



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

Yopal Casanare, veinte (20) de agosto de dos mil veinte (2020)

Referencia:	85001-2333-000-2020-00339-00
Medio de Control:	Legalidad
Acto controlado:	Decreto 139 del 30 de junio de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Yopal – 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 139 del 30 de junio de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Yopal Casanare, en los siguientes términos:

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

- 1.- Tuvo en cuenta los artículos 2, 24, 49 y 95 de la Constitución Política.
- 2.- Trajo a colación la sentencia C-366 de 1996 que precisa que las autoridades administrativas tienen la función de policía, lo que conlleva la atribución y el ejercicio de competencias concretas para establecer el orden público, dentro del marco constitucional, legal y reglamentario, ejercicio que compete exclusivamente al Presidente de la República, a nivel nacional y a los gobernadores y alcaldes a nivel territorial.
- 3.- Citó igualmente la sentencia C-045 de 1996 que señala que los derechos y las libertades no son absolutas dentro de una convivencia pacífica que garantice el pluralismo, la coexistencia y la igualdad, en consecuencia, los derechos de cada uno de los ciudadanos se deben ajustar al orden público, lo que implica que sus derechos finiquitan donde comienzan los derechos y las libertades de los demás.  
  
No quiere decir esto que se puedan vulnerar o violentar ya que, al tratarse de derechos fundamentales, estos son inviolables por su esencia misma, tienen además protección del derecho internacional humanitario y no se suspenden siquiera en los estados de excepción; la limitación de la que se habla consiste en adecuar o limitar estos derechos a las circunstancias o contingencias. Lo anterior, con la finalidad de mantener el orden público dentro del estado social de derecho.
- 4.- También hizo transcripciones de la Sentencia SU – 476 de 1997, que habla acerca de las restricciones a las libertades ciudadanas como parte de la convivencia y la vida en comunidad, que implica respeto por los derechos de los demás, como parte del Estado Social de Derecho, lo que indica que el interés particular debe ceder al interés general así para promover el orden, la convivencia pacífica, la salubridad pública, y la moral social.

En síntesis, la necesidad de mantener el Estado Social de Derecho en armonía es lo que justifica que haya limitaciones al ejercicio de las libertades de cada persona.

5.- Que el presidente de la República mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

6.- El Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, ordenó aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República Colombiana desde el 1 de junio hasta el día 1 de julio de 2020, como consecuencia de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19.

El artículo 2 de dicho decreto dispuso que los gobernadores y alcaldes en el marco de sus competencias constitucionales y legales, deben adoptar instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio, todo esto de conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016.

7.- El decreto precitado fue acogido por el alcalde municipal de Yopal y en razón de ello se emitió el Decreto 105 del 1 de junio de 2020, por medio del cual se adoptan las instrucciones impartidas por el presidente de la República; este último, fue modificado mediante el Decreto 123 del 17 de junio de 2020, también expedido por el alcalde de Yopal.

8.- Aludió que la Ley 1801 de 2016 en su artículo 6 establece las categorías de la convivencia y señala que la salud pública es la responsabilidad estatal y ciudadana de protección a la salud como un derecho esencial, individual, colectivo y comunitario logrado en función de las condiciones de bienestar y calidad de vida.

9.- Mediante Decreto 878 de 25 de junio de 2020 se prorrogó la vigencia del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, hasta el 15 de julio de 2020.

#### **B. Consideraciones fácticas**

- El reporte epidemiológico del Instituto Nacional de Salud (INS) con corte al 25 de mayo de 2020 establece que en Yopal-Casanare se han confirmado 47 casos de COVID-19 de los cuales 19 casos se encuentran activos equivalentes al 40.43 %, entre estos 18 se están manejando en casa y 1 está en UCI; también se han recuperado 28 personas.

