

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

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

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad

**Procesos acumulados:**

ACTO: Decreto 046 del 12 de abril de 2020

RADICACIÓN: 85001-2333-000-**2020-00474-00**

ACTO: Decreto 048 del 15 de abril de 2020

RADICACIÓN: 85001-2333-000**2020-00475-00**

ACTO: Decreto 047 del 13 abril de 2020

RADICACIÓN: 85001-2333-000-**2020-00476-00**

---

MAGISTRADA PONENTE: AURA PATRICIA LARA OJEDA

**ANÁLISIS DE LEGALIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO EXPEDIDO EN DESARROLLO DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN DECLARADO POR EL GOBIERNO NACIONAL CON OCASIÓN A LA PANDEMIA DEL COVID-19/AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO**

**I ANTECEDENTES**

El municipio de Monterrey remitió, vía correo electrónico, los decretos No. 046 del 12 de abril de 2020 y 047 del 13 de abril de 2020, suscritos por el alcalde municipal de dicho ente territorial, los cuales correspondieron al despacho 03, según actas de reparto del 24 de agosto del mismo año.

Así mismo, el municipio de Monterrey, remitió vía correo electrónico, el Decreto 048 del 15 abril de 2020, suscrito por el alcalde municipal de dicho ente territorial y fue asignado al despacho 02, conforme acta de reparto del 24 de agosto del año en curso.

## **TRÁMITE PROCESAL**

Mediante auto del 1 de septiembre de 2020, luego de verificar los tres expedientes referidos, por afinidad de materia se resolvió la acumulación en un solo trámite y se admitió el control inmediato de legalidad, el cual se notificó por estado No. 163 del 02 de septiembre de 2020 y personalmente al municipio de Monterrey y al Procurador 53 Judicial II para asuntos administrativos, conforme certificación emitida por la secretaria de la Corporación, en la misma fecha. Igualmente, en la página web de la Rama Judicial - Tribunal Administrativo de Casanare - Avisos a la Comunidad, se publicó el aviso No. 334 informando la existencia del presente proceso.

Posteriormente, dando cumplimiento a lo dispuesto en la providencia en mención, el 17 de septiembre de 2020 se corrió traslado al agente del Ministerio Público para que rindiera el respectivo concepto, quien no emitió pronunciamiento.

## **ACERVO PROBATORIO RECUADADO:**

En cumplimiento del requerimiento ordenado en el auto aludido, la entidad territorial aportó al expediente copia de los siguientes documentos:

- ✓ Según acta No. 7 del 13 de abril de 2020, se puso en consideración del Comité Extraordinario del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, el Plan de acción ajustado, integrando el plan de contingencia, IRA – IRAG, acciones para la prevención, atención y control de la infección respiratoria aguda y la enfermedad de covid-19 en el municipio de Monterrey, alineándolo con los objetivos del Plan de Acción Específico del departamento de Casanare. Así mismo se analizó la gestión que se viene presentando a nivel nacional por el riesgo de contagio del covid-19, teniendo en cuenta el reporte de salud pública departamental, en el que se confirma el séptimo caso de contagio en el departamento de Casanare, circunstancia por la cual se recomienda ampliar la medida de restringir el acceso al municipio de Monterrey, tanto de vehículos como de personas entre el 13 y el 27 de abril de 2020 (consecutivo 12).

- ✓ Respuesta emitida, el 23 de abril de 2020, por el Ministerio del Interior, mediante la cual señala que, el Decreto 048 del 15 de abril de 2020 "Por del cual se imparten órdenes e instrucciones necesarias para dar continuidad a la ejecución de las medidas de aislamiento obligatorio en el municipio de Monterrey - Casanare", cumple con los requisitos y lineamientos del Gobierno Nacional (consecutivo 13).
- ✓ En acta núm. 8 del 13 de abril de 2020, consta el desarrollo de la reunión Extraordinaria del Consejo de Seguridad, en la que se trataron entre otros los siguientes temas: i) El jefe de la SIJIN señala que, en aquellos casos de ciudadanos capturados en flagrancia o por orden judicial, que tengan síntomas de Covid- 19, se debe iniciar un protocolo de seguridad y tener establecido un lugar con el cumplimiento de las medidas de protección destinado a dichas personas; ii) se dieron a conocer las medidas adoptadas frente al tema de desinfección de vehículos funerarios y/o de atención de la pandemia; iii) se socializaron los lineamientos emitidos por el Ministerio del Interior, mediante Decreto No. 531/2020, iv) los miembros del comité aprobaron la medida de restricción ampliando el Decreto 037 de 2020, a partir del día 13 de abril hasta el 27 de abril de 2020, en aras de mitigar la propagación del virus, y v) se asignaron tareas para establecer lugar para los capturados y realizarles visitas por parte de salud pública y formalizar el acto administrativo con las restricciones es adoptadas en dicha reunión (consecutivo 14).
- ✓ Acta No. 9 del 15 de abril de 2020, en la cual, el Consejo de Seguridad, trata asuntos relativos al pico y cédula, pico y placa; y, pico y género, se pone en conocimiento el objetivo fue adoptar medidas de orden público en el municipio de Monterrey en atención al Covid -19 (consecutivo 15).

