



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

Yopal Casanare, quince (15) de octubre de dos mil veinte (2020)

Referencias:	85001-2333-000-2020-00441-00
Medio de Control:	CONTROL DE LEGALIDAD AUTOMÁTICO
Acto controlado:	DECRETO 182 DEL 31 DE JULIO DE 2020 EXPEDIDO POR EL DEPARTAMENTO DE CASANARE “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN EN EL DEPARTAMENTO DE CASANARE LAS INSTRUCCIONES EMITIDAS EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO MEDIANTE EL DECRETO NACIONAL NÚM. 1076 DE 2020”.

Magistrado Ponente: **JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**

I.- OBJETO

Procede el Tribunal a emitir sentencia dentro del proceso indicado en la referencia.

II.- EL ACTO CONTROLADO

A continuación, se sintetiza el contenido del Decreto 182 del 31 de julio de 2020, expedido por la gobernación de Casanare, en los siguientes términos:

A.- Consideraciones jurídicas:

- 1.- Tuvo en cuenta los artículos 2, 24, 44, 45, 46, 49, 95, 303 y 305 de la Constitución Política.
- 2.- Citó el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, que señala que los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el presidente de la República o gobernador respectivo en relación con el orden público.
- 3.- Precisó que de conformidad con el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016 son autoridades de policía, entre otros, el presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes distritales o municipales.

De igual modo, transcribió los artículos 14, 201 y 202 de la citada norma que se refieren a que las mencionadas autoridades, ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, en su respectivo territorio, podrán ordenar medidas con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores

- 4.- Trajo a colación el artículo 268 del Código Penal

- 5.- Manifestó que la Organización Mundial de la Salud, declaró como emergencia de salud pública de importancia internacional el brote de Coronavirus COVID-19 por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social viene implementando medidas preventivas a nivel nacional para enfrentarlo en fases de prevención y contención, en aras de controlar la propagación de la enfermedad, por lo cual mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 declaró la emergencia sanitaria y adoptó medidas preventivas y sanitarias en el país.

- 6.- Expresó que la Secretaría de Salud de Casanare, mediante Circular 036 del 26 de

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE
Radicado núm. 85001-2333-000-2020-00441-00

febrero de 2020 declaró la alerta amarilla en la red hospitalaria de manera indefinida para lo cual se debieron activar los respectivos planes hospitalarios de emergencia especialmente en la intensificación de medidas preventivas y de control para posibles eventos relacionado con el Covid-19.

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

8.- Agregó que el Ministerio de Salud y Protección Social, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, adoptó mediante la Resolución 464 del 18 de marzo de 2020, la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años, ordenándolo a partir del veinte (20) de marzo de 2020 a las siete de la mañana (7:00 a.m.) hasta el treinta (30) de mayo de 2020 a las doce de la noche (12:00 p.m.).

9.- Mediante la Resolución 844 del 26 de mayo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social, prorrogó la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 hasta el 31 de agosto de 2020; extendió hasta esa misma fecha las medidas sanitarias de aislamiento y cuarentena preventiva para las personas mayores de 70 años, previsto en la Resolución 464 de 2020 y también el cierre parcial de las actividades en centros vida y centros día a excepción del servicios de alimentación, el cual debía ser prestado de manera domiciliaria.

10.- Que mediante el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, se impartieron instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID19.

11.- Mencionó que en Casanare la fase de contención se inició el 22 de marzo de 2020, y que mediante el Decreto 114 de 2020 se restringió la movilidad de vehículos y personas en el departamento con el fin de controlar la velocidad de aparición de los casos de Covid-19.

12.- El Gobierno Nacional a través de los Decretos 457 del 22 de marzo; 531 del 8 de abril; 536 del 11 de abril; 593 del 24 de abril; 636 del 6 de mayo; 686 del 22 de mayo; 749 del 28 de mayo; 878 del 25 de junio; 990 del 9 de julio de 2020 ha decretado secuencialmente el aislamiento preventivo obligatorio, incluyendo medidas y aperturando sectores económicos de manera gradual que permiten la sostenibilidad económica del país, pero sobre todo contener y mitigar el impacto del Covid-19.