#### **C.- Valorativas**

- Dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar a salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19 se debe garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios, las actividades que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes, así como atender las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo – OIT – en materia de protección laboral y en concordancia con la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social en todo el territorio nacional hasta el 31 de agosto de 2020, mediante la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020.
- Es necesario ordenar un aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes del municipio de Yopal.
- El alcalde como jefe de la administración local y representante legal del ente territorial, tiene entre sus funciones el impartir directrices a fin de conservar el orden público y la convivencia en el municipio; por lo tanto, es necesario adoptar

las medias y disposiciones establecidas en el Decreto Presidencial 878 del 25 de junio de 2020 y prorrogar el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020.

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

*“ARTÍCULO PRIMERO: Adóptese en el Municipio de Yopal, las disposiciones contenidas en el Decreto 878 de junio 25 de 2020, por el cual se modifica y prorroga la vigencia del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público", modificado por el Decreto 847 del 14 de junio de 2020.*

*ARTICULO SEGUNDO: PRÓRROGA. Prorrogar la vigencia del decreto 105 de junio 1 de 2020 "por medio del cual se adoptan las instrucciones impartidas por el Presidente de la República a través del decreto 749 de mayo 28 de 2020 en virtud de la emergencia por la pandemia del coronavirus covid-19 y se dictan otras disposiciones", hasta día 15 de julio de 2020.*

*ARTICULO TERCERO: Modifíquese el artículo tercero del decreto 105 de junio 1 de 2020, modificado por el Decreto 123 de junio 17 de 2020 el cual quedará así:*

*ARTICULO TERCERO: PICO Y CEDULA. Se permitirá la circulación para los consumidores y/o usuarios de productos, bienes y servicios, según el último dígito de la cédula de ciudadanía en el horario comprendido entre las 5:00 AM y 9:00 PM, de una sola persona por vehículo; en automóviles, motocicletas y/o cualquier otro medio permitido por la normativa Nacional, Departamental y Municipal; única y exclusivamente para la adquisición de productos, bienes y servicios de las actividades mencionadas en el artículo 3 del Decreto Presidencial 749 de mayo 28 de 2020 conforme a la siguiente tabla:*

PICO Y CEDULA					
FECHA	DIGITO DE CEDULA	FECHA	DIGITO DE CEDULA	FECHA	DIGITO DE CEDULA
Junio 1	7-8-9	Junio 16	2-3-4	Julio 1	7-8-9
Junio 2	0-1-2	Junio 17	5-6-7	Julio 2	0-1-2
Junio 3	3-4-5	Junio 18	8-9-0	Julio 3	Día sin IVA
Junio 4	6-7-8	Junio 19	Día sin IVA	Julio 4	6-7-8
Junio 5	9-0-1	Junio 20	4-5-6	Julio 5	9-0-1
Junio 6	2-3-4	Junio 21	Día del padre	Julio 6	2-3-4
Junio 7	5-6-7	Junio 22	0-1-2	Julio 7	5-6-7
Junio 8	8-9-0	Junio 23	3-4-5	Julio 8	8-9-0
Junio 9	1-2-3	Junio 24	6-7-8	Julio 9	1-2-3
Junio 10	4-5-6	Junio 25	9-0-1	Julio 10	4-5-6
Junio 11	7-8-9	Junio 26	2-3-4	Julio 11	7-8-9
Junio 12	0-1-2	Junio 27	5-6-7	Julio 12	0-1-2
Junio 13	3-4-5	Junio 28	8-9-0	Julio 13	3-4-5
Junio 14	6-7-8	Junio 29	1-2-3	Julio 14	6-7-8
Junio 15	9-0-1	Junio 30	4-5-6	Julio 15	9-0-1

*PARÁGRAFO: para los días 19 de junio de 2020 (día sin IVA), 21 de junio de 2020 (día del padre) y 3 de julio de 2020 (día sin IVA) la medida de pico y cedula se aplicará de la siguiente manera:*

CEDULA TERMINADAS EN	1,2,3 en el horario de las 5AM hasta las 11AM
	4,5,6 en el horario de las 11AM hasta las 4PM
	7,8,9,0 en el horario de las 4PM hasta las 9PM

*ARTÍCULO CUARTO: Adiciónese un párrafo al artículo sexto del decreto 105 de junio 1 de 2020, el cual quedara así:*

