, el cual establece que en los municipios de moderada afectación del Coronavirus COVID -19 no se podrán realizar aislamientos selectivos de actividades, áreas o zonas.

De otra parte, las instrucciones y órdenes que emitan los alcaldes municipales y distritales en materia de orden público, con relación a la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, deben ser previamente justificadas y comunicadas al Ministerio del Interior, y deberán ser autorizadas por esta entidad. Aquí tampoco se acreditó por parte de la entidad territorial justificación alguna de la implementación de dicha medida, como corresponde a un Estado de derecho como el nuestro, para permitir su control por las autoridades competentes. Y no hay ni puede haber autorización alguna por las entidades competentes para emitir esa clase de medidas, porque no está demostrado que Pore sea un municipio que tenga alta afectación por Coronavirus COVID -19.

Por lo tanto, no se respetan las directrices dadas por el Decreto 418 de 2020, en cuanto a la prevalencia de las medidas adoptadas por el gobierno nacional, específicamente

las dispuestas en el Decreto 1168 de 2020, que era el que estaba vigente al expedirse el decreto objeto de control por parte del municipio de Pore.

Debe agregarse que los alcaldes de los municipios sin afectación, de baja afectación y de moderada afectación del Coronavirus COVID -19 solo podrán realizar aislamiento selectivo de hogares con personas con casos positivos en estudio, o con sintomatología, pero no de manera general.

Por ende, las medidas dispuestas en los artículos segundo y tercero del Decreto 054 del 8 de septiembre de 2020, expedido por la alcaldesa del municipio de Pore, no se ajustan a las disposiciones nacionales mencionadas, por una parte, y por otra, también resultan contrario al artículo 24 de la Constitución, entre otros, razón más que suficiente para declarar su nulidad.

3.3.2.5.- Respecto de las demás medidas adoptadas en el acto mencionado, debe indicarse que:

- 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 la mandataria 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 ande, se declarará un legalidad.

4.- Examinado el concepto presentado por el agente del Ministerio Público respecto de este proceso se establece que le asiste la razón, pues los argumentos fácticos y jurídicos, en general están acordes con lo expuesto en las consideraciones anteriores, salvo en lo relacionado con el artículo segundo del decreto objeto de control. Por tal motivo se acogen sus planteamientos solo parcialmente.

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

#### **RESUELVE:**

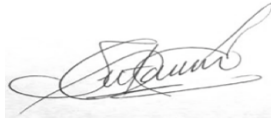
**PRIMERO: DECLARAR** la nulidad de los artículos segundo y tercero del Decreto 054 del 8 de septiembre de 2020, expedido por la alcaldesa del municipio de Pore, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: DECLARAR** en lo demás, ajustado a la ley el Decreto 054 del 8 de septiembre de 2020, expedido por el municipio de Pore, 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 12 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

**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**

---