13.- Acatando las directrices del Gobierno Nacional, el departamento de Casanare ha adoptado estas medidas en todo su territorio mediante los Decretos departamentales núm. 119 del 24 de marzo; 127 del 13 de abril, 132 del 27 de abril; 138 del 11 de mayo; 144 del 26 de mayo; 147 del 1 de junio; 167 del 1 de julio y 172 del 16 de julio de 2020.

14.- Mediante el Decreto 539 del 13 de abril de 2020 se determinó que, durante el término de la emergencia sanitaria, el Ministerio de Salud y Protección Social era el encargado de determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública para mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia, además, determinó que la secretaría municipal o distrital o la entidad que haga sus veces vigilara el protocolo que se implemente para dicha área .

15.- El Gobierno Nacional expidió el Decreto 1076 del 28 de julio de 2020, ordenando el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de República de Colombia, a partir de las cero horas del día 1 de agosto 2020, hasta las cero horas del 1 día de septiembre de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

B. Consideraciones fácticas:

- La Organización Mundial de la Salud declaró la emergencia de salud pública de importancia internacional el brote de Coronavirus COVID-19 por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social viene implementando medidas preventivas a nivel nacional para enfrentarlo en fases de prevención y contención.
- El 11 de marzo se dio la declaratoria de pandemia mundial por la Organización Mundial de la Salud debido al brote en varios países del Coronavirus COVID-19, para lo cual emitió una serie de controles para la prevención de contagio y propagación del virus.

C.- Valorativas.

Que el 30 de julio de 2020 el Ministerio de Salud reportó 286.020 casos de Covid-19, de los cuales se encuentran registrados 298 casos positivos en el departamento de Casanare, por lo que se hace necesario adoptar las medidas impartidas por el gobierno nacional mediante el Decreto 1076 del 28 de julio de 2020 en todo el departamento de Casanare.

D. Y con base en esa fundamentación decretó lo siguiente:

[...]

ARTÍCULO 1. Aislamiento: *ORDENAR la medida del aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Departamento de Casanare, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de agosto de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 1 de septiembre de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, conforme a la parte motiva de este acto y en los mismos términos del decreto nacional 1076 del 28 de julio de 2020.*

En aras de lograr el efectivo aislamiento lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita la libre circulación de personas y vehículos en el departamento de Casanare, con las excepciones previstas en el presente Decreto.

ARTÍCULO 2. Garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio. *Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirá el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:*

- 1. Asistencia y prestación de servicios de salud. Así mismo, el personal en formación en las diferentes áreas de la salud que sean necesarias para adelantar actividades de salud pública y de salud en general asociada al Coronavirus COVID-19*
- 2. Adquisición y pago de bienes y servicios.*
- 3. Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.*
- 4. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.*
- 5. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud - OPS- y de todos los organismos internacionales humanitarios y de salud en 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; (H) 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.*

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE
Radicado núm. 85001-2333-000-2020-00441-00

10. *La cadena de siembra, fumigación, cosecha, producción, empaque, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de: semillas, insumos y productos agrícolas, pesqueros, acuícolas, pecuarios y agroquímicos -fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades. Así mismo, las actividades de mantenimiento de embarcaciones y maquinaria agrícola o pesquera.*
11. *La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en, abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o para entrega a domicilio.*
12. *Las actividades de los servidores públicos, contratistas del Estado, particulares que ejerzan funciones públicas y demás personal necesario para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios del Estado.*
13. *Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*
14. *Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa, y los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.*
15. *Las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para transporte de carga.*
16. *Las actividades de dragado marítimo y fluvial.*
17. *La ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas.*
18. *Las actividades del sector de la construcción, ejecución de obras civiles y la remodelación en inmuebles, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas.*
19. *La operación aérea y aeroportuaria de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del presente decreto, y su respectivo mantenimiento.*
20. *La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos, incluyendo los ubicados en hoteles, mediante plataformas de comercio electrónico, por entrega a domicilio y por entrega para llevar.*
21. *Las actividades de la industria hotelera.*
22. *El funcionamiento de la infraestructura crítica -computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información- cuya destrucción o interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.*
23. *El funcionamiento y operación de los centros de llamadas, los centros de contactos, los centros de soporte técnico y los centros de procesamiento de datos que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.*
24. *El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios.*
25. *El servicio de limpieza y aseo, incluido el doméstico y servicio de lavandería.*
26. *Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento' de la prestación de: (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, reciclaje, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios) y recuperación de materiales; (H) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, gas licuado de petróleo -GLP-, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, así como la operación y mantenimiento de minas, y (iv) el servicio de internet y telefonía.*
27. *La prestación de servicios: (i) bancarios, (ii) financieros, (iii) de operadores postales de pago, (iv) profesionales de compra y venta de divisas, (v) operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, (vi) chance y lotería, (vii) centrales de riesgo, (viii) transporte de valores, (ix) actividades notariales y de registro de instrumentos públicos, (x) expedición licencias urbanísticas.*
El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos, en los cuales se prestarán los servicios notariales, garantizando la prestación del servicio a las personas más vulnerables y a las personas de especial protección constitucional.
El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios, turnos en los cuales se prestarán los servicios por parte de las oficinas de registro de instrumentos públicos.
28. *El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.*
29. *El abastecimiento y distribución de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población- en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.*
30. *Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia, ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.*

