



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

Yopal Casanare, veintiséis (26) de noviembre de dos mil veinte (2020)

Referencia:	85001-2333-000-2020-00543-00
Medio de Control:	Legalidad
Acto controlado:	Decreto 088 del 15 de julio de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Villanueva – Casanare

Magistrado Ponente: **JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**

I.- OBJETO

Procede el Tribunal a emitir sentencia dentro del asunto referenciado.

II.- EL ACTO CONTROLADO

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

A.- Consideraciones jurídicas:

- 1.- Tuvo en cuenta los artículos 2, 24, 44, 45, 296 y 315 de la Constitución Política.
- 2.- Trajo a colación la sentencia T-483 de 8 de julio de 1999, de la honorable Corte Constitucional que señala que el derecho a la libre circulación no es absoluto, pues consagra que puede tener limitaciones en virtud de la ley, pero solo en la medida necesaria e indispensable en una sociedad democrática.
- 3.- Mencionó las competencias extraordinarias de policía de los gobernadores y los alcaldes, que otorga los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, ante situaciones de emergencia y calamidad que amenacen o afecten gravemente a la población, con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de seguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias.
- 4.- Indicó que la administración municipal, acatando las medidas adoptadas por el presidente de la República y en aras de dictar medidas en atención a la Emergencia Económica, Social, Ecológica y Sanitaria declarada por la nación con ocasión a la declaratoria de la emergencia sanitaria por el COVID-19, profirió los Decretos: 046 del 13 de marzo, 048 del 17 de marzo, 049 del 17 de marzo, 051 del 19 de marzo, 053 del 20 de marzo, 054 del 23 de marzo, 055 del 27 de marzo, 057 del 03 de abril, 059 del 06 de abril, 060 del 13 de abril, 061 del 14 de abril, 062 del 17 de abril, 065 del 27 de abril, 068 del 11 de mayo, 069 del 11 de mayo, 071 del 21 de mayo, 074 del 25 de mayo, 075 del 29 de mayo, 081 del 18 de junio y 082 del 25 de junio, todos estos del 2020.
- 5.- El Ministerio del Interior mediante el Decreto 878 del 25 de junio de 2020 modificó y prorrogó la vigencia del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, modificado por el Decreto 847 del 14 de junio de 2020, el cual señala que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, las autoridades de la República están instituidas para

proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

6.- Trajo a colación la Sentencia C-366 de 1996 la Corte Constitucional, reiterada por la Sentencia C-813 de 2014, que establece que el poder de policía se caracteriza por su naturaleza puramente normativa, y por la facultad legítima de regulación de la libertad con actos de carácter general e impersonal, y con fines de convivencia social, en ámbitos ordinarios y dentro de los términos de la salubridad, moralidad, seguridad y tranquilidad públicas que lo componen. Esta facultad generalmente se encuentra en cabeza del Congreso de la República, en donde es pleno, extenso y preciso, ajustado a la Constitución, y, excepcionalmente, en autoridades administrativas a las cuales se les asigna un poder de policía subsidiario.

7.- Igualmente relacionó la sentencia C-045 de 1996, de la honorable Corte Constitucional que señala que los derechos fundamentales no son absolutos, la razón de ello estriba en la necesaria limitación de los derechos y las libertades dentro de la convivencia pacífica.

8.- Indicó que en la sentencia C-225 de 2017 la honorable Corte Constitucional define el concepto de orden público, como el conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los humanos, el cual debe completarse con el medio ambiente sano, como soporte del adecuado desenvolvimiento de la vida en sociedad.

9.- Citó los artículos 5 y 6 de la Ley 1801 de 2016 que define la convivencia, como la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, y señala como categorías jurídicas la (i) Seguridad (ii) Tranquilidad (iii) Ambiente y (iv) Salud Pública.

10.- Señaló que la Ley Estatutaria 1751 de 2015, regula el derecho fundamental a la salud y dispone en el artículo 5 que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho.

11.- Citó el memorando 202022000077553 del 7 de marzo de 2020, expedido por la Dirección de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud y Protección Social, que indica que, una epidemia tiene tres fases, (i) 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, 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.

12.-El 12 de marzo de 2020, mediante Resolución 385, el gobierno nacional declaró emergencia sanitaria por causa del Coronavirus y adoptó medidas sanitarias con el objeto de hacer frente al virus.

13.- Citó el Decreto 418 del 18 de marzo, 636 del 6 de mayo, 749 del 28 de mayo, 539 del 13 de abril, 539 del 13 de abril, 990 del 9 de julio, todos del año 2020.

14.- Señaló que el Ministerio de salud y Protección social, en memorando 202022000126153 del 11 de junio de 2020, dio a conocer la información reportada por el instituto Nacional de Salud respecto de promedio de casos diarios confirmados por fecha de reporte en los últimos 7 días, siendo este de 1.475, con una letalidad en Colombia a 5 de mayo es de 3,27%.