## **II CONSIDERACIONES**

### **1. COMPETENCIA PARA EJERCER EL PRESENTE CONTROL**

El numeral 14 del artículo 151 del C.P.A.C.A. dispone que, los tribunales administrativos conocerán en única instancia, del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por las autoridades territoriales departamentales y municipales.

Como los decretos 046, 047 y 048 del 12, 13 y 15 de abril de 2020, objeto de estudio fueron expedidos por el alcalde municipal de Monterrey, este Tribunal es competente para conocer del presente asunto.

## **2. LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA POR EL GOBIERNO NACIONAL**

El presidente de la República, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, profirió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días.

Así mismo, indicó que de acuerdo con el artículo 215 de la Constitución Política, es procedente la declaración del Estado de Emergencia por lo que en la parte resolutive dispuso:

*“ARTÍCULO 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.*

*ARTÍCULO 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.*

*ARTÍCULO 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.*

*ARTÍCULO 4. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación”.*

**3. EI DECRETO EJECUTIVO 531 DEL 8 DE ABRIL DE 2020**, en lo pertinente de su parte resolutive decreta:

*Artículo 1. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

*Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto.*

*Artículo 2. Ejecución de la medida de aislamiento. Ordenar a los gobernadores y alcaldes para que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo*

*obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, ordenada en el artículo anterior.*

*Artículo 3. 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, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:*

*(...)*

*Artículo 4. Movilidad. Se deberá garantizar el servicio público de transporte terrestre, por cable, fluvial y marítimo de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en el territorio nacional, 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 anterior. Se deberá garantizar el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga de importaciones y exportaciones.*

*Artículo 5. Suspensión de transporte doméstico por vía aérea. Suspende a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, el transporte doméstico por vía aérea.*

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

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

*Artículo 6. Prohibición de consumo de bebidas embriagantes. Ordenar a los alcaldes y gobernadores que en el marco de sus competencias constitucionales y legales prohíban, dentro de su circunscripción territorial, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.*

*Artículo 7. Garantías para el personal médico y del sector salud. Los gobernadores y alcaldes, en el marco de sus competencias, velarán para que no se impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud, ni se ejerzan actos de discriminación en su contra.*

*Artículo 8. Inobservancia de las medidas. 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.*

*Los gobernadores y alcaldes que omitan el cumplimiento de lo dispuesto en este decreto, serán sujetos de las sanciones a que haya lugar.*

*Artículo 9. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020 y deroga el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020."*

Como los decretos 046, 047 y 048, fueron expedidos el, 12, 13 y 15 de abril de 2020, se deben analizar en vigencia del Decreto 531 del 8 de abril de 2020.

### **3. NATURALEZA DEL MEDIO DE CONTROL Y SU ALCANCE RESPECTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.**

En este punto, conviene precisar que la Ley Estatutaria 137 de 1994, que reguló los Estados de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el artículo 20 establece:

*“Control de legalidad. 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”.*

Respecto a los controles de los estados de emergencia en reciente pronunciamiento, el Consejo de Estado explica:

*“ [E]l estado de emergencia está sometido a dos clases de controles: a) el Control Político que corresponde al Congreso y b) el Control Judicial que es compartido, le corresponde a la Corte Constitucional ejercer de manera automática el control jurisdiccional de los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción (...) y al Consejo de Estado, y a los Tribunales que conforman la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general y abstracto que adopten las autoridades en desarrollo de los decretos legislativos proferidos por el gobierno nacional. [...] [E]l Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica está sometido a los límites temporales (...) solo puede llevarse a cabo «por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario». Algunas características que ostentan los decretos legislativos dictados en estado de emergencia económica, social y ecológica son las siguientes: i) Pueden derogar, adicionar o modificar las leyes que sean pertinentes y en consecuencia tienen los mismos efectos jurídicos de una ley, ii) tienen una vigencia indefinida, esto es, pueden sobrepasar el término por el cual se declaró el estado de excepción. Sin embargo, si establecen nuevos tributos o modifican los impuestos existentes, las medidas respectivas regirán solo hasta el vencimiento de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso las convierta en permanentes. iii) Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso, pero la oportunidad para ello depende de si la iniciativa legislativa es exclusiva del Gobierno Nacional, o no.  
(...)*

*Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción. 5 La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. [...] [L]a Corporación ha señalado que si bien, el control automático*

*supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico. En ese sentido, al entenderse que la sentencia que resuelve el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa es posible que sea nuevamente controvertido en la jurisdicción respecto de otras normas superiores no estudiadas y por aspectos diferentes a los analizados."*<sup>1</sup>

Teniendo en cuenta los parámetros citados, el Tribunal se aplica al estudio de legalidad del decreto observado.

#### **4.- EXAMEN MATERIAL DE LOS DECRETOS**

##### **4.1 CAUSAS:**

###### **a. Decreto 046 del 12 de abril de 2020**

En el Decreto 046 expedido el 12 de abril de 2020, el alcalde municipal de Monterrey señala entre otras cosas, que mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, se declaró el estado de emergencia, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días con ocasión a la pandemia del covid-19. Así mismo trae a colación los decretos 418 y 531 de 2020, este último a través del cual, se ordena a los alcaldes y gobernadores, adoptar las instrucciones, actos y órdenes necesarias, para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio.