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE
Radicado núm. 85001-2333-000-2020-00441-00

31. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte y distribución de las industrias manufactureras.*
32. *Comercio al por mayor y al por menor, incluido el funcionamiento de centros comerciales y actividades inmobiliarias.*
33. *Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos y privados; beneficios económicos periódicos sociales -BEPS-, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.*
34. *El desplazamiento del personal directivo, docente, administrativo y los estudiantes de las instituciones educativas oficiales y no oficiales de educación inicial, preescolar, básica, media y educación de adultos, para continuar la prestación del servicio educativo con trabajo académico en casa y para el retorno gradual y progresivo a la presencialidad bajo el esquema de alternancia en los casos definidos por las autoridades territoriales según las condiciones de bioseguridad en las instituciones educativas, la evolución de la pandemia y el consentimiento de los padres, acudientes o responsables de su cuidado, de conformidad con los lineamientos del Ministerio de Educación Nacional.*
El desplazamiento de la comunidad educativa de las instituciones de educación superior y de educación para el trabajo y desarrollo humano, que en el marco de su autonomía, en coordinación con los entes territoriales según las condiciones de bioseguridad en las instituciones educativas y acorde a la evolución de la pandemia desarrollen actividades académicas y formativas bajo el modelo de presencialidad con alternancia.
35. *De acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales, y en todo caso con sujeción a los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan, se permitirá:*
El desarrollo de actividades físicas, de ejercicio al aire libre y la práctica deportiva de manera individual de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 69 años, por un período máximo de dos (2) horas diarias.
El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los niños mayores de 6 años, tres (3) veces a la semana, una (1) hora al día.
El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los niños entre dos (2) y cinco (5) años, tres (3) veces a la semana, media hora al día.
El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los adultos mayores de 70 años, por un período máximo de dos (2) horas diarias.
36. *La realización de avalúos de bienes y realización de estudios de títulos que tengan por objeto la constitución de garantías, ante entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.*
37. *El funcionamiento de las comisarías de familia e inspecciones de policía, así como los usuarios de estas.*
38. *La fabricación, reparación, mantenimiento y compra y venta de repuestos y accesorios de bicicletas convencionales y eléctricas.*
39. *Parqueaderos públicos para vehículos.*
40. *Museos y bibliotecas.*
41. *Laboratorios, y espacios de práctica y de investigación de las instituciones de educación superior y educación para el trabajo y el desarrollo humano.*
42. *Actividades profesionales, técnicas y de servicios en general.*
43. *Servicios de peluquería.*
44. *El desplazamiento y comparecencia de funcionarios y personas interesadas en la gestión de actividades que garanticen la protección de derechos fundamentales, colectivos y actuaciones administrativas.*
45. *Proyección filmica, conciertos y artes escénicas realizadas bajo la modalidad de Autocines - autoeventos, sin que se genere aglomeraciones, en los términos que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social.*
46. *La realización de las Pruebas Estado Saber, y el desplazamiento estrictamente necesario del personal de logística y de quienes las presentarán en los sitios que se designen.*

Parágrafo 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, y del núcleo familiar, para las actividades del numeral 21.*

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 Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.*

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE
Radicado núm. 85001-2333-000-2020-00441-00

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

Parágrafo 7. Los alcaldes con la debida autorización del Ministerio del Interior podrán suspender las actividades o casos establecidos en el presente artículo. Situación que de aprobarse deberá ser comunicado de manera inmediata a la secretaría de gobierno, convivencia y seguridad ciudadana de Casanare.