15.- Trajo a colación el comunicado 2020EE0010086 del 11 de junio de 2020, que dictó el Ministerio del Deporte, mediante el cual dio instrucciones para la realización de actividad física al aire libre.

16.- Mencionó que la administración municipal emitió el Decreto 86 del 14 de julio de 2020, por medio del cual se suspendió de forma transitoria la prestación del servicio en todas las dependencias de la administración municipal con ocasión a los nuevos casos positivos para covid-19, reportados por el Instituto Nacional de Salud en el Municipio de Villanueva-Casanare.

B. Consideraciones fácticas

En Colombia la fase de contención se inició el 06 de marzo de 2020, fecha en la que se confirmó la presencia del primer caso en el país.

La Organización Mundial de la Salud - OMS-, declaró el 11 de marzo del presente año, como pandemia el COVID-19, esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de redundar en la mitigación del contagio.

C.- Valorativas

El alcalde como autoridad de policía en el municipio tomó medidas de orden público para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19, y en desarrollo de lo dispuesto por las autoridades de orden superior.

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

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

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

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

1. *Asistencia y prestación de servicios de salud.*
2. *Adquisición y pago de bienes y servicios.*
3. *Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.*
4. *Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.*
5. *Las labores de las misiones médicas de la organización Panamericana de la Salud -OPS- y de todos los organismos internacionales humanitarios y de salud en conexidad con la vida, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.*
6. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, 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 COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios del Estado.*
13. *Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del COVID-19.*
14. *Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa, y los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.*
15. *Las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para transporte de carga.*
16. *La ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas.*
17. *Las actividades del sector de la construcción, ejecución de obras civiles y la remodelación en inmuebles, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas.*
18. *La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos, incluyendo los ubicados en hoteles, mediante plataformas de comercio electrónico, por entrega a domicilio y por entrega para llevar.*
19. *Las actividades de la industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus CoVID-19*
20. *El funcionamiento de la infraestructura crítica -computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información- cuya*

destrucción o interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.

21. *El funcionamiento y operación de los centros de llamadas, los centros de contactos, los centros de soporte técnico y los centros de procesamiento de datos que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.*
22. *El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada.*
23. *El servicio de limpieza y aseo, incluido el doméstico y servicio de lavandería.*
24. *Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de: (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, reciclaje, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios) y recuperación de materiales; (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, gas licuado de petróleo -GLP-, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación- y suministro de minerales, así como la operación y mantenimiento de minas, y (iv) el servicio de internet y telefonía.*
25. *La prestación de servicios: (i) bancarios, (ii) financieros, (iii) de operadores postales de pago, (iv) profesionales de compra y venta de divisas, (v) operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, (vi) chance y lotería, (vii) centrales de riesgo, (viii) transporte de valores, (ix) actividades notariales y de registro de instrumentos públicos, (x) expedición licencias urbanísticas.*
El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos, en los cuales se prestarán los servicios notariales, garantizando la prestación del servicio a las personas más vulnerables y a las personas de especial protección constitucional.
El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios, turnos en los cuales se prestarán los servicios por parte de las oficinas de registro de instrumentos públicos.
26. *El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.*
27. *El abastecimiento y distribución de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población- en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.*
28. *Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia, ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.*
29. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte y distribución de las industrias manufactureras.*
30. *Comercio al por mayor y al por menor, incluido el funcionamiento de centros comerciales y actividades inmobiliarias.*
31. *Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos y privados; beneficios económicos periódicos sociales -BEPS-, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.*
32. *El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del COVID-19.*
33. *De acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales, y en todo caso con sujeción a los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan, se permitirá:*

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

Tribunal Administrativo de Casanare
Radicación No. 85001-2333-000-2020-00543-00

El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los niños mayores de 6 años, tres (3) veces a la semana, una (1) hora al día, correspondiente a los días lunes, miércoles y viernes de 05:00 p.m. a 06:00 p.m.

El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los niños entre dos (2) y cinco (5) años, tres (3) veces a la semana, media hora al día, correspondiente a los días martes, viernes y domingo de 05:30 p.m. a 06:00 p.m.

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

34. *La realización de avalúos de bienes y realización de estudios de títulos que tengan por objeto la constitución de garantías, ante entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.*
35. *El funcionamiento de las comisarías de familia e inspecciones de policía, así como los usuarios de estas.*
36. *La fabricación, reparación, mantenimiento y compra y venta de repuestos y accesorios de bicicletas convencionales y eléctricas.*
37. *Parqueaderos públicos para vehículos.*
38. *Bibliotecas.*
39. *Actividades profesionales, técnicas y de servicios en general.*
40. *Servicios de peluquería.*
41. *El desplazamiento y comparecencia de funcionarios y personas interesadas en gestión de actividades que garanticen la protección de derechos fundamentales, colectivos y actuaciones administrativas.*

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

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

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

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

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

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

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

- A. *No están permitidas las actividades de tipo grupal.*
- B. *Las actividades deben realizarse cerca a su lugar de residencia o aislamiento.*

Tribunal Administrativo de Casanare
Radicación No. 85001-2333-000-2020-00543-00

C. Las actividades deportivas no se pueden desarrollar en gimnasios, piscinas, escuelas deportivas, canchas deportivas, polideportivos, zona de juegos infantiles, bebederos y parques biosaludables.