Refiere que mediante los decretos 034 y 035 del 17 de marzo de 2020, el mandatario local de Monterrey, adoptó medidas donde declara la emergencia sanitaria por el coronavirus y se adoptan medidas para hacer frente al covid-19 en dicha jurisdicción.

Esgrime que en uno de los considerandos del Decreto 531 de 2020, se indica que la evidencia muestra que la propagación del covid-19 continúa a pesar de los esfuerzos estatales y de la sociedad y ante la ausencia de medidas farmacológicas, como la vacuna y los medicamentos antivirales, se deben

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN NÚM. 9 Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ, 27 de mayo de 2020 Radicación número: 11001-0315-000-2020-00964-00(CA)A Actor: SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA Demandado: CIRCULAR EXTERNA NÚM. 11 DEL 19 DE MARZO DE 2020 - SUPERINTENDENCIA DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. SE DECLARA QUE LA CIRCULAR EXTERNA NÚM. 11 DEL 19 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDA POR EL SUPERINTENDENTE DE LA ECONOMÍA SOLIDARIA, SE ENCUENTRA AJUSTADA A LA LEGALIDAD.

surtir estrictos protocolos de eficacia y seguridad, como el distanciamiento social, el autoaislamiento voluntario y la cuarentena, las cuales se deben mantener hasta tanto la evaluación del riesgo indique que se puede retornar de manera paulatina a la cotidianidad. Finalmente resalta que, en Consejo de Seguridad y Convivencia realizado el 8 de abril de 2020, se socializaron las medidas que se deben adoptar, para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del covid-19, circunstancia que hace necesario extender el periodo de vigencia del Decreto 037 de 2020.

En consecuencia, ordena el aislamiento preventivo obligatorio en Monterrey a partir del 13 de abril y hasta el 27 del mismo mes y año, con las excepciones de circulación de personas y vehículos previstas para garantizar el derecho a la vida y supervivencia, entre ellas, la asistencia y prestación de los servicios de salud, adquisición de bienes de primera necesidad, desplazamiento a servicios bancarios, financieros y operadores de pago, asistencia y cuidados de niños, adolescentes, personas mayores de 70 años, con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales, por causa mayor o caso fortuito, las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las veterinarias, los servicios de funerarias, entierros y cremaciones, las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y, garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

Permite también la circulación de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, 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, la intervención de obras civiles y de construcción, las cuales, por su estado de avance de obra o de sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, la comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio, la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo

en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones, los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social; y el desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID –19.

Así mismo señala que, para la adquisición de bienes de primera necesidad y el desplazamiento a servicios bancarios, financieros, notariales o de pago, podrá realizarse por una persona por núcleo familiar; así como para sacar a las mascotas o animales de compañía; resalta que las personas que desarrollan las actividades permitidas, deben cumplir con las medidas de auto cuidado, como el uso de tapabocas, guantes y distanciamiento de mínimo dos metros y las demás que sean necesarias para prevenir el covid-19.

Decreta el toque de queda, desde el 13 hasta el 27 de abril de 2020, con excepción de los cuerpos de socorro, fuerza pública, autoridades y vehículos oficiales, vehículos de emergencias y comités establecidos para la atención de emergencias; prohíbe el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio durante la medida de aislamiento, garantiza el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud: ordena a los prestadores de servicios hoteleros del municipio de Monterrey remitir de manera obligatoria el reporte diario de los datos completos de sus huéspedes e informar en caso de que alguno presente síntoma de covid-19.

Establece que las medidas impuestas son de estricto cumplimiento y su inobservancia dará lugar a las medidas correctivas a que haya lugar, contempladas en la ley 1801 de 2016 y el artículo 368 del C. P.; insta a los habitantes a efectuar la limpieza, lavado y desinfección del frente de sus viviendas y/o residencias, así como adoptar todas las medidas de bioseguridad establecidas y las que se llegaren a adoptar posteriormente por el Ministerio de Salud y Protección Social. Finalmente señala que el

Decreto 046 que se analiza, rige a partir de las cero horas del 13 de abril de 2020.

**b. Decreto 047 del 13 de abril de 2020**

El citado Decreto, se cita el Decreto Legislativo 417 de 2020 y se indica que no existe evidencia científica en el mundo que determine de manera precisa, la cura frente al covid-19, lo que necesariamente exige tomar medidas inmediatas de preparación, contención y mitigación en el municipio de Monterrey para hacerle frente al virus. Trae a colación 420 y 531 de 2020, a través de los cuales se imparten instrucciones a los gobernadores y alcaldes en el ejercicio de sus funciones en materia de orden público y se adopten las medidas de aislamiento preventivo obligatorio.