Parágrafo 8. Dentro del mismo periodo establecido en el artículo 1º del presente decreto cada municipio deberá adoptar las medidas de control y garantizar su cumplimiento para que la población **NO ASISTA EN MASA** a realizar las actividades de adquisición de bienes de primera necesidad, alimentos, bebidas, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población y desplazamientos a servicios bancarios, financieros, de operadores de pago, y a servicios notariales.

ARTÍCULO 3. Medidas para municipios sin afectación y de baja afectación del Corona virus COVID-19. Los alcaldes de municipios sin afectación o de baja afectación del Coronavirus COVID-19 podrán solicitar al Ministerio del Interior el levantamiento de la medida de aislamiento preventivo obligatorio en su territorio. Para tal efecto, el Ministerio de Salud y Protección Social deberá haber informado la condición de municipio sin afectación del Coronavirus COVID-19 o de baja afectación del Coronavirus COVID-19. En caso de aprobarse la solicitud deberá ser comunicada inmediatamente a la secretaría de gobierno, convivencia y seguridad ciudadana de Casanare.

En ningún caso los municipios sin afectación o de baja afectación del Coronavirus COVID19 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, billares, de juegos de azar y apuestas, tales como casinos, bingos y terminales de juego de video.

Parágrafo 1. En todo caso para iniciar cualquier actividad los municipios y Distritos sin afectación y de baja afectación de Coronavirus COVID-19 deberán cumplir los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID-19. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adoptadas en este decreto.

Parágrafo 2. Las personas que se encuentren en los municipios o distritos sin afectación o de baja afectación del Coronavirus COVID-19, solamente podrán entrar o salir del respectivo municipio con ocasión de los casos o actividades descritos en el artículo 2 del presente decreto, debidamente acreditadas o identificadas en el ejercicio de sus funciones.

Parágrafo 3. El Ministerio de Salud y Protección Social establecerá si el municipio o distrito es un municipio sin afectación y de baja afectación del Coronavirus COVID-19, y determinará cuándo un municipio pierde la condición de ser un municipio sin afectación o de baja afectación del Coronavirus COVID-19.

Parágrafo 4. Cuando un municipio que haya obtenido la autorización del Ministerio del Interior de que trata el inciso primero de este artículo, pierda la condición de ser un municipio sin afectación o de baja afectación del Coronavirus COVID-19, de acuerdo con la información publicada por el Ministerio de Salud y Protección Social en su página web, el municipio quedará sometido a la medida de aislamiento preventivo obligatorio y solamente podrá permitir las actividades establecidas en el artículo 2 del presente decreto.

Parágrafo 5. Los alcaldes de los municipios, en coordinación con el Ministerio del Interior, podrán autorizar la implementación de planes piloto en (i) bares y casinos para brindar atención al público en el sitio -de manera presencial o a la mesa-, (ii) billares, juegos de azar y apuestas tales como bingos y terminales de juego de video, y (iii) eventos deportivos sin aglomeración de espectadores.

En ningún caso queda permitido el consumo de bebidas embriagantes en los lugares en que se implementen los planes piloto. Sin perjuicio de la comunicación de que trata el presente artículo a la secretaría de gobierno, convivencia y seguridad ciudadana.

Artículo 4. Medidas en municipios de moderada afectación y de alta afectación. En ningún municipio de moderada o alta afectación de Coronavirus COVID-19 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.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE
Radicado núm. 85001-2333-000-2020-00441-00

2. Los establecimientos y locales comerciales, de esparcimiento y diversión, bares, discotecas, de baile, ocio y entretenimiento, billares, de juegos de azar y apuestas tales como casinos, bingos y terminales de juego de video.