*Parágrafo: La administración Municipal de Yopal, en coordinación con el Ministerio del Interior, autorizará 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 emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, para el desarrollo de estas actividades.*

*ARTICULO QUINTO: El presente decreto rige a partir de su expedición y publicación y tendrá vigencia mientras dure la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID 19, y deroga las disposiciones que le sean contrarias”.*

### III.- ACTUACIÓN PROCESAL

ACTUACIÓN	FECHA
Radicación y reparto	07 de julio de 2020
Admisión	09 de Julio de 2020
Aviso a la comunidad en general	10 de Julio de 2020
Notificación personal del auto admisorio	10 de Julio de 2020
Corre traslado al agente del Ministerio Público	28 de julio de 2020
Ingresó al Despacho para proferir sentencia	12 de agosto 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 12 de agosto 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 139 de 30 de junio de 2020 *“Por el cual se prorroga, modifica y adiciona el del decreto 105 de junio 1 de 2020 por medio del cual se adoptan las instrucciones impartidas por el Presidente de la República a través del decreto 749 de mayo 28 de 2020 en virtud de la emergencia por la pandemia del Coronavirus Covid 19 y se dictan otras disposiciones”*, como medida para conjurar la propagación del contagio del Coronavirus Covid-19, se encuentra ajustado a la legalidad vigente y en especial a la normatividad excepcional establecida en los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional al amparo del artículo 215 de la Carta Política.

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

c.- Citó el artículo 136 del CPACA.

d.- Transcribió parcialmente un pronunciamiento emitido por la Sala Plena del Consejo de Estado el 5 de marzo de 2012, dentro de la radicación 110010315000201000369, 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 139 del 30 de junio de 2020 emitido por el alcalde de Yopal – 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 con la firma de todos sus ministros emitió el Decreto 637 del 06 de mayo de 2020 mediante el cual declaró un estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
- También se expidió el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 en el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de Coronavirus COVID-19, donde se dispuso entre otras medidas el aislamiento preventivo. Dicho decreto fue prorrogado por el Gobierno Nacional a través del Decreto 689 del 22 de mayo de 2020.
- Mencionó que el acto administrativo contenido en el Decreto No. 139 del 30 de junio de 2020 expedido por el alcalde municipal de Yopal, tiene que ver con la situación de riesgo que pueda afrontar eventualmente la entidad territorial en cuanto a la situación de propagación y contagio (respecto de adopción de medidas e instrumentos legales urgentes para conjurar la crisis acaecida por el COVID-19).
- El acto administrativo objeto de enjuiciamiento se fundamentó en las atribuciones establecidas por la Ley 1801 de 2016 y la Ley 715 de 2001.
- El Decreto 0139 del 30 de junio de 2020 se limita a adoptar a nivel local las disposiciones de orden nacional, que establecen 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.
- Indicó que el alcalde de Yopal 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.
- Precisó 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.
- 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 139 de 30 de junio de 2020.

## **VI.- PRUEBAS**

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

- Copia del Decreto 0139 del 30 de junio de 2020 y su constancia de publicación del 1 de julio de 2020.

- Decreto 417 de 2020, por medio del cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional.
- Decreto 418 de 2020, por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público.
- Decreto 420 de 2020, por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de Covid-19.
- Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, en el cual se adoptan unas medidas de urgencia en materia de contratación estatal con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.
- Decretos 636 y 749 de 2020, en los cuales se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19 y el mantenimiento del orden público.
- Ley 1801 de 2016, por medio del cual se expide el Código Nacional de Policía y de Convivencia Ciudadana.
- Resolución 385 de 2020, por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus Covid-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus. Y la Resolución 407 del 13 de marzo de 2020, que modificó la primera.
- Decreto 878 de 2020, por el cual se modifica y prorroga la vigencia del Decreto 749 de 2020.