Resalta que en el Decreto 037 del 22 de marzo de 2020, se había adoptado la medida de restricción al acceso de personas y vehículos al municipio de Monterrey, la cual ha sido efectiva e indica que en sesión extraordinaria llevada a cabo el 13 de abril de 2020, el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo y Desastres de Monterrey, al analizar la situación que se viene presentando a nivel nacional en donde se informa el séptimo confirmado de covid-19 en el departamento de Casanare, por lo que el Consejo toma a bien ampliar la medida preventiva de restringir el acceso al municipio, de personas y vehículos entre el 13 y el 27 de abril de 2020, Resalta que, el Consejo de Seguridad socializó la medida a establecer, en consideración a la situación epidemiológica causada por el covid-19.

Por lo anterior, restringe el acceso al municipio de Monterrey de vehículos y personas entre el 13 y el 27 de abril de 2020, exceptuando las personas y vehículos indispensables para la realización de actividades, para la prestación de los servicios administrativos, operativos o profesionales de los servicios públicos y privados de salud, el abastecimiento y adquisición de alimentos, productos farmacéuticos, de salud y de la primera necesidad, cuidado institucional o domiciliario de mayores, personas menores de 18 años, dependientes, enfermos, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables y de animales, orden público seguridad general

y atención sanitaria, asuntos de fuerza mayor, extrema necesidad, circunstancias que deberán ser acreditadas en caso que la autoridad lo requiera.

Habilita el ingreso y la salida del municipio por la carrera 11 desde y hasta la calle 24 (Marginal de la Selva), en donde se instalará un puesto de control. Así mismo dispone que podrán circular vehículos y personas de abastecimiento y adquisición de alimentos, productos farmacéuticos, de salud y primera necesidad, precisando que sólo podrá desplazarse exclusivamente una sola persona por núcleo familiar, aquellas que deben prestar servicios operativos, administrativos o profesionales del sector salud, dedicadas al orden público, quienes deben atender asuntos de fuerza mayor o extrema necesidad, para la atención de emergencias médicas y los destinados a la atención domiciliaria de pacientes, para el abastecimiento y distribución de combustible, personas de servicios de ambulancias, cargue y descargue de productos de primera necesidad, los vehículos que presten sus servicios a plataformas tecnológicas, para la prestación de servicios públicos domiciliarios y servicios funerarios.

También podrán desplazarse vehículos o personas para los programas sociales indispensables que requieren continuidad del servicio del ICBF. En el numeral 17 del artículo segundo, señala los niños, niñas y adolescentes que se encuentren sin la compañía de sus padres o las personas sobre los que recaiga su custodia, se les aplicará el procedimiento establecido – sin indicar cuál-; establece que la inobservancia de las medidas que se adoptan dará lugar a las sanciones previstas en la Ley 1801 de 2016. Finalmente dispone que el decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

### **C. Decreto 048 del 15 de abril de 2020**

Este último Decreto cita en su parte motiva el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, las cuales atañen a los poderes extraordinario de Policía. Cita igualmente el Decreto Legislativo 417 de 2020, que declaró el estado de emergencia económica, ecológica, social y ecológica en todo el territorio nacional y los decretos 418, 457 y 531

de 2020, este último a través del cual se ordenó la medida de aislamiento desde el 13 hasta el 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del covid-19; indica que mediante Decreto 046 del 12 de abril de 2020, se adoptaron medidas en el marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del covid-19 y que en Consejo Extraordinario de Seguridad bajo acta No. 09 del 15 de abril de 2020 determinó adoptar medidas de orden público para el municipio de Monterrey.

En consecuencia, regula en toda la jurisdicción de Monterrey, la circulación de las personas que desarrollarán las actividades exceptuadas en el Decreto 531 de 2020 y adoptado por el municipio de mediante el Decreto 046 de 2020, desde el 13 al 27 de abril de 2020, así: i) días con fechas impares, pueden movilizarse exclusivamente para personas del sexo masculino y ii) días con fechas pares para las personas del sexo femenino.

En el artículo segundo, dispone que dentro del mismo periodo, para realizar actividades para la adquisición de bienes de primera necesidad, alimentos, bebidas, aseo y servicios bancarios para la población LGBTI circularán de acuerdo a la restricción establecida según su identidad de género; en su párrafo establece que el día con fecha par 16 de abril de 2020 y el día impar 17 del mismo mes y año, se realizará actividad pedagógica de movilización de género y/o sexo para el conocimiento de las medidas que se adopta y en el párrafo 2, fija los días de circulación de sexo y/o género entre pares e impares, indicando que se deberán cumplir con las medidas de autocuidado para prevenir el covid-19. Advierte que las disposiciones adoptadas son de estricto cumplimiento y su inobservancia acarreará las sanciones establecidas en la Ley 1801 de 2016.

#### **4.2. PERTINENCIA:**

En los decretos 046, 047 y 048 del 12, 14 y 15 de abril de 2020, se citan como fundamentos para su expedición, los decretos 418 de 2020, según el cual, las medidas transitorias en materia de orden público para prevenir y controlar la propagación del covid-19 está en cabeza del presidente de la República; 417 de 2020, que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional; 531 del 8 de abril de 2020,

que ordenó nueva medida aislamiento obligatorio hasta el 27 de abril del presente año y la Ley 1801 de 2016, entre otras.