3. **Los establecimientos y locales gastronómicos permanecerán 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, no obstante, las piscinas y polideportivos solo podrán utilizarse para la práctica deportiva de manera individual por deportistas profesionales y de alto rendimiento incluidos aquellos que sean menores de edad en el rango de 14 a 17 años.

5. Cines y teatros, con la salvedad que los teatros serán únicamente utilizados para realizar actividades creativas, artísticas de las artes escénicas, sin que en ningún momento se permita el ingreso de público o la realización de actividades grupales o que generen aglomeración.

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, salvo que medie autorización por parte del Ministerio del Interior y se cumpla en todo momento con los protocolos emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social para el desarrollo de esta actividad.

Parágrafo 1. Los alcaldes de los municipios, en coordinación con el Ministerio del Interior, podrán autorizar la implementación de planes piloto en (i) 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-. (ii) actividades náuticas, (iii) gimnasios, (iv) cines y teatros; (v) eventos deportivos sin aglomeración de espectadores, (vi) parques temáticos y zoológicos. (vii) bares y casinos para brindar atención al público en el sitio -de manera presencial o a la mesa- y, (viii) billares, juegos de azar y apuestas tales como bingos y terminales de juego de video, y (ix) estéticas, piscinas, spa, sauna y turco, 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. En ningún caso queda permitido el consumo de bebidas embriagantes en los lugares en que se implementen los planes piloto. En este caso de llegar a aprobarse el plan piloto deberá comunicarse de inmediato a la secretaria de gobierno, convivencia y seguridad ciudadana de Casanare.

Parágrafo 2. Los servicios religiosos que puedan implicar reunión de personas 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 emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social para el desarrollo de esta actividad.

Artículo 5. Implementación del teletrabajo a entidades públicas y privadas. Durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19 en el departamento de Casanare, conforme lo señalado en el artículo 6 del Decreto nacional 1076 de 2020, las entidades del sector público y privado procurarán que sus empleados o contratistas cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo, desarrollen las funciones y obligaciones bajo las modalidades de teletrabajo, trabajo en casa u otras similares.

Artículo 6. Movilidad. Los alcaldes deberán garantizar el servicio público de transporte terrestre, y fluvial de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en el territorio departamental, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y las actividades permitidas en el artículo 2.

Parágrafo 1. Los alcaldes deberán implementar puestos de mando unificado (PMU) en sus municipios para la verificación de los protocolos de bioseguridad establecidos por el ministerio de salud y protección social para el control de la pandemia y evitar propagación del coronavirus COVID19 en el servicio de transporte.

Parágrafo 2. En los municipios sin afectación o con baja afectación del Coronavirus COVID-19 se autoriza el servicio público de transporte terrestre.

Parágrafo 3. En los municipios de moderada y alta afectación del Coronavirus COVID19, los Alcaldes podrán solicitar al Ministerio del Interior la Autorización para implementar planes pilotos en el servicio público de transporte terrestre.

En todo caso los municipios de origen y de destino del servicio habrán de ostentar la referida clasificación, deberán cumplir los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID-19. En este caso de llegar a aprobarse el plan piloto deberá comunicarse de inmediato a la secretaria de gobierno, convivencia y seguridad ciudadana de Casanare.

Artículo 7. Prohíbese el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, en todo el departamento de Casanare desde las cero horas (00.00 a.m.) del día 01 de agosto de 2020. hasta las cero horas (00:00) del día 01 de septiembre de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

Artículo 8. Toque de queda. Decretar el toque de queda en los 19 municipios del Departamento de Casanare durante todos los días desde las 21:00 horas hasta las 5:00horas, desde el día 01 de agosto de 2020 y hasta el día 01 de septiembre de 2020.

Parágrafo 1: Esta medida perdurara durante este periodo y mientras persistan las medidas de aislamiento preventivo obligatorio decretadas por el gobierno nacional en el marco de la emergencia sanitaria declarada en el país con ocasión de la pandemia.