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

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

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

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

Dependencia	Teléfono	Correo electrónico
Secretaría General	310-2048884	secretariageneral@villanueva-casanare.gov.co
Secretaría de Obras Publicas	320-8576086	obraspublicas@villanueva-casanare.gov.co
Banco de Proyectos	310-279 6151	bancoproyectos@villanueva-casanare.gov.co
Talento Humano	315-7024419	talentohumano@villanueva-casanare.gov.co
Secretaría de Planeación	320-8576077// 312 3148660	planeacion@villanueva-casanare.gov.co
Almacén	320-8576077// 312 3148660	almacen@villanueva-casanare.gov.co
Comisaria de Familia	320-857 6040	comisariadefamilia@villanueva-casanare.gov.co
Secretaría de Ambiente y Desarrollo Económico	310-2046745	umata@villanueva-casanare.gov.co
Hacienda Municipal	320-8576052	tesoreria@villanueva-casanare.gov.co
Secretaría de Desarrollo Social	320-8576092	desarrollosocial@villanueva-casanare.gov.co
Inspeccion de Policía	313-4554859	unidaddejusticia@villanueva-casanare.gov.co
Salud Pública	3222634916	saludpublica@villanueva-casanare.gov.co
Sistemas de Información y Comunicaciones	311-2176479	sistemas@villanueva-casanare.gov.co
Despacho	320-4540929	alcalde@villanueva-casanare.gov.co
Recepción:		contactenos@villanueva-casanare.gov.co
Salvedad: A este contacto, se acude en caso de tramites pertenientes al certificado de residencia		

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

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

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

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

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

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

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

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

ARTICULO SEXTO: *Ordénese la suspensión a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 16 de julio de 2020, hasta las cero (00:00am) del día 01 agosto de 2020, el transporte doméstico por vía aérea.*

Sólo se permitirá el transporte doméstico por vía aérea, en los siguientes casos:

1. *Emergencia humanitaria.*
2. *El transporte de carga y mercancía,*
3. *Caso fortuito o fuerza mayor.*

Parágrafo 1: *Quienes desarrollen las excepciones establecidas en el presente artículo deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control del Coronavirus CoVID-19 y deberán atender las instrucciones que, para evitar su propagación, adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.*

ARTÍCULO SÉPTIMO: *Ordénese la prohibición dentro de esta jurisdicción del consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir*

de las cero horas (00:00 a.m.) del día 16 de julio de 2020, hasta las ceros (00:00am) del día 01 agosto de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

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

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

ARTÍCULO DÉCIMO: SERVICIOS DE DOMICILIOS: A partir de las (00:00 a.m.) del 16 de julio de 2020 hasta las (00:00 am) del 1 de agosto de 2020, se permitirá el servicio de domicilios en el horario comprendido entre las 05:00 am hasta las 09:00 pm todos los días. El servicio de domicilios para medicamentos, dispositivos médicos y demás productos farmacéuticos se podrá prestar durante las 24 horas del día.

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

- No prestar el servicio si presenta síntomas de gripa.
- Uso correcto de tapabocas (tapando nariz y boca) de manera obligatoria y guantes para la manipulación de alimentos.
- Utilizar prendas acordes a la prestación del servicio y exclusiva para la actividad.
- Mantener el distanciamiento físico con el usuario garantizando la entrega sin contacto.
- Desinfectar los vehículos al inicio y al finalizar la jornada y portar un kit que incluya elementos para su desinfección.
- Entregar los productos en doble bolsa.
- Lavarse las manos mínimas cada 3 horas en donde el contacto con el jabón debe durar mínimo 20- 30 segundos. Así como al empezar y terminar servicios, después de entrar en contacto con superficies que hayan podido ser contaminadas, después de ir al baño, manipular dinero y antes y después de ingerir alimentos.
- Llevar un registro de entregas con dirección y teléfono.
- Acatar las normas de tránsito.
- Por su parte los usuarios y consumidores deben tener en cuenta las siguientes recomendaciones de precaución a la hora de recibir sus domicilios:

1. Lavarse las manos antes y después de recibir el domicilio en donde el contacto con el jabón dure mínimo 20-30 segundos.
2. Evitar recibir personas que tengan síntomas de gripa.
3. Uso correcto de tapabocas (tapando nariz y boca) de manera obligatoria.
4. Procurar pagar el valor justo en caso de pagar con efectivo.
5. Mantener 2 metros de distancia con el domiciliario.
6. Si es propiedad horizontal, recibir el domicilio en recepción y/o portería.
7. Solicitar que el producto venga en doble bolsa.