En este presupuesto, se debe analizar la pertinencia del acto administrativo por sus consecuencias jurídicas concretas y su afectación real a la sociedad. Las medidas tomadas en el Decreto observado, afectan los derechos de los ciudadanos, luego desde una perspectiva integral, debe ser asumido por la jurisdicción contencioso administrativa en control automático de legalidad, en atención a los derechos que restringe y al contenido material de los mismos.

El Decreto 531 del 8 de abril de 2020, tiene por objeto impartir instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid 19, ordena el aislamiento preventivo obligatorio hasta el día 27 de abril de 2020, durante el cual se limita la libre circulación de personas y vehículos, estableciendo excepciones para el desarrollo de las actividades allí señaladas, siempre y cuando se cumplan los protocolos de seguridad expedidos por el Ministerio de Salud y Protección Social y permitiendo que solo una persona por núcleo familiar pueda desarrollar las actividades descritas en los numerales 2 y 3, que corresponden a adquisición de bienes de primera necesidad y desplazamiento para servicios bancarios, financieros, de operadores de pago y servicios notariales, medidas con las que se pretende minimizar el impacto de la pandemia en los sistemas de salud, al disminuir la posibilidad de contacto entre las personas y con ello, los riesgos de contagio.

El control inmediato de legalidad, resulta procedente frente a los actos que se dictan en desarrollo de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica o grave calamidad pública consagrado en el artículo 215 de la C.P., como ocurrió en el país por Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 vigente hasta el 16 de abril del año en curso.

El Decreto Legislativo 417 por el cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, en su motivación tomó como presupuesto fáctico principal las resoluciones 380 del 10 de marzo de 2020 y 385 del 12

de los mismos mes y año, por la primera se adoptaron medidas preventivas de aislamiento y cuarentena y por la segunda se declaró la emergencia sanitaria. Que, si bien fueron expedidas con anterioridad al 17 de marzo de 2020, no es posible pasar por alto, que constituyen el presupuesto fáctico para la expedición de la declaratoria del estado de emergencia económico, social y ecológico declarado por el Gobierno nacional, máxime cuando en el presupuesto valorativo del citado decreto legislativo, en el juicio de gravedad de la afectación, se alude expresamente a la grave e inminente emergencia de salud y se expresa abiertamente que ésta a su vez afecta en su misma magnitud el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, el bienestar de los habitantes, así como la economía general de Colombia.

En ese orden de ideas, como lo que se busca por vía de control inmediato de legalidad, es que el ejecutivo actúe respetando el derecho, es del caso resaltar que en el contexto de la emergencia económica y social declarada, los actos que más se han expedido ordenando esas medidas extraordinarias, son justamente los actos administrativos generales reglamentarios y ordinarios, claramente en desarrollo de las facultades extraordinarias generadas en la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica y demás decretos proferidos por el Gobierno Nacional para conjurar la pandemia Covid-19; y son precisamente estas normas de emergencia las que más afectan los derechos de los ciudadanos, pues en ellas se restringen derechos fundamentales, por ejemplo, con el aislamiento preventivo obligatorio, la cuarentena, el toque de queda, se restringe el derecho fundamental del artículo 24 superior, a circular libremente por el territorio nacional, e incluso limita el derecho laboral y de empresa, siendo esta razón por la cual se debe efectuar una visión integral del control judicial, tanto de la naturaleza misma del acto como de su contenido material.

Pues bien, los decretos 046, 047 y 048 del 12, 13 y 15 de abril de 2020, tienen en todo su contenido material relación con la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica declarada por el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. Se trata de actos de contenido general para la jurisdicción de Monterrey, que para enfrentar la pandemia restringe derechos constitucionales.

En el primer acto observado, se ordena el aislamiento preventivo obligatorio desde el 13 hasta el 27 de abril de 2020, acogiendo de manera estricta las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional mediante Decreto 531 del 8 de abril de 2020. Así mismo imparte instrucciones para desarrollar las actividades que se encuentran permitidas, señalando que se deben cumplir con los protocolos de bioseguridad que se han expedido en tal sentido, prohíbe el consumo de bebidas embriagantes en sitios públicos y ordena el toque de queda, todo encaminado a evitar la propagación de la pandemia que dio origen al estado de excepción.

En el Decreto 047 del 13 de abril de la presente anualidad, restringe el acceso al municipio de Monterrey y limita el tránsito dentro de su jurisdicción durante el periodo de aislamiento, exceptuando las personas y vehículos para la prestación de los servicios administrativos, operativos o profesionales de los servicios públicos de la salud, abastecimiento de productos de primera necesidad, en aquellos casos en los que se requiere cuidado institucional o domiciliario de adultos mayores, menores de 18 años, dependientes, personas vulnerables y animales, orden público, fuerza mayor o de extrema necesidad. Así mismo relaciona los vehículos y los casos en los que se permite la circulación en el municipio de Monterrey, los cuales se encuentran en las excepciones relacionadas en el Decreto 046 de 2020.

Igualmente habilita el lugar de ingreso de salida de vehículos a la mencionada jurisdicción, para lo cual fijó un puesto de control, medida encaminada a prevenir y controlar la propagación del covid-19, que según se indica en el Decreto ha resultado efectiva para hacerle frente a la pandemia por causa del citado virus.

Se precisa que el numeral 17 del artículo segundo del Decreto 047 del 13 de abril de 2020 dispone: *“Las niñas, niños y adolescentes que se encuentren sin la compañía de sus padres o la (s) persona (s) en quien (es) recaiga su custodia, durante el tiempo de que trata este decreto, se les aplicará el procedimiento de la.”*

Si bien, el referido artículo pretendió adoptar una medida aplicable a aquellos niños, niñas y adolescentes, que encuentren sin la compañía de sus padres dentro del municipio de Monterrey, el mismo quedó redactado de manera incompleta y no dice nada respecto al procedimiento o protocolo para iniciar el correspondiente restablecimiento de derechos.

En relación con aquellas manifestaciones de la voluntad defectuosas que se encuentran en un acto administrativo, la Corte Constitucional explicó:

*“La ineficacia en sentido estricto se presenta en aquellos casos en los cuales la ley, por razones de diferente naturaleza, ha previsto que el acto no debe producir efectos de ninguna naturaleza sin que sea necesario la existencia de una declaración judicial en ese sentido”.<sup>2</sup>*

En ese orden de ideas, se colige que el aparte transcrito del acto administrativo observado, es ineficaz, pues no produce ningún efecto en la población que allí se determina, toda vez que no establece el procedimiento o protocolo que regirá aquellos casos de menores que sean encontrados sin la compañía de sus padres o de quienes tienen su custodia. Por tanto, numeral 17 del artículo 2 del Decreto 047 de 2020, se tendrá por no escrito.

Finalmente el Decreto 048 del 15 de abril de 2020, regula la circulación en el municipio de Monterrey, durante la medida de aislamiento adoptada a través del Decreto 046 de 2020, para lo cual, establece el pico y género y pico y cédula, asignando los días impares al sexo femenino y los pares al sexo masculino, señalando además que la población LGBTI, circularán de acuerdo a la restricción según su identidad de género y el último dígito de la cédula de conformidad con las fechas que allí se indican, medida con la cual, se advierte que la finalidad es garantizar el desarrollo de las actividades que se encuentran permitidas para proteger los derechos a la salud y la vida de los ciudadanos, de manera que no se generen aglomeraciones, cuando se circule en el municipio, con ocasión a las excepciones establecidas en el Decreto 046 de 2020.

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional – Sentencia C-345/17. Referencia: Expediente D-11758; Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1741 y 1743 (parcial) del Código Civil y el artículo 900 (parcial) del Código de Comercio; M. P. ALEJANDRO LINARES CANTILLO; Bogotá D.C., veinticuatro (24) de mayo de dos mil diecisiete (2017).

El propósito del alcalde de Monterrey, con el Decreto observado se concreta a mantener el aislamiento obligatorio hasta el 27 de abril del año en curso, como una medida que genere un impacto importante en la disminución del riesgo de transmisión del virus covid-19, con las excepciones señaladas en el Decreto 531 de 2020, las cuales resultan necesarias para garantizar al derecho a la vida y a la salud, pues están encaminadas a mantener la producción y el abastecimiento de los productos de primera necesidad, las labores relacionadas con la prestación de servicios esenciales a la salud, a la educación, atención de emergencias y aquellas que atañen a la seguridad y minimización de los riesgos que se puedan presentar durante el aislamiento, en especial para atender los impactos emanados de la pandemia por el covid-19. Por lo anterior, el Decreto local analizado cumple con el presupuesto de pertinencia frente a la prevención y mitigación de la pandemia.

#### **4.3 PROPORCIONALIDAD – NECESIDAD – FINALIDAD DE LOS DECRETOS LOCALES:**

Una pandemia afectará a toda la sociedad, el frente para combatirla se hace en equipo, juntando esfuerzos de toda la sociedad civil y de los gobiernos, ninguna entidad u organismo puede, por sí solo, ocuparse eficazmente de la preparación para una pandemia, así, la organización del todo, depende del tamaño de la población y sus características, como la distribución de los grupos de alto riesgo, los hábitos de conducta, la confianza en sus gobernantes, la aceptabilidad y aplicabilidad de cualquier medida de distanciamiento social recomendada, depende de la capacidad de llevar a cabo las actividades de vigilancia y mitigación, la posibilidad de que todos los casos presuntos sean detectados, la disponibilidad de medidas preventivas eficaces; una vez se organiza la sociedad, se deben evaluar los resultados, si conviene suspender, restringir o modificar las grandes concentraciones de personas, flexibilizar las excepciones, o restringir las medidas de orden nacional dependiendo de lo particular del municipio, o de la modificación de los hábitos laborales, los horarios según la actividad y las características de cada jurisdicción.

De la anterior evaluación se emprenderán campañas públicas de educación sanitaria, en coordinación con otras autoridades competentes, sobre las medidas personales para el control de la pandemia, instituir

medidas de control de la enfermedad apropiadas de tipo personal o familiar, tanto médicas como no médicas, para los casos presuntos y sus contactos en el domicilio, recomendar a los contactos domiciliarios que interactúen con los demás lo menos posible fuera del domicilio y que se aíslen cuando sientan los primeros síntomas del coronavirus covid 19, recomendar a las personas que se queden en casa si se sienten mal, proporcionar orientación a las personas que cuidan a enfermos en casa en lo relativo al control de infecciones, teniendo en cuenta las orientaciones de la OMS al respecto.

La medida de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Gobierno Nacional desde el 22 de marzo de 2020 se prolongó hasta el 27 de abril de 2020, a través del Decreto 531 del 8 de abril de 2020, con el fin de disminuir el riesgo de transmisión del covid-19, señalando en su parte motiva que, según reporte del Ministerio de Salud y Protección Social, al 31 de marzo de 2020, se alcanzó un total de 906 casos de contagio en el país, de los cuales 144 se encontraban en estudio, sin que fuera posible establecer la fuente de infección, por lo que se finalizó la etapa de contención y se dio inicio a la etapa de mitigación de la pandemia, en la que se considera necesario ampliar el periodo de cuarentena para disminuir el riesgo de contagio y permitir la coordinación entre el Gobierno Nacional, el sector de la salud y las entidades territoriales para garantizar el fortalecimiento de la red de prestadores de servicios de salud, con el fin de procurar una atención oportuna y de calidad.

La Sala precisa que a nivel nacional se establecieron cuatro fases para salir de la pandemia por el covid -19, a saber, *i)* medidas de salud pública para bajar la velocidad del contagio del virus; *ii)* reabrir poco a poco la economía y contener la propagación, *iii)* volver a la normalidad, y *iv)* fortalecer la capacidad para actuar frente a otros riesgos de pandemia. Actualmente se ha dado paso al aislamiento selectivo, con distanciamiento individual responsable en un entorno de reapertura económica<sup>3</sup> y para la fecha en que se expidieron los actos administrativos observados, en Monterrey, al igual que en el resto del país, se estaba desarrollando la primera fase a

---

<sup>3</sup> <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Las-cuatro-fases-para-enfrentar-el-covid-19.aspx>

través del aislamiento preventivo obligatorio, medida extrema que limitaba la libre circulación y solo permitía el desarrollo de aquellas actividades necesarias para garantizar los derechos a la vida, salud y supervivencia, cuyo objetivo primordial era crear conciencia de autocuidado, lavado de manos, uso de tabapocas, distanciamiento social, resaltando que en los primeros meses de aislamiento – marzo y abril – se propendió por cuidar a las personas más vulnerables, mientras se establecía el impacto agresivo que podía causar el covid19 en las personas.

Los decretos 46, 47 y 48 del 12, 13 y 15 de abril de 2020, proferidos por el alcalde municipal de Monterrey, corresponden en cuanto a su finalidad y medida con el propósito establecido en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, de aislar la población con el fin de contener el contagio y la transmisión del virus Covid 19 y restringir el desarrollo de algunas actividades, para evitar el contagio y la propagación del covid-19. Así lo dispuso el Gobierno Nacional en el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, en el que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio desde el 13 hasta el 27 de abril de 2020, orden con la que se mantiene la restricción a la locomoción, permitiendo solamente el desarrollo de aquellas actividades necesarias para garantizar el derecho a la vida, a la salud, a la supervivencia, tales como la adquisición de productos de primera necesidad, la realización de trámites bancarios y financieros, el acceso a los servicios de salud y aquellas que se requieren para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del covid-19. Por lo anterior, los decretos locales analizados cumplen con el presupuesto de pertinencia frente a la pandemia en mención.

La sentencia T-483 de 1999, explica que el derecho fundamental de circulación puede ser limitado, en virtud de la ley con el fin de proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o los derechos y libertades de otras personas, siempre que dicha limitación sea proporcional y tenga como fin alcanzar la seguridad nacional o la salud, como ocurre en el presente caso.

La limitación a la movilidad y las restricciones de las actividades inicialmente permitidas, se encuentran plenamente justificadas, por cuanto tiene como

finalidad proteger la vida tanto de manera individual como colectiva, se limita un derecho fundamental de libre locomoción y se sacrifica un tanto, frente al derecho a la vida de toda una población. En ese orden de ideas, los decretos 46, 47 y 48 del 12, 23 y 15 de abril respectivamente, resultan claramente proporcionales, toda vez que continúan con el aislamiento, extendiendo la restricción contenida en el Decreto 037 de 2020<sup>4</sup> y así previene, contiene y mitiga el contagio del covid-19, permitiendo la movilidad y circulación de las personas, en los casos establecidos en el artículo primero, que corresponden a las que señala el Decreto 531 de 2020 en su artículo tercero, como garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio, las cuales resultan necesarias para garantizar el derecho a la vida y a la salud de los habitantes de Monterrey, de manera que se logre contener la propagación del virus -covid 19.

En consecuencia, la medida adoptada por el alcalde del citado municipio en los decretos locales observados, resultan necesarias y se adecúan a los fines del Gobierno Nacional al adoptar la aludida medida restrictiva y reglamentar la circulación al interior de su jurisdicción.

### **Vigencia y oponibilidad de los decretos locales.**

En lo que atañe a los artículos décimo segundo del Decreto 046 del 12 de abril; según el cual, *“rige a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del 13 de abril de 2020; así como el artículo séptimo del Decreto 047 del 13 de abril en cuanto dispone que “El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición...”*, la Sala trae a colación la teoría del acto administrativo según la cual existe acto desde la fecha de su expedición, esto es nace a la vida jurídica, es decir que para la administración que lo expidió tiene efectos inmediatos, y a partir de ese momento lo acompaña la presunción de legalidad.

En cuanto a la publicación del acto administrativo, la teoría expresa que es oponible y por tanto surte efectos frente a terceros a partir del momento de su publicación y sólo así se predica su eficacia. Por lo anterior, en los términos

---

<sup>4</sup> Declarado ajustado a derecho en sentencia proferida el 29 de mayo de 2020 en proceso No. 85001-2333-000-2020-00091-00; M.P. José Antonio Figueroa Burbano.

expuestos por el artículo 65 del C.P.A.C.A, si bien la falta de publicación no es causal de nulidad del acto, en la parte resolutive de esta sentencia se precisará que los decretos observados sólo serán oponibles a terceros desde el momento de su publicación.

#### **4.4 FACULTADES Y LÍMITES DEL ALCALDE DE MONTERREY EN LOS DECRETOS LOCALES 046, 047 Y 048 DEL 12, 13 Y 15 DE ABRIL DE 2020, RESPECTIVAMENTE**

El artículo 315 numeral 1 de la C.P. establece dentro de las obligaciones del alcalde cumplir y hacer cumplir, entre otros, los decretos del Gobierno. El artículo 91 de la Ley 136 de 1994 literal d) en relación con la administración municipal le impone al alcalde la función de dirigir la acción administrativa del municipio.

En el estado de emergencia, económica, social y ecológica decretada a través del Decreto 417 de 2020, el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, ordenó el asilamiento preventivo obligatorio a través de instrucciones, actos y órdenes impartidas por las autoridades territoriales hasta el 27 de abril del presente año, siendo en el caso sub examine competencia del alcalde de Monterrey expedir los decretos 046, 047 y 048 expedidos en su orden los días 12, 13 y 15 de abril de 2020.

#### **5. EXAMEN FORMAL DE LOS DECRETOS 046, 047 Y 048 DEL 12, 13 Y 15 DE ABRIL DE 2020**

Los decretos locales observados, se emitieron el 12, 13 y 15 de abril de 2020, es decir en vigor de los decretos 417 del 17 de marzo y 531 del 8 de abril de 2020. Este último tiene vigencia permanente mientras no sea derogado o declarado nulo y en tal virtud la competencia de los alcaldes, atribuida por este acto administrativo general tienen la misma connotación; por sus efectos, las autoridades territoriales pueden ejercer las limitaciones a la libertad hasta el 27 de abril de 2020, según lo dispone el artículo 1 del último Decreto citado. Se reitera, se trata en efecto de actos generales toda vez que se dirigen a una pluralidad indeterminada de personas, esto es a la

población de Monterrey y las normas en las cuales se fundan están citadas de una manera impersonal y abstracta.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

## **F A L L A**

**PRIMERO: PRIMERO: DECLÁRASE DECLARASE AJUSTADO A DERECHO** el Decreto 046 del 12 de abril de 2020, proferido por el alcalde municipal de Monterrey, 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.

**SEGUNDO: TENER POR NO ESCRITO**, el numeral 17 del artículo segundo del Decreto 047 del 13 de abril de 2020 dispone: *“Las niñas, niños y adolescentes que se encuentren sin la compañía de sus padres o la (s) persona (s) en quien (es) recaiga su custodia, durante el tiempo de que trata este decreto, se les aplicará el procedimiento de la.”*, de conformidad con lo señalado en precedencia.

**TERCERO: DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO en lo demás los el Decreto 047 del 13 de abril de 2020**, proferido por el alcalde Municipal de Monterrey, 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.

**CUARTO: DECLÁRASE DECLARASE AJUSTADO A DERECHO el Decreto 048 del 15 de abril de 2020**, proferido por el alcalde Municipal de Monterrey, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**QUINTO: Notificar esta sentencia** a la representante legal del municipio de Monterrey y al Ministerio Público, a través del buzón electrónico, utilizando los medios tecnológicos disponibles por la Secretaría de la Corporación.

**SEXO:** Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea comunicada en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en el link control automático de legalidad habilitado por el CSJ en la página web de la rama.

**SÉPTIMO:** En firme la presente decisión, archívese el expediente.

(Aprobado en Sala de la fecha, acta No. 69).

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**AURA PATRICIA LARA OJEDA**  
**Magistrada**



D.L. 491 a. 11 y 806 a. 2  
**NÉSTOR TRUJILLO GONZALEZ**  
**Magistrado**  
Con salvamento de voto



**JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**  
**Magistrado**

Firmado Por:

**AURA PATRICIA LARA OJEDA**  
**MAGISTRADO**  
**MAGISTRADO - TRIBUNAL 03 ADMINISTRATIVO ORAL DE LA CIUDAD DE YOPAL-CASANARE**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **d1e53ca7e91b169e2ea98e996d13bd72a1a299d89ea17da0f447e106c42e465e**

Documento generado en 17/10/2020 09:23:21 a.m.