Parágrafo 2: Se exceptúan de esta medida:

1. Vehículos destinados para el transporte y/o disposición de residuos sólidos, hospitalarios y de empresas que presten servicios públicos domiciliarios, debidamente certificadas incluido su personal, siempre que cuenten con su respectiva identificación.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE
Radicado núm. 85001-2333-000-2020-00441-00

2. Vehículos oficiales. automotores de seguridad del estado, fuerzas militares. policía nacional. cuerpo técnico de investigación, Fiscalía General de la Nación y quienes ejerzan funciones de policía judicial.
3. Vehículos de emergencia que se encuentren identificados y autorizados para movilizar personas con afectaciones en salud, prevenir o atender desastres y/o calamidades y los vehículos que realicen atención domiciliaria.
4. Vehículos de transporte de alimentos y carga.
5. Podrá circular por el Departamento los vehículos y el personal dedicado a la adquisición. transporte y abastecimiento de alimentos, productos farmacéuticos y productos de primera necesidad, incluyendo el almacenamiento y distribución para venta al público siempre y cuando se encuentren en el desarrollo de dicha actividad.

Artículo 9. Inobservancia de las medidas. Todas las disposiciones contempladas en el presente decreto son de obligatorio cumplimiento para los habitantes y residentes en el Departamento de Casanare. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto. darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016 o la norma que sustituya, modifique o derogue.

Parágrafo 1: Se ordena a los organismos de seguridad del Estado, a la fuerza pública y alcaldes hacer cumplir lo dispuesto en el presente Decreto, para lo cual deberán realizar los operativos de rigor en todo el Departamento y procederán a aplicar las medidas correctivas de su competencia

Parágrafo 2: Las disposiciones de este decreto se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de alcaldes; en virtud de las instrucciones en materia orden Publico impartidas por el decreto nacional 418 de 2020 en el artículo 2.

Artículo 10. Remitir el presente decreto al correo electrónico covid19@mininterior.gov.co en cumplimiento de lo estipulado mediante el decreto 418 de 2020, expedido por el Ministerio el Interior.

Artículo 11. El presente Decreto rige a partir de las cero horas (00:00) del día 01 de agosto de 2020 y deroga las disposiciones que le sean contrarias.
[...]" (Sic para todo el texto)

III.- ACTUACIÓN PROCESAL

Se registró en los procesos lo siguiente:

ACTUACIÓN	FECHA
Radicación	21/08/2020
Reparto e ingreso al Despacho	24/08/2020
Admisión	31/08/2020
Aviso a la comunidad en general	01/09/2020
Notificación del auto admisorio	01/09/2020
Corre traslado al agente del Ministerio Público	06/09/2020
Ingresó al Despacho para fallo	02/10/2020

IV.- INTERVENCIONES CIUDADANAS

En el auto admisorio se dispuso que las personas naturales y jurídicas interesadas podrían intervenir como coadyuvantes o impugnantes del acto objeto de control de legalidad. En el término fijado para el efecto no se efectuó pronunciamiento alguno como se indica en el informe secretarial del 2 de octubre de 2020.

V.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El agente del Ministerio Público destacado ante esta Corporación no emitió concepto.

VI.- PRUEBAS

Durante el trámite del medio de control que nos ocupa, se incorporó copia del Decreto 182 del 31 de julio de 2020, expedido por el gobernador encargado de Casanare.

VII.- CONSIDERACIONES

1.- PRONUNCIAMIENTO SOBRE NULIDADES y PRESUPUESTOS PROCESALES

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

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

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

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

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

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

2.2.2.- En cuanto al alcance control sobre la declaración del estado de emergencia, la Corte resaltó que los estados de excepción “son situaciones previstas y consentidas por la Constitución. En lugar de esperar la ruptura completa del orden constitucional, la Constitución prevé una situación de anormalidad constitucional, en la que se invierte el principio democrático, facultando al órgano ejecutivo para dictar normas con fuerza de ley”^[65]. Como se trata de una situación extraordinaria donde la ley no es aprobada por el legislador, la Carta Política a su vez impone una serie de limitaciones^[66], de los cuales se deriva la interpretación restrictiva de las facultades del Gobierno nacional como única opción compatible con la democracia constitucional^[67].

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

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

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

a) Presupuestos formales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) Presupuestos materiales

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

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

Así mismo, atendiendo dicho concepto el evento catastrófico ii) debe ser no solo grave^[106] sino imprevisto^[107]; iii) que no sea ocasionado por una guerra

exterior o conmoción interior y, iv) que las facultades ordinarias resulten insuficientes para su atención^[108].