ARTICULO DÉCIMO PRIMERO: PICO Y CEDULA. Para el abastecimiento y adquisición de alimentos, productos farmacéuticos, ortopédicos, ópticos y de aseo e higiene, así como alimentos y medicinas para mascotas y demás elementos de primera necesidad. Para su adquisición podrá desplazarse exclusivamente una sola persona por núcleo familiar. Los horarios que deben acatar comerciantes de droguerías,

supermercados, Fruver y demás establecimientos de comercio de este Municipio, en la atención al público serán los siguientes:

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

Parágrafo 1: Los establecimientos y personas dedicados a las actividades descritas en el artículo 3 del Decreto Presidencial 990 de Julio 6 de 2020, deberán realizar el control y verificación de cédulas al ingreso de sus sedes e infraestructura, de igual forma si las filas se extienden fuera de las instalaciones del establecimiento; los locales e instituciones deberán demarcar la distancia entre las personas, considerando una distancia de 2 metros entre cada persona, como también deberán disponer del personal que asista la logística para el ingreso y salida con el fin de evitar la aglomeración del público. Se enfatiza que los establecimientos de comercio deberán garantizar las medidas de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19 y cumplir con las Resoluciones No. 666 de abril 24 de 2020 y No. 749 del 13 de mayo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social y demás protocolos de acuerdo al sector económico al que pertenezcan.

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

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

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,”

III.- ACTUACIÓN PROCESAL

ACTUACIÓN	FECHA
Radicación y reparto	9 de septiembre de 2020
Ingreso al Despacho	15 de septiembre de 2020
Admisión	21 de septiembre de 2020
Aviso a la comunidad en general	21 de septiembre de 2020
Notificación personal del auto admisorio	22 de septiembre de 2020
Corre traslado al agente del Ministerio Público	23 de octubre de 2020
Ingresó al Despacho para proferir sentencia	9 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 9 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 088 del 15 de julio de 2020, como medida para conjurar la propagación del contagio del Coronavirus Covid-19 en cumplimiento a lo dispuesto por el Decreto Legislativo 637 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.

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 No. 088 del 15 de Julio de 2020 emitido por el alcalde de Villanueva – 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 No. 844 del 26 de mayo de esta misma anualidad.
- La Organización Mundial de la Salud declaró el citado virus como pandemia.
- El Presidente de la República con la firma de todos sus Ministros y de conformidad con lo preceptuado por el artículo 215 de la Constitución Nacional, procedió a expedir el Decreto Legislativo No. 637 del 06 de mayo de 2020 declarando un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, lo que lo faculta para dictar disposiciones de todo orden en esta materia.
- Señaló igualmente, que el alcalde municipal es competente para dictar las disposiciones que hagan posible el cumplimiento de las funciones de los empleados oficiales municipales, garantizar la eficiente y eficaz prestación de los servicios a cargo de la entidad y ejecutar las acciones tendientes a la protección de todas las personas, en ese orden puede y debe constitucional y legalmente emitir todos aquellos actos administrativos que sean necesarios e indispensables para lograr tal cometido.

- Indicó que el acto administrativo objeto de estudio, se limita a adoptar a nivel local las disposiciones de orden nacional, las cuales establecen las condiciones para el cumplimiento de aislamiento preventivo y obligatorio como parte de las acciones que ayudarán a enfrentar y mitigar el rápido avance del Coronavirus COVID-19 en el territorio Nacional; en especial lo dispuesto por el Decreto 847 del 14 de junio de 2020 que a su vez introdujo modificaciones en el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, decretos que fueron dictados por el Gobierno Nacional con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; posteriormente prorrogado por el Decreto 990 del 09 de julio de 2020 y el 1076 del 28 del mismo mes y año.

Destacó que el acto administrativo en sus consideraciones alude expresamente a la situación calamitosa que vive el municipio con ocasión del COVID-19, así como hace referencia a los Decretos Legislativos, Especiales y Ordinarios emitidos por el Ejecutivo Nacional.

- Indicó que el alcalde de Villanueva 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.
- Preciso 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.
- Igualmente, se reitera que las disposiciones del acto administrativo objeto de control de legalidad, se contraen a actualizar e introducir modificaciones en los decretos municipales emitidos en los meses de abril, mayo, junio y julio de 2020 que ya habían adoptado directrices del orden Nacional en la materia de la pandemia de conformidad al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada a través de los Decretos Legislativos 417 y 637 de 2020 y dentro del lapso de tiempo de su duración.
- Señaló 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 088 del 15 de julio de 2020.

VI.- PRUEBAS

Durante el trámite del medio de control que nos ocupa, se incorporaron las siguientes pruebas:

- Decreto 088 del 15 de julio de 2020 y su constancia de publicación del 16 de julio de 2020.
- También se allegaron copias de los Decretos 083 y 081, expedidos por el alcalde del municipio de Villanueva.

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

2.2.2.- Los motivos que justificaron el conocimiento del mismo en cualquiera de las tres modalidades de estados de excepción (arts. 212, 213, y 215 de la C.P.) también fueron recogidos en la sentencia C-802 de 2002, que tratándose de la emergencia pueden traerse a colación recientemente las sentencias C-386 de 2017^[56], C-670 de 2015^[59], C-216 de 2011^[60], C-156 de 2011^[61], C-252 de 2010^[62] y C-135 de 2009^[63].