## **VII.- CONSIDERACIONES**

### **1.- PRONUNCIAMIENTO SOBRE NULIDADES y PRESUPUESTOS PROCESALES**

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

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

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

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

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

2.2.1.- Esa Corporación es competente para pronunciarse sobre sobre los decretos que declaran un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, en virtud de lo previsto en los artículos 215 parágrafo y 241 numeral

7º de la Constitución<sup>[63]</sup>. Desde la primera decisión sobre una declaración de estado de excepción, sentencia C-004 de 199<sup>[64]</sup>, ese Órgano ha construido una sólida línea jurisprudencial<sup>[65]</sup> en orden a afirmar su competencia no solo sobre los decretos de desarrollo, sino también del decreto matriz.

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

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

2.2.4.- En cuanto al alcance control sobre la declaración del estado de emergencia, F:\Users\antonysalcedo\Desktop\C-145-20 Corte Constitucional.webarchive - ftn64 la Corte resaltó que los estados de excepción “son situaciones previstas y consentidas por la Constitución. En lugar de esperar la ruptura completa del orden constitucional, la Constitución prevé una situación de anormalidad constitucional, en la que se invierte el principio democrático, facultando al órgano ejecutivo para dictar normas con fuerza de ley”<sup>[66]</sup>. Como se trata de una situación extraordinaria donde la ley no es aprobada por el legislador, la Carta Política a su vez impone una serie de limitaciones<sup>[66]</sup>, de los cuales se deriva la interpretación restrictiva de las facultades del Gobierno nacional como única opción compatible con la democracia constitucional<sup>[67]</sup>.

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

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

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

**a) Presupuestos formales**

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

ii) Estar motivada adecuadamente<sup>[83]</sup>. Ello significa que en los considerandos del decreto se consignen las razones que dieron lugar a la declaratoria, reservando el escrutinio judicial de su contenido para la fase subsiguiente, es decir, los presupuestos materiales<sup>[84]</sup>. En la sentencia C-004 de 1992 se expuso la necesidad perentoria de “motivar adecuadamente los

decretos que declaren la emergencia y acreditar, por parte del Presidente, la efectiva ocurrencia de las causales que se alegan para la misma<sup>[85]</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

Finalmente, conforme al art. 16 de la LEEE, y aun cuando no constituye prerequisite formal de la declaratoria del estado de emergencia<sup>[100]</sup>, al día siguiente de la declaratoria del estado de excepción, el Gobierno enviará a los Secretarios Generales de la OEA y de la ONU, una comunicación en que dé aviso a los Estados parte de los citados tratados, de la declaratoria del estado de excepción y de los motivos que condujeron a ella, añadiendo que los

decretos legislativos que limiten el ejercicio de derechos deberán ser puestos en conocimiento de dichas autoridades<sup>[101]</sup>.

**b) Presupuestos materiales**

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

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

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

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

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

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

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

iv.- Específicamente, los **presupuestos materiales** que la Corte ha exigido para declarar el estado de emergencia <sup>[117]</sup>deben responder a hechos sobrevinientes y extraordinarios distintos de los previstos en los artículos 212 y

213, que perturben o amenacen el orden económico, social y ecológico o que constituyan grave calamidad pública<sup>[118]</sup> y se desagregan en tres componentes:

- **Juicio de realidad de los hechos invocados.** Está dado en determinar que los hechos que se aducen dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia efectivamente hayan existido, esto es, que se generaron en el mundo de los fenómenos reales cuya acreditación puede resultar compleja<sup>[119]</sup>. Se trata de un examen eminentemente objetivo<sup>[120]</sup> consistente en una verificación positiva de los hechos<sup>[121]</sup> y de la existencia de la perturbación o amenaza del orden<sup>[122]</sup>.
- **Juicio de identidad de los hechos invocados**<sup>[123]</sup>. Está dado en constatar que los hechos como sustento de la declaratoria del estado de emergencia efectivamente correspondan a aquellos pertenecientes a esta modalidad de estados de excepción<sup>[124]</sup>. Se verifica por vía negativa, es decir, que los hechos no correspondan a aquellos que darían lugar a la declaración del estado de guerra exterior<sup>[125]</sup> o de conmoción interior<sup>[126]</sup>. Además, en eventos en que resulte complejo determinar la naturaleza de los hechos que generan la declaratoria del estado de excepción, como es el caso de los estados de conmoción interior y de emergencia dada la estrecha relación que tiene el orden público y el orden económico y social, se debe partir de reconocer al Presidente de la República **un margen suficiente de apreciación** para realizar la evaluación de la figura que mejor se ajuste a la situación presentada, atendiendo que es él, el responsable directo del mantenimiento y restablecimiento del orden público<sup>[127]</sup>.
- **Juicio de sobreviniencia de los hechos invocados**<sup>[128]</sup>. Los hechos deben tener un carácter sobreviniente como lo ha reiterado la jurisprudencia de la Corte<sup>[129]</sup>, lo cual se contrapone a situaciones ordinarias, crónicas o estructurales, de ocurrencia común y previsible en la vida de la sociedad<sup>[130]</sup>. Además, solo pueden ser utilizadas cuando “circunstancias extraordinarias” hagan imposible el mantenimiento de la normalidad institucional a través de los poderes ordinarios del Estado<sup>[131]</sup>. Por tal razón, este juicio tiene también un elemento objetivo al suponer verificar si estos sí resultan imprevistos y anormales<sup>[132]</sup>.
- Respecto al carácter extraordinario de los hechos en la sentencia C-135 de 2009 se indicó que los artículos 215 de la Constitución y 2º de la Ley 137 de 1994 EEE solo exigen que “las circunstancias invocadas sucedan de manera improvisada (...) y se aparten de lo ordinario, esto es, de lo común o natural”. De esta manera, también “la agravación rápida e inusitada de un fenómeno ya existente puede tener el carácter de sobreviniente y extraordinario, por ocurrir de manera inopinada y anormal”. También ha sostenido esta Corporación que las circunstancias que producen emergencias pueden ser de tres tipos: “(i) situaciones extrañas al Estado; (ii) acciones del Estado; (iii) omisiones del Estado”<sup>[133]</sup>, siendo más estricto el análisis del presupuesto material cuando es resultado de la acción u omisión del Estado.

### c) **Presupuesto valorativo**

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

Aunque se trate de un presupuesto valorativo no impide que se aplique un juicio objetivo que permita determinar si fue arbitraria o producto de un error

manifiesto de apreciación, procediendo, entonces, su ponderación a partir de las implicaciones objetivas del presupuesto fáctico que ocasiona la declaración y demanda la protección del orden<sup>[137]</sup>.

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

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

Esta Corporación ha destacado que al existir un importante elemento subjetivo de valoración por el Presidente de la República el juicio de la Corte debe ser respetuoso de un margen significativo de apreciación de la gravedad e inminencia en la afectación del orden<sup>[144]</sup>. Así las cosas, la tarea del Tribunal puede limitarse a la constatación de la existencia de una evidente arbitrariedad o de un error manifiesto -límite y freno al abuso de la discrecionalidad-<sup>[145]</sup> al calificar los hechos detonantes de la emergencia<sup>[146]</sup>. En conclusión, la constatación con la realidad objetiva permite a la Corte estudiar si el Gobierno incurrió en una arbitrariedad o error manifiesto, sin llegar a 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<sup>[147]</sup> y 9<sup>[148]</sup> de la Ley 137 de 1994. La valoración de los mecanismos ordinarios al alcance del Estado corresponde al Presidente de la República, como ocurre con los demás presupuestos materiales, pero ello no es absoluta al sujetarse a la Constitución, a los tratados internacionales que integran el bloque de constitucionalidad y a la Ley 137 de 1994 –LEEE–<sup>[149]</sup>.

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

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

### 2.2.6.- Otras prohibiciones constitucionales

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

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

2.4.- La Corte, en sentencia C-179 de 1994, ejerció el control automático de constitucionalidad sobre el proyecto de ley que le fue enviado por el congreso para esos efectos y que después de ese trámite se convirtió en Ley 137 de 1994, declarando la 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 Yopal 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 Yopal Casanare, para expedir el Decreto 0139 del 30 de junio de 2020, tuvo en cuenta el Decreto Legislativo 637 ya precitado y los Decretos 749 del 28 de mayo de 2020 y el Decreto 878 del 25 de mayo de 2020.