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

i) Se restringe la discrecionalidad del Presidente de la República para apreciar los presupuestos que dan lugar a la declaratoria del estado de emergencia, a saber: -los hechos sobrevinientes y extraordinarios, distintos a los previstos en los artículos 212 y 213; -que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico o que constituyan grave calamidad pública; y -que no puedan ser conjurados con 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 ^[117]deben responder a hechos sobrevinientes y extraordinarios distintos de los previstos en los artículos 212 y 213, que perturben o amenacen el orden económico, social y ecológico o que constituyan grave calamidad pública^[118] y se desagregan en tres componentes:

- **Juicio de realidad de los hechos invocados.** Está dado en determinar que los hechos que se aducen dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia efectivamente hayan existido, esto es, que se generaron en el mundo de los fenómenos reales cuya acreditación puede resultar compleja^[119]. Se trata de un examen eminentemente objetivo^[120] consistente en una verificación positiva de los hechos^[121] y de la existencia de la perturbación o amenaza del orden^[122].
- **Juicio de identidad de los hechos invocados**^[123]. Está dado en constatar que los hechos como sustento de la declaratoria del estado de emergencia efectivamente correspondan a aquellos pertenecientes a esta modalidad de estados de excepción^[124]. Se verifica por vía negativa, es decir, que los hechos no correspondan a aquellos que darían lugar a la declaración del estado de guerra exterior^[125] o de conmoción interior^[126]. Además, en eventos en que resulte complejo determinar la naturaleza de los hechos que generan la declaratoria del estado de excepción, como es el caso de los estados de conmoción interior y de emergencia dada la estrecha relación que tiene el orden público y el orden económico y social, se debe partir de reconocer al Presidente de la República **un margen suficiente de apreciación** para realizar la evaluación de la figura que mejor se

ajuste a la situación presentada, atendiendo que es él, el responsable directo del mantenimiento y restablecimiento del orden público^[127].

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

c) Presupuesto valorativo

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

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

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

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

Esta Corporación ha destacado que al existir un importante elemento subjetivo de valoración por el Presidente de la República el juicio de la Corte debe ser respetuoso de un margen significativo de apreciación de la gravedad e inminencia en la afectación del orden^[144]. Así las cosas, la tarea

del Tribunal puede limitarse a la constatación de la existencia de una evidente arbitrariedad o de un error manifiesto -límite y freno al abuso de la discrecionalidad^[145] al calificar los hechos detonantes de la emergencia^[146]. En conclusión, la constatación con la realidad objetiva permite a la Corte estudiar si el Gobierno incurrió en una arbitrariedad o error manifiesto, sin llegar a suplantarlos en la valoración correspondiente.

d) Presupuesto de suficiencia

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

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

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

2.2.5.- Otras prohibiciones constitucionales

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

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

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

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

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

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

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

VIII.- ESTUDIO DEL CASO

Tal como se expresó, el objeto del presente fallo es establecer si las decisiones adoptadas en el acto objeto de control, se ajustan o no a los parámetros establecidos en el Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020, a través del cual 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, realizará el control formal y material del decreto en cita.

1.- Competencia

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

La misma situación está prevista en el artículo 136 del CPACA. Además, el artículo 151 numeral 14 Ibídem fija la competencia territorial en este Tribunal en única instancia, teniendo en cuenta que quien emitió los actos objeto de control es el Concejo municipal de Maní - Casanare, esto es, una entidad del orden territorial.

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

2.- Control formal

2.1.- El Gobierno Nacional, a través del Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo del año 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 6/05/2020.

2.2.- Al expedir el acto objeto de control se invocaron los Decretos 457 del 22 de marzo, 531 del 8 de abril, 536 del 11 de abril, 593 del 24 de abril, 636 del 6 de mayo, 689 de 22 de mayo, 749 del 28 de mayo, 878 del 25 de junio y 990 del 09 de julio de 2020, los cuales fueron derogados antes de la expedición. Por lo tanto, es indebido citarlos como sustento del acto objeto de control.