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

2.2.4.- En cuanto al alcance control sobre la declaración del estado de emergencia, F:\Users\antonysalcedo\Desktop\C-145-20 Corte Constitucional.webarchive - fn64 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 las cuales se deriva la interpretación restrictiva de las facultades del Gobierno nacional como única opción compatible con la democracia constitucional^[67].

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

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

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

a) Presupuestos formales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) Presupuestos materiales

El examen de constitucionalidad sobre el decreto declaratorio del estado de emergencia está precedido también del cumplimiento de unos presupuestos materiales^[102]. Las alteraciones del orden que la Constitución encuentra deben ser conjuradas a través del estado de emergencia^[103] son la económica, la social, la ecológica o la existencia de una grave calamidad pública. La Corte ha manifestado que en la declaratoria del estado de excepción se pueden aglutinar o combinar los distintos órdenes (económico, social y ecológico, o que constituya grave calamidad pública) cuando los hechos sobrevinientes y

extraordinarios perturben o amenacen en forma grave e inminente de manera simultánea y resulten insuficientes las facultades ordinarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos^[104].

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

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

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

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

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

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

iv.- Específicamente, los **presupuestos materiales** que la Corte ha exigido para declarar el estado de emergencia^[114] 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^[115] 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^[116]. Se trata de un examen eminentemente objetivo^[117] consistente en una verificación positiva de los hechos^[118] y de la existencia de la perturbación o amenaza del orden^[119].
- **Juicio de identidad de los hechos invocados**^[120]. Está dado en constatar que los hechos como sustento de la declaratoria del estado de

emergencia efectivamente correspondan a aquellos pertenecientes a esta modalidad de estados de excepción^[124]. Se verifica por vía negativa, es decir, que los hechos no correspondan a aquellos que darían lugar a la declaración del estado de guerra exterior^[125] o de conmoción interior^[126]. Además, en eventos en que resulte complejo determinar la naturaleza de los hechos que generan la declaratoria del estado de excepción, como es el caso de los estados de conmoción interior y de emergencia dada la estrecha relación que tiene el orden público y el orden económico y social, se debe partir de reconocer al Presidente de la República **un margen suficiente de apreciación** para realizar la evaluación de la figura que mejor se ajuste a la situación presentada, atendiendo que es él, el responsable directo del mantenimiento y restablecimiento del orden público^[127].

- **Juicio de sobrevinencia de los hechos invocados**^[128]. Los hechos deben tener un carácter sobreviniente como lo ha reiterado la jurisprudencia de la Corte^[129], lo cual se contrapone a situaciones ordinarias, crónicas o estructurales, de ocurrencia común y previsible en la vida de la sociedad^[130]. Además, solo pueden ser utilizadas cuando “circunstancias extraordinarias” hagan imposible el mantenimiento de la normalidad institucional a través de los poderes ordinarios del Estado^[131]. Por tal razón, este juicio tiene también un elemento objetivo al suponer verificar si estos sí resultan imprevistos y anormales^[132].
- Respecto al carácter extraordinario de los hechos en la sentencia C-135 de 2009 se indicó que los artículos 215 de la Constitución y 2º de la Ley 137 de 1994 EEE solo exigen que “las circunstancias invocadas sucedan de manera improvisada (...) y se aparten de lo ordinario, esto es, de lo común o natural”. De esta manera, también “la agravación rápida e inusitada de un fenómeno ya existente puede tener el carácter de sobreviniente y extraordinario, por ocurrir de manera inopinada y anormal”. También ha sostenido esta Corporación que las circunstancias que producen emergencias pueden ser de tres tipos: “(i) situaciones extrañas al Estado; (ii) acciones del Estado; (iii) omisiones del Estado”^[133], siendo más estricto el análisis del presupuesto material cuando es resultado de la acción u omisión del Estado.

c) **Presupuesto valorativo**

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

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

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

La Corte^[140] ha señalado que son los derechos constitucionales el parámetro para medir la gravedad de determinada o potencial perturbación del orden, por lo que dependiendo del grado de afectación de los derechos subjetivos^[141] se presenta mayor o menor perturbación actual o potencial^[142]. Así mismo, ha

manifestado que al tratarse de un juicio valorativo presupone: i) un concepto establecido de orden público económico, social y ecológico o de grave calamidad pública y ii) unas valoraciones históricas sobre el criterio de normalidad y anormalidad propio de la vida social en un tiempo y lugar determinado^[143].

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

2.2.6.- Otras prohibiciones constitucionales

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

2.3.- El Congreso, a través de la Ley Estatutaria 137 de 1994 reguló los estados de excepción, impuso límites y controles jurídicos y políticos a los mismos, y estableció responsabilidades

derivadas de infracción de la Constitución y de la ley por acción u omisión y por abuso y extralimitación de funciones durante ellos.