El Decreto 749 de 2020, impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia y dio directrices a fin de mantener el orden público, como lo son medidas de aislamiento, medidas para los municipios que no tienen afectación por el Coronavirus COVID-19, precisó que actividades no están permitidas en espacios públicos, teletrabajo, entre otras.

El Decreto 878 del 25 de mayo de 2020, que modificó lo concerniente a las actividades permitidas en espacios públicos y dispuso la autorización de implementar planes piloto en establecimientos y locales comerciales que prestan servicio de comida, para brindar atención al público en el sitio de manera presencial o a la mesa, siempre que se cumplieran con los protocolos de bioseguridad establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, para el desarrollo de esta actividad. Y en cuanto a los servicios religiosos que puedan implicar reunión de personas señaló que se podrán permitir siempre y cuando medie autorización de los alcaldes en coordinación con el Ministerio del Interior y se cumpla en todo momento con los protocolos de bioseguridad.

Adicionalmente en el decreto precitado se prorrogó la vigencia del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, hasta el 15 de julio de 2020.

2.3.- Los decretos emitidos por el gobierno nacional 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 Yopal.
- Se emitió con la finalidad de mitigar el riesgo que conlleva el virus COVID 19 e impedir su propagación, que es precisamente la razón esgrimida por el presidente de la república y sus ministros para declarar el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, mediante Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 y el que lo prorroga y adiciona, esto es, el Decreto 878 del 25 de junio de 2020.
- Se dictó en desarrollo de uno de los decretos legislativos emitidos con ocasión de la declaratoria de emergencia.
- Cuando se examinan las medidas adoptadas por el alcalde de Yopal a través del Decreto 139 del 30 de junio 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).

2.4.- También debe resaltarse que el decreto municipal que aquí se analiza fue una prórroga al Decreto 105 del 1 de junio de 2020 y modificación de este, en cuanto al pico y cédula impuesto. Este último decreto fue objeto también de control inmediato de legalidad en este Tribunal con ponencia de la magistrada Aura Patricia Lara Ojeda en sentencia del 23 de julio de 2020, donde se decidió:

*“PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD del artículo 12 del Decreto 105 del 1 de junio de 2020, proferido por el alcalde Municipal de Yopal, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.*

*SEGUNDO: DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO en lo demás, el Decreto 105 del 1 de junio de 2020, proferido por el alcalde Municipal de Yopal, de conformidad*

*con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia y, solo será oponible a terceros desde su publicación en los términos del artículo 65 del C.P.A.C.A.”*

El artículo 12 del Decreto 105 del 1 de junio de 2020, se refería aislamiento preventivo obligatorio para las personas que se movilizan al interior del país, precisando en dicha providencia que no hay cuarentena obligatoria para las personas en tránsito al interior del Colombia. Decisión que fue objeto de aclaración de voto por parte del magistrado Néstor Trujillo González.

### **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 Yopal 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 y proporcionalidad, 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 Yopal 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.

3.3.2.4.- En resumen, se dispuso en el Decreto 139: i) acoger el Decreto 878 de 2020 y consecuentemente, prorrogar la adopción de las medidas decretadas por el Gobierno Nacional en el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 hasta el 15 de julio de 2020; ii) estableció un nuevo pico y cédula; y iii) acogió las determinaciones establecidas en el

Decreto 878 del 25 de junio de 2020, referente al plan piloto para establecimientos y locales comerciales que prestan servicios de comida, para que estos puedan brindar atención al público bajo los parámetros de medidas de seguridad establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.

3.3.2.5.- 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 en una fecha en la cual hay incremento de posibilidades de contagio entre personas, es decir, el fin perseguido es garantizar la salud y la vida de todos.

3.3.2.6.- Y aunque las medidas adoptadas por el mandatario del municipio de Yopal 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 Decretos ordinarios 749 y 878 de 2020, puesto que el acto examinado se ajusta a sus disposiciones).

3.3.2.7.- No obstante lo anterior, teniendo en cuenta que el artículo 12 del acto prorrogado ( Decreto 105 de junio 1 de 2020) fue declarado ilegal en la sentencia proferida el 30 de julio de 2020, radicación 85001-2333-000-2020-00302-00, en ese tema debe estarse a lo allí resuelto.

3.3.2.8.- En cuanto a la vigencia del Decreto 139 del 30 de junio de 2020 debe anotarse:

- a) La Ley 57 de 1985 establece que la Nación, los Departamentos y los Municipios incluirán en sus respectivos Diarios, Gacetas, o Boletines Oficiales, todos los actos gubernamentales y administrativos que la opinión deba conocer para informarse sobre el manejo de los asuntos públicos y para ejercer eficaz control sobre la conducta de las autoridades, y los demás que según la ley deban publicarse para que produzcan efectos jurídicos.
- b) El CPACA en el numeral 9 de su artículo 3, indicó que, en virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en dicho código.

En su artículo 65 dispone que los actos administrativos de carácter general no son obligatorios mientras no sean publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales.

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

- c) La publicidad de los actos administrativos, además de ser un deber para la administración (artículo 209 constitucional), es un derecho fundamental para el administrado, puesto que solo a partir de su conocimiento tiene el deber jurídico de acatar sus disposiciones, por una parte, y además, porque hace parte del

debido proceso, tal como lo ha señalado en forma reiterada la Corte Constitucional<sup>1</sup>.

Por ende, se declarará la legalidad condicionada de la expresión “expedición” contenida en el artículo quinto del Decreto 139 del 30 de junio de 2020, expedido por el municipio de Yopal, y debe entenderse para todos los efectos legales que respecto de terceros, rige a partir de su publicación.

4.- El agente del Ministerio Público señaló en resumen que al confrontar el decreto municipal y el Decreto Legislativo 637 y los Decretos 636, 689, 749, 847 y 878 de 2020 proferidos por el Gobierno Nacional y las Leyes 136 de 1994, 715 de 2001 y 1801 de 2016, se constata indubitablemente que no existe infracción alguna de aquel respecto de éstos, que son justamente las normas en los que debe fundarse.

Los argumentos fácticos y jurídicos, en general están acordes con lo expuesto en las consideraciones anteriores, y por tal motivo se acogen sus planteamientos, salvo en lo que respecta a la vigencia, sobre lo cual no hizo ninguna observación.

Por ende, se acoge parcialmente el concepto del señor procurador delegado ante esta Corporación.

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: ESTARSE** a lo resuelto en la sentencia proferida el 30 de julio de 2020, radicación 85001-2333-000-2020-00302-00, que declaró ilegal el artículo 12 del acto prorrogado ( Decreto 105 de junio 1 de 2020), en lo que respecta a esta norma.

**SEGUNDO: DECLARAR** la legalidad condicionada de la expresión “expedición” contenida en el artículo quinto del Decreto 139 del 30 de junio de 2020 expedido por el alcalde de Yopal, por las razones indicadas en las consideraciones. Por lo tanto, para todos los efectos legales debe entenderse que ese acto administrativo rige a partir de su publicación.

**TERCERO: DECLARAR** en lo demás, ajustado a la ley el Decreto 139 del 30 de junio de 2020, expedido por el municipio de Yopal, acorde con la motivación precedente.

**CUARTO: RECONOCER** al abogado ANDRES SIERRA AMAZO identificado con cédula de ciudadanía N° 86.040.512 y portador de la tarjeta profesional 103.576 del Consejo Superior de la Judicatura como apoderado del municipio de Yopal, de conformidad con el poder allegado al inicio de la audiencia.

---

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

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

(Aprobado en Sala virtual del 20 de agosto de 2020, acta No. )

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**



**AURA PATRICIA LARA OJEDA**

**Salva parcialmente voto**



D.L. 491 a. 11 y 806 a. 2

**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**

**Aclara voto**