Por último, indicó que adoptaba las disposiciones consignadas en el Decreto 1076 del 28 de julio de 2020, que imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público. Este decreto se encontraba vigente para la fecha en que fue expedido el Decreto 182 del 31 de julio de 2020. Por ende, el control se hará principalmente con base en el Decreto 1076 del 28 de julio de 2020.

2.3.- Los decretos emitidos por el gobierno nacional se han expedido para morigerar y/o contrarrestar los efectos del COVID -19, y a su vez, los actos que ocupan la atención de la Sala en esta oportunidad, son un desarrollo del Decreto 1076 del 28 de julio de 2020.

Así las cosas, se encuentra que el Decreto 182 de julio de 2020, emitido por el gobernador encargado del departamento de Casanare 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 Departamental, esto es, por el gobernador encargado de Casanare.
- Se emitió con la finalidad de mitigar el riesgo que conlleva el virus COVID 19 e impedir su propagación, que es precisamente la razón esgrimida por el presidente de la república y sus ministros para declarar el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.
- Se dictó en desarrollo de uno de los decretos emitidos con ocasión de la declaratoria de emergencia, específicamente, el Decreto 1076 del 28 de julio de 2020, prácticamente es una transcripción de este.

- Y cuando se examinan las medidas adoptadas a través del Decreto 182 del 31 de julio de 2020 emitido por el gobernador encargado de Casanare, se observa 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 legislativo que declaró la emergencia económica, social y ecológica y los decretos que la han desarrollado, sino igualmente, teniendo en cuenta la Constitución y la Ley Estatutaria 137 de 1994.

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

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

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

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

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

A nivel nacional, persisten los problemas de COVID-19 en diferentes departamentos y ciudades del territorio y por tal motivo, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica mediante 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 otros, el Decreto 1076 de 2020.

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

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

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

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

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

3.3.2.2.- El estudio del decreto objeto de control transcrito en precedencia permite concluir que su contenido corresponde a la prolongación del aislamiento preventivo, así como la adopción de 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, el **Decreto 182 de 2020**: i) adoptó las instrucciones impartidas por el presidente de la República a través del Decreto 1076 de 2020; ii) ratificó el aislamiento preventivo obligatorio; iii) estableció excepciones para la circulación de las personas en determinados casos o actividades; iv) Indicó medidas para los municipios sin afectación o de baja afectación de Coronavirus; v)) Indicó medidas para los municipios de moderada afectación o de alta afectación de Coronavirus; vi) Señaló que los alcalde, en coordinación con el Ministerio del Interior, podían autorizar la implementación de planes pilotos para diferentes actividades; vii) indicó que las personas que desarrollen determinadas actividades económicas debían cumplir con los protocolos de bioseguridad establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social; ix) precisó que actividades presenciales aún no pueden desarrollarse; x) debe darse prioridad tanto en las entidades públicas como privadas del trabajo en casa; xi) estableció toque de queda; xii) prohibió el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio y; xiii) .Precisó las normas aplicables en caso de inobservancia de las medidas.

3.3.2.5.- Por lo menos una de las finalidades del decreto departamental, 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.

3.3.2.6.- La finalidad perseguida con las medidas adoptadas por el mandatario del Departamento de Casanare 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, puesto que el acto examinado se ajusta al Decreto 1076 de 2020.

4.- Las medidas adoptadas en el decreto objeto de control de legalidad son necesarias, resultan razonables y proporcionales a las circunstancias que les sirven de causa, se ajustan a la legalidad y no son arbitrarias, sino que obedecen a la necesidad de preservar la vida y salud de los habitantes del departamento.

Así las cosas, por las razones anotadas, se declarará ajustado a la ley el **Decreto 182 del 31 de julio de 2020**, expedido por el gobernador encargado de Casanare.

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 ajustado a la ley el Decreto 182 del 31 de julio de 2020, expedido por el gobernador encargado de Casanare, por las razones indicadas en la motivación.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE
Radicado núm. 85001-2333-000-2020-00441-00

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

(Aprobado en Sala virtual llevado a cabo el día 15 de octubre de 2020, acta No.)

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO



AURA PATRICIA LARA OJEDA



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

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ