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

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

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

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

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

VIII.- ESTUDIO DEL CASO

Tal como se expresó, el objeto del presente fallo es establecer si las decisiones adoptadas en el acto objeto de control, se ajustan o no a los parámetros establecidos 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 *Ibidem* 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 Villanueva 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 del decreto referido.

2.- Control formal

2.1.- El Gobierno nacional en pleno, a través del Decreto Legislativo 637 del 06 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 6/5/2020.

2.2.- El alcalde de Villanueva Casanare, para expedir el Decreto 088 del 15 de julio de 2020, tuvo en cuenta, entre otros decretos el 990 del 9 de julio de 2020, vigente para la fecha de expedición del decreto municipal, que ordenó medidas de aislamiento preventivo obligatorio de los habitantes de la República de Colombia hasta el 1 de agosto de 2020 y permitió unas excepciones para la circulación de personas.

2.3.- Los decretos emitidos por el gobierno nacional se han expedido para morigerar y/o contrarrestar los efectos del COVID -19, y a su vez, el acto que ocupa la atención de la Sala en esta oportunidad, es un desarrollo de las normas del orden nacional mencionadas.

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

- Fue expedido por una autoridad del orden territorial, esto es, por el alcalde de Villanueva.
- 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 legislativos emitidos con ocasión de la declaratoria de emergencia, específicamente, el Decreto 990 de 2020, prácticamente es una transcripción de este.
- Cuando se examinan las medidas adoptadas por el alcalde de Villanueva a través del Decreto 088 del 15 de julio 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, a saber:

- a) Los Estados de Excepción solo se regirán por las disposiciones constitucionales, los tratados o convenios internacionales sobre derechos humanos incorporados al ordenamiento jurídico nacional, y las leyes estatutarias correspondientes.
- b) Los Tratados y Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por el Congreso de Colombia prevalecen en el orden interno. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario, como lo establece el numeral 2° del artículo 214 de la Constitución. La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.
- c) Serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.
- d) Las limitaciones a los derechos no podrán ser tan gravosas que impliquen la negación de la dignidad humana, de la intimidad, de la libertad de asociación, del derecho al trabajo, del derecho a la educación de la libertad de expresión y de los demás derechos humanos y libertades fundamentales que no pueden ser suspendidos en ningún Estado de Excepción.

Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. De todas formas, se garantizarán los derechos consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política.

- e) En ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración.

Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades.

- f) Los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por los cuales se hacen necesarias.
- h) Las facultades a que se refiere la regulación de los estados de excepción no pueden ser utilizadas siempre que se haya declarado el estado de excepción sino, únicamente, cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, y se den las condiciones y requisitos a los cuales se refiere la ley.
- i) Cada una de las medidas adoptadas deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.
- j) Las medidas que se adopten deben estar motivadas; no ser discriminatorias; obedecer a la necesidad de alcanzar los fines propuestos en la declaratoria del estado de excepción correspondiente; guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar; la limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad.
- k) En los estados de excepción, además de las prohibiciones señaladas en la ley, no se podrá suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales; Interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; ni suprimir ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y Juzgamiento.
- l) Resta observar que las facultades derivadas del estado de excepción sólo podrán ser utilizadas cuando circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado.

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

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

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

En efecto, por esas circunstancias, el Comité de expertos de la Organización mundial de la Salud "OMS", el 30 de enero de 2020 emitió primero la declaratoria de emergencia de Salud Pública de interés internacional, y luego, el 11 de marzo siguiente declaró pandemia con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda, pues es un hecho notorio

que sus efectos se extienden a la vida misma, a la salud, y en general, a la vida en comunidad en todos los órdenes: económicos, sociales, deportivos, culturales, trabajo, etc...

A nivel nacional, desde la detección del primer caso, se ha venido acrecentando el diagnóstico de COVID-19 en diferentes departamentos y ciudades del territorio y por tal motivo, el Gobierno Nacional declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica mediante los Decretos Legislativos 417 y 637 de 2020 y con base en ellos se han emitido otros decretos legislativos y ordinarios para mitigar y tratar de conjurar la situación, entre otras el Decreto 749 del 28 de mayo y 878 del 25 de junio de 2020.

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

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

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

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

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

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

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

En resumen, el Decreto 088 del 15 de julio de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Villanueva – Casanare: i) ordenó aislamiento preventivo; ii) permitió la circulación de personas en determinados casos o actividades; iii) suspendió la atención al público en la alcaldía de Villanueva por casos positivos COVID-19 y precisó los canales de atención; iv) indicó qué espacios o actividades presenciales aún no se podían habilitar; v) precisó que se garantizaría el servicio público de transporte terrestre de pasajeros y la distribución de paquetería; vi) ordenó la suspensión de transporte doméstico por vía aérea con algunas excepciones; vii) prohibió el consumo de bebidas embriagantes; viii) prohibió la obstrucción del ejercicio de derechos del personal médico; ix) ordenó toque de queda; x) permitió el servicio de domicilio y estableció medidas que debían cumplir y; xi) estableció pico y cédula para la movilización.

3.3.2.4.- Al revisar el contenido del Decreto 088 se establece que:

- a) Hay una falta de técnica normativa al transcribir en el decreto local la mayoría de restricciones dadas por el gobierno nacional en el Decreto 990 de 2020, pues al tenor de la Constitución, la ley y específicamente el Decreto 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, está 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; y las instrucciones, los actos y órdenes de los gobernadores se aplicaran de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.

Por ende, los alcaldes locales, con base en las disposiciones del orden nacional, lo que deben es emitir las medidas pertinentes y conducentes en su respectivo territorio para prevenir o mitigar las consecuencias del COVID 19, no transcribir total o parcialmente las normas nacionales. Además, algunas de esas excepciones ni siquiera son aplicables a Villanueva ni son de competencia del alcalde.

Sin embargo, resultaría inane declarar la nulidad de algunas de esas excepciones, pues continuarían rigiendo en virtud de lo dispuesto en el Decreto 990 de 2020.

Por ende, simplemente se dejan estas observaciones respecto de la forma en que se expidió el Decreto local 088 de 2020.

b) En su artículo segundo, numeral 33, el decreto objeto de análisis dispuso:

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

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

El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los niños mayores de 6 años, tres (3) veces a la semana, una (1) hora al día, correspondiente a los días lunes, miércoles y viernes de 05:00 p.m. a 06:00 p.m.

El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los niños entre dos (2) y cinco (5) años, tres (3) veces a la semana, media hora al día, correspondiente a los días martes, viernes y domingo de 05:30 p.m. a 06:00 p.m.

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

Le medida que fue resaltada en negrilla no está acorde con el contenido del Decreto 990 de 2020, pues este prevé que el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los adultos mayores de 70 años, se haría por un período máximo de dos (2) horas diarias. Además, no hay justificación alguna para reducir en media hora el ejercicio al aire libre por parte de los mayores de

70 años, como corresponde en un Estado de derecho, para permitir su control por parte de las autoridades competentes, lo cual la convierte en arbitraria.

En razón de lo anterior, se declarará la nulidad de la expresión “**media hora al día**” contenida en el inciso final del numeral 33 del artículo segundo del Decreto 088 del 15 de julio de 2020, expedido por el municipio de Villanueva.

Y para que la norma conserve un efecto útil se dispondrá que el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los adultos mayores de 70 años, se sujetará a lo señalado en el Decreto 990 de 2020.

- c) En el párrafo sexto, del artículo segundo del decreto examinado se ordenó en su literal B que las actividades deben realizarse **cerca** al lugar de residencia o aislamiento, así:

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

(...)

*B. Las actividades deben realizarse **cerca** a su lugar de residencia o aislamiento”. (Negrilla fuera de texto)*

Frente al tema debe señalarse que: i) la acepción *cerca* es indeterminada y por lo mismo da cabida a múltiples interpretaciones en cuanto a la distancia y los administrados requieren tener certeza sobre esa situación; ii) el municipio de Villanueva no sustentó en el decreto las razones de dicha delimitación y por ende resulta arbitraria en un Estado de derecho como el nuestro; y iii) tampoco se encuentra en el Decreto 990 de 2020, al cual debe sujetarse el mandatario de Villanueva, la implementación de dicha restricción respecto del espacio en el cual debe efectuarse el desarrollo de la actividad física al aire libre.

En consecuencia, también se declarará la nulidad de la frase “*Las actividades deben realizarse cerca a su lugar de residencia o aislamiento*” contenida en el literal B, del párrafo 6 del artículo segundo del Decreto 088 del 15 de julio de 2020, expedido por el municipio de Villanueva.

- d) El artículo tercero tiene dos párrafos 3, lo que de por sí demuestra la falta de cuidado en la redacción del decreto 088 de 2020.

Sin embargo, lo fundamental no es la falencia señalada sino la contradicción existente entre el primer párrafo de dicho artículo y el primer párrafo 3 del mismo que son del siguiente tenor:

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

(...)

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

Tribunal Administrativo de Casanare
Radicación No. 85001-2333-000-2020-00543-00

Dependencia	Teléfono	Correo electrónico
Secretaría General	310-2048884	secretariageneral@villanueva-casanare.gov.co
Secretaría de Obras Publicas	320-8576086	obraspublicas@villanueva-casanare.gov.co
Banco de Proyectos	310-279 6151	bancoproyectos@villanueva-casanare.gov.co
Talento Humano	315-7024419	talentohumano@villanueva-casanare.gov.co
Secretaría de Planeación	320-8576077// 312 3148660	planeacion@villanueva-casanare.gov.co
Almacén	320-8576077// 312 3148660	almacen@villanueva-casanare.gov.co
Comisaria de Familia	320-857 6040	comisariadefamilia@villanueva-casanare.gov.co
Secretaría de Ambiente y Desarrollo Económico	310-2046745	umata@villanueva-casanare.gov.co
Hacienda Municipal	320-8576052	tesoreria@villanueva-casanare.gov.co
Secretaría de Desarrollo Social	320-8576092	desarrollosocial@villanueva-casanare.gov.co
Inspección de Policía	313-4554859	unidaddejusticia@villanueva-casanare.gov.co
Salud Pública	3222634916	saludpublica@villanueva-casanare.gov.co
Sistemas de Información y Comunicaciones	311-2176479	sistemas@villanueva-casanare.gov.co
Despacho	320-4540929	alcalde@villanueva-casanare.gov.co
Recepción:		contactenos@villanueva-casanare.gov.co
Salvedad: A este contacto, se acude en caso de tramites pertinentes al certificado de residencia		

En efecto:

i.- Mientras el artículo 3 suspende la atención al público al público de la Alcaldía de Villanueva Casanare y sus diferentes dependencias con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia, el primer párrafo 3 dispone que la atención será virtual.

ii.- El servicio público que prestan la alcaldía y demás dependencias municipales no puede suspenderse por un acto administrativo, pues dicho servicio es permanente en los horarios dispuestos por la ley.

iii.- El Decreto 990 de 2020 y otros que le antecieron, lo que permiten es atender virtualmente, salvo casos excepcionales en que la atención deba ser presencial, lo cual debe justificarse.

Así las cosas, teniendo en cuenta la situación de pandemia que afectó a algunos servidores públicos de Villanueva, se declarará la legalidad condicionada del primer párrafo del artículo 3 del decreto 088, bajo el entendido que lo que se suspendió fue la atención presencial y que en su lugar la atención se presta en forma virtual, acorde con lo previsto en el primer tercer párrafo del decreto en comento.

e) El párrafo segundo del artículo tercero tiene el siguiente contenido:

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

Sobre este debe indicarse lo siguiente:

- En materia de salud hay un órgano nacional encargado de dar las directrices sobre ese tema y es el Ministerio de Salud y Protección Social.
- Tal como consta en los considerandos del Decreto 990 de 2020, dicho Ministerio, mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos. Dicho acto fue prorrogado por la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020, con el objeto de continuar con la garantía de la debida protección a la vida, la integridad física y la salud de los habitantes en todo el territorio hasta el 31 de agosto de 2020.

En consecuencia, se declarará la legalidad condicionada del párrafo 2 transcrito, bajo el entendido que las medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional, incluido el municipio de Villanueva Casanare, son las previstas en la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección social y normas que la prorrogado y modificado.

- f) El artículo décimo tercero del acto examinado dispone que rige a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 16 de julio de 2020.

Sobre este tema, reiterando lo expuesto en múltiples fallos emitidos por esta Corporación, debe indicarse que se declarará la legalidad condicionada de este artículo, bajo el entendido que rige a partir de su publicación, en virtud del principio de publicidad establecido en el artículo 29 de la Constitución y lo dispuesto en el artículo 65 del CPACA.

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

4.- Examinado el concepto presentado por el agente del Ministerio Público dentro del presente con relación al análisis que acaba de hacerse se establece que le asiste la razón solo en parte. Por ende, sus argumentos fácticos y jurídicos, se acogen 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 la expresión “*media hora al día*” contenida en el inciso final del numeral 33 del artículo segundo del Decreto 088 del 15 de julio de 2020, expedido por el municipio de Villanueva.

Y para que la norma conserve un efecto útil se dispondrá que el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los adultos mayores de 70 años, se sujetará a lo señalado en el Decreto 990 de 2020.

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad del literal B del párrafo sexto del artículo segundo del decreto mencionado, que es del siguiente tenor:

*“B. Las actividades deben realizarse **cerca** a su lugar de residencia o aislamiento”. (Negrilla fuera de texto)*

TERCERO: DECLARAR la legalidad condicionada del primer párrafo del artículo 3 del decreto 088 de 2020 emitido por el municipio de Villanueva, bajo el entendido que lo que se suspendió fue la atención presencial y que en su lugar la atención se presta en forma virtual, acorde con lo previsto en el primer tercer párrafo del decreto mencionado.

CUARTO: DECLARAR la legalidad condicionada del párrafo 2 del artículo tercero del decreto 088 de 2020 emitido por el municipio de Villanueva, en el entendido que las medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional, incluido el municipio de Villanueva Casanare, son las previstas en la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección social y normas que la han prorrogado y modificado.

QUINTO: DECLARAR la legalidad condicionada del artículo décimo tercero del Decreto 088 de 2020 emitido por el municipio de Villanueva, en el entendido que rige a partir de su publicación, en virtud del principio de publicidad establecido en el artículo 29 de la Constitución y lo dispuesto en el artículo 65 del CPACA.

SEXTO: DECLARAR en lo demás, ajustado a la ley el Decreto 088 del 15 de julio de 2020, expedido por el municipio de Villanueva, acorde con la motivación precedente.

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

(Aprobado en Sala virtual del 26 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