

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



Yopal, veintitrés (23) de julio de dos mil veinte (2020)

Ref.: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. 1. Procedencia estudio de fondo respecto de actos administrativos expedidos en desarrollo de estados de excepción, derivados del modelo de aislamiento preventivo con reapertura progresiva condicionada a los protocolos de bioseguridad, R-666 del Minsalud, a partir del D.E. 636/2020<sup>1</sup> y D. 749/2020. Eventual vicio de forma: acreditación de consulta informativa y coordinación con Ministerio de Interior; pertinencia para las excepciones. 3. Ejercicio de facultades y deberes propios de los alcaldes: delegación y actos diferidos para su producción *ex post*. Validación judicial *ex ante* de actuaciones transferidas a secretarios de despacho de alcaldía.

4. Análisis específico de algunas restricciones a derechos y libertades.

4.1 Ponderación constitucional de la tensión entre derechos y libertades de adultos mayores (frangas de 60 a 70 años y mayores de 70) y la preservación de la salud como derecho fundamental, derecho e interés colectivo.

5. Caso específico. **Monterrey. D-64** del 24/05/2020. Ilegalidad parcial: incumplimiento de límites en franja horaria - actividad física de mayores de 70 años; exigencia de confinamiento de 14 días para personal que provenga de otros municipios (para ejecución de actividades relacionadas con infraestructura de transporte, obra pública e industria manufacturera). Cuarentena para viajeros (R-380 y R-385 Minsalud: solo opera para viajeros *repatriados*).

Origen: MUNICIPIO DE MONTERREY.  
Acto: Decreto n.º 64 del 29/05/2020.  
Radicación: 850012333000-2020-00267-00<sup>2</sup>

Magistrado ponente: NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

## ASUNTO POR RESOLVER

Se profiere sentencia en ejercicio del control inmediato de legalidad respecto del decreto municipal de la referencia, acorde con las reglas instrumentales del art. 185 de la Ley 1437. Ingresó para fallo el 07/06/2020.

Provee la sala de decisión conforme al art. 125 CPACA, en sesión virtual; la providencia se suscribe con firmas escaneadas, acorde con las reglas transitorias plasmadas en Acuerdos PCSJA20-11567 y 11581 del CSJ, en armonía con las disposiciones del estado de excepción, entre ellas, arts. 11 del D.L. 491 y 2º del D.L. 806/2020.

### 1. EL ACTO SOMETIDO A CONTROL DE LEGALIDAD

1º Se trata del Decreto 64 del 29/05/2020 expedido por el alcalde de Monterrey<sup>3</sup>, por el cual se extienden las restricciones (aislamiento obligatorio) derivadas de los Decretos ordinarios 531, 636 y 689/2020, conforme a los nuevos lineamientos trazados por el D.E. 749 del 28/05/2020, cuyos efectos cubren el lapso del 01 de junio al 01/07/2020, sin perjuicio de prórroga (art. 18).

1.1 El acto territorial acogió, transcribió y precisó las medidas que dispuso el Gobierno en el D.E. 749/2020 (ver arts. 1 y 2); identificó un listado de actividades prohibidas (art. 3); mantuvo toque de queda en ciertos horarios y con algunas excepciones (art. 4); adoptó controles para la movilidad y transporte de pasajeros y carga en vías terrestres (art. 5); definió turnos por dígito final de cédulas para movilizarse para abastecerse y otras necesidades (art. 6); prohibió

<sup>1</sup> Matriz actualizada, ajustes metodológicos acorde con D-636, serie 2. Estudio de fondo OIL.

<sup>2</sup> Ver control+ clic en la frase subrayada [expediente digital](#) que lleva a la carpeta del caso. Los documentos están numerados y en orden consecutivo.

<sup>3</sup> Expediente digital, documento 02. DECRETO 064 de 2020.

consumo público de bebidas embriagantes (art. 7); recabó apoyo de los conciudadanos a los servidores del sector salud (art. 8); impuso cargas informativas a los servicios hoteleros (art. 9).

1.2 En el Capítulo II, adoptó disposiciones relativas al sector de la construcción, con horarios (art. 10), protocolos previstos en la R-666/2020 del MINSALUD y registros ante la Oficina Asesora de Planeación (ibídem, párrafo 2); exigió aplicar medidas de control (identificación de personal, par. 4) y bioseguridad de los proveedores de insumos para dicho sector (par. 5); agregó controles específicos para el ingreso al municipio de trabajadores oriundos de otros lugares (par. 9).

1.3 Para el sector infraestructura del transporte y obras públicas, también adoptó mecanismos de control de bioseguridad y registro (art. 11), exigencias previas a la iniciación de actividades. Y para el sector de manufacturas, definió instrumentos similares (art. 12).

Para todos los grupos, remitió al cumplimiento obligatorio de la R-666/2020 del MINSALUD (art. 13); garantizó los servicios de paquetería y entregas domiciliarias (art. 14); reiteró el carácter imperativo de los mandatos locales y remitió a las sanciones legales por eventuales infracciones (arts. 15 y 19). Concitó a la Fuerza Pública a hacer cumplir los mandatos (art. 16); ordenó divulgar y publicar el decreto (arts. 20 y 21), pero dispuso que regirá a partir de su expedición (art. 21) y derogó el Decreto 63/2020.

1.4 Se invocaron múltiples fundamentos relativos a las funciones de los alcaldes (y los poderes extraordinarios de policía), entre ellos, arts. 2, 49, 209 y 315 de la Carta; Ley 136/1994 art. 1, modificado por la Ley 1551/2012 art. 29; Ley 1523/2012 arts. 12, 30,57; Ley 1801 de 2016, arts. 5, 6, 201 y 205; la R-385/2020 y R-666/2020 del MINSALUD; D.L. 539/2020 (obligatoriedad de protocolos de bioseguridad); varios Decretos Ejecutivos relativos a la etapa de aislamiento preventivo obligatorio, tales como: 418, 457, 531, 593, 636 y 689/2020 y, específicamente, el ajuste general que introdujo el D.E. 749 del 28/05/2020 para esta nueva fase, denominada aislamiento inteligente, con reactivación gradual de algunas actividades productivas y de ejercicio de derechos y libertades personales

1.3 Para el trámite de control automático de legalidad se recibió el texto electrónico del decreto municipal. Previo requerimiento<sup>4</sup>, la administración de Monterrey allegó la siguiente información complementaria:

1.3.1 En oficio TRD.103.01.01-05 del 24/06/2020<sup>5</sup>, el alcalde señaló que: i) el acto objeto de CIL fue modificado parcialmente por el Decreto núm. 069/2020, mediante el cual se realizaron los ajustes señalados por el Ministerio del Interior en mensaje digital del 03/06/2020, ii) el municipio no cuenta con diario oficial ni con gaceta territorial, por tanto, el decreto fue publicado en cartelera oficial y en página web de la alcaldía, y iii) adjuntó, como soportes, copia de los documentos que se relacionan a continuación:

1.3.1.1 Constancia<sup>6</sup>, expedida por la secretaria ejecutiva del despacho de la alcaldía, en la que consta que el decreto objeto de CIL fue fijado el 01/06/2020 a las 08:50 a.m. en la cartelera institucional y desfijado el 05/06/2020 a las 03:50 p.m.

---

<sup>4</sup> **Requerimiento:** i) allegar anexos, soportes documentales e información fáctica complementaria que el municipio tenga en su poder, relativa a establecer motivos de hecho que dieron lugar a la expedición del acto administrativo, adicionales o diferentes a los que explícitamente ya consideró el Gobierno Nacional en el decreto legislativo. En especial, lo que revele o acredite las particularidades y necesidades de ese municipio, para afinar o precisar las medidas del Gobierno; igualmente, la consulta previa y resultados, que se haya hecho al Ministerio del Interior, respecto de las variaciones que se introdujeran en el acto municipal, respecto de la normativa ejecutiva nacional, si fuere el caso, ii) remitir certificación relativa a la fecha y medio de publicación del acto territorial aludido.

<sup>5</sup> Expediente digital, documento 12-RESPUESTA AL DECRETO 064 DE 2020.

<sup>6</sup> Expediente digital, mismo enlace, documento 16-5. CONSTANCIA DE FIJACIÓN Y DESFIJACIÓN DEL DECRETO 064 DE 2020.

1.3.1.2 Certificación del 31/05/2020<sup>7</sup>, expedida por la Secretaría General, respecto de la publicación del decreto efectuada el 31/05/2020 a las 05:12 p.m., en la página web institucional: <http://www.monterrey-casanare.gov.co/normatividad/decreto-no-064-662162>.

1.3.1.3 **Mensaje electrónico del Ministerio del Interior**<sup>8</sup>, dirigido al alcalde el 03/06/2020, con recomendaciones y ajustes para el texto final de dicho acto administrativo, en el cual se señaló que: i) las medidas tomadas cumplen y concuerdan con la mayoría de las instrucciones dadas por el Gobierno Nacional en el Decreto 749/2020, y ii) *debían eliminarse párrafos relativos al aislamiento preventivo obligatorio de 14 días del personal externo al municipio, que requieran las empresas y/o microempresas públicas y privadas; pues esta disposición va en contra de la normatividad que fijó este tipo de aislamiento, ya que este solo se aplica a ciudadanos repatriados y personas con positivo en Covid-19.*

1.3.1.4 Copia del mensaje digital<sup>9</sup> enviado al Ministerio del Interior el **30/05/2020**, en el cual se adjunta copia del proyecto de acto objeto de CIL para la respectiva revisión y aprobación, conforme directrices del Decreto 749/2020.

1.3.1.5 Acta núm. 011 del 29/05/2020<sup>10</sup> - Consejo de Seguridad, en la cual se consignó que: i) se socializó el Decreto 749/2020 emitido por el Ministerio del Interior, ii) el objetivo de la reunión fue tomar decisiones en cuanto al orden público en el municipio, conforme a los lineamientos del acto en mención, y iii) se asignó como tarea de la Secretaría de Gobierno, Seguridad y Convivencia, la realización del decreto municipal de aislamiento obligatorio con las medidas adoptadas, tales como: ampliación del toque de queda desde el 01/06/2020, pico y género; restricciones de acceso al municipio, prohibición de consumo de bebidas embriagantes en espacios públicos y abiertos al público, así como horarios para actividad física.

1.3.1.6 Proyecto del Decreto núm. 064/2020<sup>11</sup> “Por medio del cual se adoptan medidas preventivas obligatorias para garantizar el orden público, en virtud del Decreto 749/2020, emitido por el Ministerio del Interior dentro de la emergencia sanitaria generada por la Covid-19, en el municipio de Monterrey y se dictan otras disposiciones”.

1.3.1.7 Decreto núm. 069 del 24/06/2020<sup>12</sup>, mediante el cual se modifica el Decreto núm. 064 del 29 de mayo de 2020, por el cual se adoptan medidas preventivas obligatorias para garantizar el orden público, en virtud del Decreto 749/2020, emitido por el Ministerio del Interior dentro de la emergencia sanitaria generada por la Covid-19, en el municipio de Monterrey y se dictan otras disposiciones.

## 2º INTERVENCIONES CIUDADANAS, DE AUTORIDADES Y ENTIDADES CONVOCADAS

Se fijó el aviso núm. 187 del 08/06/2020<sup>13</sup>, en el portal institucional de esta Corporación - enlace Avisos a la Comunidad, para facilitar el conocimiento y la consulta de los interesados.

Durante el traslado de rigor (art. 185 Ley 1437/2011), se pronunció el Comandante del Departamento de Policía Casanare: mediante oficio núm. S-2020-034735-DECAS/COMAN-ASJUR 1.10<sup>14</sup> del 15/06/2020, señaló que una vez revisado y verificado el contenido el acto

<sup>7</sup> Expediente digital, mismo enlace, documento 17-6. CERTIFICACIÓN SECRETARIAL PUBLICACIÓN DEL DECRETO 064 DE 2020.

<sup>8</sup> Expediente digital, mismo enlace, documento 15- 4. CORREO ELECTRONICO DEL 03 DE JUNIO DEL MINISTERIO DEL INTERIOR.

<sup>9</sup> Expediente digital, documento 23-3 COPIA DEL CORREO ELECTRONICO ENVIADO AL MINISTERIO DEL INTERIOR.

<sup>10</sup> Expediente digital, mismo enlace, documento 13-1. ACTA CONSEJO DE SEGURIDADCORREOELECTRONICO DEL 03 DE JUNIO DEL MINISTERIO DEL INTERIOR.

<sup>11</sup> Expediente digital, mismo enlace, documento 14-2. PROYECTO DEL DECRETO.

<sup>12</sup> Expediente digital, mismo enlace, documento 18-7 COPIA DEL DECRETO 069 DEL 24 DE JUNIO DE 2020.

<sup>13</sup> Expediente digital, documento 06-AVISO NÚM.187.

<sup>14</sup> Expediente digital, documento 10- oficio S-2020-034735-DECAS

administrativo objeto de CIL, se consideró que se encontraba dentro de los lineamientos normativos y jurídicos vigentes, entre ellos: i) la Constitución Política de Colombia (arts. 212, 213, 296 y 315), ii) las Leyes 715/2001 (art. 44) y 1801/2016 (arts. 10, 14, 199, 202 y 205); y iii) Decretos núm. 417 y 531 de 2020.

Las Secretarías de Salud y Gobierno de Casanare, los representantes legales de la Cámara de Comercio de Casanare y de la Sociedad de Ingenieros de Casanare y el personero municipal de Monterrey, convocados a rendir concepto acerca de la necesidad, oportunidad, pertinencia y eventual eficacia de la medida que se examina, no se pronunciaron. Tampoco hubo intervención ciudadana<sup>15</sup>.

### 3° CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO<sup>16</sup>

Solicitó se declare conforme a derecho y por lo tanto LEGAL el Decreto 064 del 29 de mayo de 2020 expedido por el alcalde de Monterrey *“Por medio del cual se adoptan medidas preventivas obligatorias para garantizar el orden público, en virtud del Decreto 749 de 28 de mayo de 2020, emitido por el Ministerio del Interior dentro de la emergencia sanitaria generada por la COVID-19, en el Municipio de Monterrey y se dictan otras disposiciones”*.

Indicó que existe conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica por parte del Gobierno Nacional a través del Decreto 636, pues las decisiones plasmadas en el mismo y que tienen que ver con la situación de riesgo que pueda afrontar eventualmente la entidad territorial en cuanto a la situación de propagación y contagio (respecto de adopción de medidas e instrumentos legales urgentes para conjurar la crisis acaecida por la COVID-19), están específicamente destinadas a prevenir la propagación del virus en la población, por aglomeraciones o presencia de muchas personas en determinados sitios (reuniones sociales, actos religiosos, grupos consumiendo licores en bares, discotecas, tabernas, etc.). Ello, con el fin de dar respuesta oportuna y eficaz a la calamidad decretada, lo cual conllevará, por ejemplo, a discernir lo relacionado con la entrega de ayudas a sectores vulnerables que eventualmente se verían afectados con las consecuencias de la pandemia; así como apropiar, trasladar, destinar y ejecutar oportunamente recursos en el sector de salud pública.

Por último, indicó que existe proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis desatada por la COVID-19 e impedir la extensión de los efectos del estado de emergencia, ya que el establecimiento de restricciones en cuanto a la libre movilización y las aglomeraciones de personas en reuniones públicas o privadas, así como en establecimientos consumiendo bebidas alcohólicas en la zona urbana como toda la zona rural de la entidad territorial, se constituye en una medida insustituible de buena y acertada gestión en materia de riesgos y desastres y contribuye en gran porcentaje a morigerar los efectos de la pandemia.

## CONSIDERACIONES

1ª *Competencia*. Para el trámite de control automático de legalidad, cuando efectivamente se trata de actos administrativos territoriales expedidos con fundamento o para el desarrollo de decretos legislativos adoptados en el marco de estados de excepción, la competencia funcional es privativa del Tribunal, acorde con los arts. 136 y 151-14 CPACA.

1.1. *Cuestión preliminar*: El alcalde del municipio de Monterrey, ordenó en el art. 1 del acto objeto de CIL del 29/05/2020, el aislamiento preventivo obligatorio de los habitantes acorde con las disposiciones del D.E. 749 del 28/05/2020 desde el 01/06/2020 hasta el 01/07/2020, luego ya no se encuentra vigente. Adicionalmente, se ha informado que fue modificado por el Decreto núm. 069 del 24/06/2020, para atender instrucciones del Ministerio del Interior. Del segundo acto se sigue control por separado en otro proceso, sin acumulación, para no retrasar el juzgamiento del primero, dado que entre ambos medió casi un mes.

<sup>15</sup> Expediente digital, documento 19-Constancia Secretarial-2020-00267-00.

<sup>16</sup> Expediente digital, documento 33-Concepto 2020-076-2020-00267-00-CIL-.

A continuación, se exponen las razones por las que, pese a dichas circunstancias, se emitirá decisión:

1.1.1 El Consejo de Estado ha señalado que la derogatoria, modificación, subrogación o consumación de los efectos de un acto administrativo, no es motivo para abstenerse de estudiar su legalidad y es objeto de estudio por los efectos que produjo durante su vigencia:

“Vale la pena señalar que el control de legalidad que efectúa la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo produce efectos desde que el acto administrativo nació a la vida jurídica, por esta razón, aunque se hubiera derogado, perdido su vigencia o cumplido su objeto, debe estudiarse su conformidad con el ordenamiento jurídico por los efectos que pudo producir y por las situaciones jurídicas particulares que se crearon o modificaron que aún no se han consolidado. Como lo ha considerado la Jurisprudencia, no se puede confundir la validez de una norma jurídica con su vigencia”<sup>17</sup>.

1.1.2 El art. 91 de la Ley 1437 de 2011, señala que la pérdida de vigencia de un acto administrativo es causal de *pérdida de su ejecutoriedad*; sin embargo, ello no impide que se pueda analizar si se ajusta o no al ordenamiento jurídico, aspecto que atañe más a su validez.

1.1.3 Debe precisarse que, aunque no se trata del típico control ordinario de actos, el examen de legalidad debe seguir en esa arista la misma técnica de los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, pues en últimas, se trata de constatar la legalidad de la disposición de un acto que estuvo vigente y pudo producir efectos.

1.1.4 Las sentencias tienen cometidos pedagógicos muy importantes para precaver repetición de actos ilegales, luego procede analizar el contenido material del total del articulado del Decreto 0069 de 2020 proferido por la alcaldesa de Paz de Ariporo dentro del trámite del CIL.

1.1.5 De la reciente modificación al Decreto 064 del 29/05/2020 por el alcalde municipal de Monterrey: Tal como se indicó en el acápite de antecedentes, el municipio de Monterrey informó que el D. 064 del 29/05/2020 fue modificado posteriormente por el D. 069 del 24/06/2020, pues se introdujeron algunos cambios relacionados con las recomendaciones hechas por el Ministerio del Interior, cuando se le puso en conocimiento el acto territorial después de haberse producido.

Para efectos del análisis en sede CIL del D. 064 del municipio de Monterrey, **se tendrá en cuenta el texto original**, pues estuvo vigente desde el 01 hasta el 23 de junio, lapso durante el cual pudo dar lugar a situaciones administrativas concretas, presuntas contravenciones o infracciones o tener otras consecuencias jurídicas respecto de las cuales el fallo debe provocar refrendación o exclusión de esas decisiones de la municipalidad, con la fuerza de cosa juzgada y sin perjuicio que lo que, posteriormente, deba proveerse frente a las novedades que introdujo el D-69 del 24/06/2020.

## 2. Precisiones técnicas procesales<sup>18</sup>

2.1 Dimensión del CIL: actos que restringen movilidad, derechos y libertades individuales o colectivos. Carga de transparencia. En varias decenas de sentencias relativas a los actos territoriales generales que han adoptado medidas restrictivas de la movilidad (en general, aislamiento preventivo obligatorio) y el ejercicio de diversos derechos y libertades individuales, con afectación extendida a su dimensión colectiva, se han expuesto dos enfoques procesales distintos; el mayoritario expande el control inmediato de legalidad a todos ellos, si guardan unidad de causas fácticas, fines o propósitos para ocuparse de la pandemia por la COVID 19, en la dimensión de la emergencia sanitaria declarada por R-385 del 12/03/2020 del MIN SALUD, en cuanto se ha considerado que comparten esa identidad con los desarrollos legislativos del decreto declarativo 417/2020. En los fallos se indican las líneas de argumentación pertinentes.

La minoritaria ha propuesto que esa conexidad es insuficiente para desplegar el CIL y que debe identificarse cuáles hayan sido los fundamentos normativos del acto territorial que hacen parte del

<sup>17</sup> C.E, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 29/08/2013, radicación: 11001032600020057600(32293) consejero ponente: Danilo Rojas Betancourth; Sección Cuarta, sentencia del 27/05/2010, radicación 52001-23-31-000-2003-00719-01(16621), ponente: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

<sup>18</sup> Al respecto ver TAC, sentencias CIL del 02/07/2020, radicaciones: 850012333000-2020-00218-00 y 850012333000-2020-00230-00; igualmente, del 16/07/2020, radicación 2020-00261-00. En todas, ponente: N. Trujillo González.


espectro legislativo del estado de excepción, en exceso de los preceptos legales permanentes que lo anteceden.

Esa tensión entre dos visiones dispares de la temática procesal está profusamente expuesta y publicada. Para ilustrarla es suficiente remitir a las aperturas de línea que ofrecen las sentencias del 14/05/2020, A. P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00056-00, acto de Orocué que declaró calamidad pública; del 28/05/2020, J. A. Figueroa Burbano, radicación 850012333000-2020-00048-00 (Támara, Decreto 30) y del 11/06/2020, A. P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00196-00 (Hato Corozal, Decreto 27), está última para actos expedidos después del 17/04/2020. En ellas se expresa la posición mayoritaria; han de examinarse con sus respectivos salvamentos de voto.

2.2 Algunas referencias al estado del arte en la jurisdicción. Pese a que en rigor técnico no existen ni se esperan precedentes vinculantes en el Consejo de Estado, para la actual pandemia de la COVID 19, porque ya no interviene el Pleno Contencioso en el juzgamiento CIL, es relevante referenciar someramente la tensión jurisprudencial en esa corporación y el actual equilibrio relativo de las dos opciones interpretativas predominantes. Tanto que una de las máximas expresiones de la senda *expansiva* del CIL, ya fue rectificada por su propio autor, precisamente porque desde la reactivación del medio de control ordinario y permanente de nulidad simple (Acuerdo PCSJA20-11546), cesaron algunos de sus pilares conceptuales.<sup>19</sup>

La gráfica de relatoría que se inserta a continuación ilustra adecuadamente la pluralidad de visiones en el superior funcional, que deja a los tribunales en la libertad de construir razonadamente sus propias líneas jurisprudenciales<sup>20</sup>.

Gráficas de línea (C.E. Tesis amplia, restrictiva y central – control CIL)<sup>21</sup>

<b>Tesis restrictiva</b>	<b>Tesis media</b>	<b>Tesis amplia</b>
<i>CIL solo opera cuando el AAG invoca y se expide con base y para desarrollo de decretos legislativos.</i>	<i>CIL opera cuando el AAG invoca y se expide en ejercicio concurrente de los decretos legislativos y de la normativa permanente preexistente.</i>	<i>CIL opera en todos los casos en que los AAG se ocupen de las causas o de los efectos de la pandemia COVID 19, a partir de la declaratoria del estado de excepción del 17/03/2020.</i>
 <b>26/06/2020</b> <b>C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO,</b> <b>SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n° 26</b> <b>Ponente: Guillermo Sánchez Luque</b> <b>Radicación: 11001-03-15-000-2020-02611-00</b> <small>(bloque: aislamiento)</small> <b>NO AVOCA CONOCIMIENTO, ORDENA ARCHIVO</b> <small>(estudio D. 457)<sup>22</sup></small>		

<sup>19</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 19, auto de ponente del 20/05/2020, W. Hernández Gómez, radicación 110010315000-2020-01958-00. Similares enfoques restrictivos, por la técnica instrumental propia del CIL, pueden verse en las siguientes providencias recientes (casos CIL emergencia sanitaria 2020): Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 11, auto de ponente del 22/04/2020, S.J. Carvajal Basto, radicación 11001-03-15-000-2020-01163-00(CA)A; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 10, sentencia del 10/05/2020, S.L. Ibarra Vélez, radicación 110010315000-2020-00944-00.

<sup>20</sup> Gráfica actualizada con novedades al 08/07/2020 (indicación del estado actual de cada trámite, postura actual y algunas citas de las decisiones en casos CIL relevantes en cuanto a tesis restrictiva, intermedia y amplia, adoptadas por el superior funcional).

<sup>21</sup> Preparó E. Combariza, abogada auxiliar D2 TAC. El análisis ampliado de las oscilaciones de línea puede verse, entre otros, a partir del SV de N. Trujillo González a la sentencia del 18/06/2020, J. A. Figueroa Burbano, radicación 850012333000-2020-00149-00 (Paz de Ariporo, Decreto 067, aislamiento preventivo).

<sup>22</sup> DECRETO DE AISLAMIENTO OBLIGATORIO PREVENTIVO POR COVID-19-Carácter ordinario. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD-El Consejo de Estado solo conoce de los actos administrativos de las autoridades nacionales proferidos en desarrollo de decretos legislativos. TUTELA JUDICIAL EFECTIVA-Institución que requiere desarrollo legal, la mayoría de las veces a través de los códigos procesales. DECRETO 457/20-Como no desarrolla un decreto legislativo no está sujeto al control inmediato de legalidad, pero sí es susceptible de la acción de nulidad. MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD-Procede para que cualquier persona defienda el ordenamiento jurídico presuntamente trasgredido por un acto administrativo. MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD-En su trámite procede la solicitud de medidas cautelares. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD VINCULA A LOS JUECES-Los jueces no pueden ejercer competencias que no tienen.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE**  
CIL fallo – 850012333000-2020-00267-00 pág. 7

<p>●</p> <p>17/06/2020 C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n° 25 Ponente: Martha Nubia Velásquez Radicación: 11001-03-15-000-2020-02327-00 (bloque: medidas de bioseguridad) <b>RECHAZA POR IMPROCEDENTE</b><sup>23</sup></p>		
<p>●</p> <p>16/06/2020 C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n° 16 Ponente: Nicolás Yepes Corrales Radicación: 11001 03 15 000 2020 02303 00 (bloque: medidas de bioseguridad, aislamiento) <b>NO AVOCA CONOCIMIENTO</b><sup>24</sup></p>		
<p>●</p> <p>08/06/2020 C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS Radicación: 11001-03-15-000-2020-02330-00 (bloque: medidas de bioseguridad y prevención)</p>	<p>●</p> <p>08/06/2020 C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA 17 ESPECIAL DE DECISIÓN Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS Radicación: 11001-03-15-000-2020-02299-00 (bloque: urgencia manifiesta y contratación) ESTADO ACTUAL (07/07/2020): Traslado al Ministerio Público.</p>	
<p>●</p> <p>08/06/2020 C.E SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA VEINTISIETE (27) ESPECIAL DE DECISIÓN Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE Radicación: 11001-03-15-000-2020-02226-00 (bloque: urgencia manifiesta y contratación) ESTADO ACTUAL (07/07/2020): Traslado al Ministerio Público.</p>		
<p>●</p> <p>05/06/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN Radicación: 11001-03-15-000-2020-02370-00 Ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN (bloque: medidas de prevención del COVID)</p>		<p>●</p> <p>05/06/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN Radicación: 11001-03-15-000-2020-02333- 00 Ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN (bloque: medidas de bioseguridad y prevención) ESTADO ACTUAL (07/07/2020): Traslado al Ministerio Público.</p>
<p>●</p> <p>03/06/2020 C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No. 2 PONENTE: CÉSAR PALOMINO CORTÉS Radicado: 11001-03-15-000-2020-02314-00 (bloque: aislamiento, medidas de bioseguridad y prevención).</p>		<p>●</p> <p>03/06/2020 C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA DIECISIETE ESPECIAL DE DECISIÓN Magistrado Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS</p>

<sup>23</sup> “El Despacho advierte que la Resolución 000676 del 24 de abril de 2020 no consideró dentro de sus fundamentos ninguno de los decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción. Aunque por el curso de los acontecimientos posteriores a la expedición de la referida resolución, su contenido podría resultar fácticamente afín con los decretos legislativos dictados desde el 17 de marzo de 2020, ello no permite considerar satisfecho el requisito legal consistente en que la medida objeto del control inmediato de legalidad constituya un desarrollo de dichos decretos durante los estados de excepción”.

<sup>24</sup> “Ahora bien, no escapa al Despacho que el acto administrativo objeto de análisis se relaciona de alguna manera con la situación que se ha generado por la aparición y propagación del virus COVID-19, situación que justificó la declaratoria del Estado de Excepción, y tampoco que fue expedido en vigencia del mismo. Sin embargo, ello no significa que el Consejo de Estado deba aprehender automáticamente el conocimiento vía control inmediato de legalidad, pues es imprescindible que el acto haya sido expedido con fundamento o en desarrollo de algún decreto legislativo, tal y como lo exigen las normas que regulan este asunto, lo que no sucede en el caso concreto”

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE**  
CIL fallo – 850012333000-2020-00267-00 pág. 8

		<p><b>Proceso número:</b> 11001-03-15-000-2020-02255-00 (bloque: medidas de bioseguridad y prevención) <b>ESTADO ACTUAL (07/07/2020):</b> Traslado al Ministerio Público.</p>
		<p style="text-align: center;">●</p> <p style="text-align: center;"><b>03/06/2020</b> <b>C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b> <b>SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No. 13</b> <b>Ponente: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ</b> <b>Radicación:</b> 11001-03-15-000-2020-02329-00 (bloque: medidas de bioseguridad y prevención) <b>ESTADO ACTUAL (07/07/2020):</b> Traslado al Ministerio Público.</p>
<p style="text-align: center;">●</p> <p style="text-align: center;"><b>02/06/2020</b> <b>C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b> <b>SALA ESPECIAL DE DECISIÓN NÚMERO 17</b> <b>Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS</b> <b>Radicación:</b> 11001-03-15-000-2020-01167-00 (bloque: medidas preventivas sanitarias).</p>		
<p style="text-align: center;">●</p> <p style="text-align: center;"><b>01/06/2020</b> <b>C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b> <b>SALA VEINTISIETE (27) ESPECIAL DE DECISIÓN</b> <b>Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE</b> <b>Radicación:</b> 11001-03-15-000-2020-02097-00. (bloque: aislamiento)</p>		<p style="text-align: center;">●</p> <p style="text-align: center;"><b>01/06/2020</b> <b>C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b> <b>SALA ESPECIAL DE DECISIÓN N.º 21</b> <b>PONENTE: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS</b> <b>Radicación:</b> 11001-03-15-000-2020-02233-00 (bloque: medidas de bioseguridad y prevención)</p>
		<p style="text-align: center;">●</p> <p style="text-align: center;"><b>22/05/2020</b> <b>C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b> <b>SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN</b> <b>PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN</b> <b>Número único de radicación:</b> 11001-03-15-000-2020-01962-00 (bloque: aislamiento) <b>ESTADO ACTUAL (07/07/2020):</b> Sigue en – avoca conocimiento.</p>
	<p style="text-align: center;">●</p> <p style="text-align: center;"><b>C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b> <b>SALA 19 ESPECIAL DE DECISIÓN</b> <b>PONENTE: WILLIAM HERNÁNDEZ</b> <b>Número único de radicación:</b> 11001-03-15-000-2020-01904-00 (bloque: aislamiento)</p> <p style="text-align: center;"><b>TUTELA JUDICIAL EFECTIVA – DERECHOS FUNDAMENTALES, AVOCA CONOCIMIENTO CON PRECISIONES ACERCA DE LA HABILITACIÓN DEL C.S.J.PARA ACCEDER A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA <sup>25</sup>.</b></p>	

<sup>25</sup> Se indicó textualmente: “El despacho, en decisiones previas tomadas respecto de la admisión de este medio de control, a partir del auto del 15 de abril de 2020 (expediente radicado 11001-03-15-000-2020-01006-00), consideró que, desde el punto de vista convencional y constitucional, el control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del CPACA tiene como esencia el derecho a la tutela judicial efectiva (...).”

Dado que se habilitó la posibilidad de que las personas accedan a la administración de justicia a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas (v. gr. nulidad simple), ha de entenderse que el control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, procede frente las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», sin incluir a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, que no pendan directamente un decreto legislativo (...). A partir del cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, del



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE**  
CIL fallo – 850012333000-2020-00267-00 pág. 9

● 18/05/2020 C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA VEINTIDÓS ESPECIAL DE DECISIÓN Magistrado Ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA Radicado: 11001031500020200187600 (bloque: aislamiento) ESTADO ACTUAL (07/07/2020): Al despacho para fallo.		
		● 15/05/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN Radicación: 11001-03-15-000-2020-01913-00 (bloque: aislamiento). ESTADO ACTUAL (07/07/2020): Oficio dirigido a las universidades para su eventual intervención.
● 07/05/2020 C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n.º 19 Ponente: Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Radicación: 11001-03-15-000-2020-01618-00 (bloque: medidas preventivas sanitarias) ESTADO ACTUAL (07/07/2020): El 02/07/2020 se registró proyecto de fallo.		
● 04/05/2020 C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA VEINTIDÓS ESPECIAL DE DECISIÓN Ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA Radicación: 11001-03-15-000-2020-01468-00 (bloque: aislamiento) ESTADO ACTUAL (07/07/2020): Recibe memoriales al despacho con intervenciones.		
	● 15/04/2020 C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN A Ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00 (bloque: aislamiento, medidas sanitarias) TUTELA JUDICIAL EFECTIVA – DERECHOS FUNDAMENTALES	
	● 22/04/2020 C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01246-00 (bloque: aislamiento, medidas sanitarias) ESTADO ACTUAL (07/07/2020): <b>Auto del 10 de junio – declara improcedente</b> <sup>26</sup> .	

Consejo Superior de la Judicatura, prorrogado por el Acuerdo PCSJA20-11549 del 7 de mayo de la misma anualidad (habilitación de la posibilidad de que las personas accedan a la Administración de Justicia a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas), **el espectro de los actos susceptibles de tener control inmediato de legalidad se limita a aquellos actos generales emitidos para desarrollar directamente los decretos legislativos, al tenor de lo dispuesto en las normas legales antes referidas.**

<sup>26</sup> “El contexto así descrito determinó la irrupción en el seno de la Corporación, **de voces que, al margen de la jurisprudencia de la Sala Plena, llamaron a una nueva y especial interpretación de los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y del artículo 136 del CPACA (se refiere a la tesis de W. Hernández acerca de la procedencia del CIL a la luz de la tutela judicial efectiva) (...).** Pues bien, el llamado que han venido realizando algunos Consejeros a una interpretación especial y nueva de la preceptiva rectora de este tipo de control, justificado como se encuentra por el difícil contexto que creó la emergencia, será atendido en esta providencia en la forma que mejor se pueda conciliar con la jurisprudencia de la Sala Plena de la Corporación, como un recurso al que ha de acudir el juez, en ejercicio del control inmediato de legalidad, **sólo en casos puntuales en los que encuentre que su contención ante las necesidades de control sobre un acto que, aunque proferido en ejercicio de función administrativa y en conexidad con las circunstancias que determinaron la situación de emergencia (pandemia), terminará redundando en grave compromiso de derechos fundamentales, esto es, sin alterar la sólida línea jurisprudencial existente en relación con los caracteres de esta modalidad de control y de los actos pasibles de él” (...).**

<p>17/04/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA VEINTE ESPECIAL DE DECISIÓN Radicación: 11001 03 15 000 2020 01031 00 Ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS (bloque: medidas sanitarias)</p>		
<p>03/04/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN 27 Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE Radicación: 11001-03-15-000-2020-00949-00 (bloque: aislamiento, medidas de bioseguridad)</p>		

2.2.1 La tendencia del superior funcional, sigue manteniéndose en las tesis restrictiva e intermedia, sin desconocer la postura liderada por el consejero William Hernández, quien en sus providencias aboga por dar curso al CIL desde la perspectiva de *la tutela judicial efectiva*, en consideración a la pandemia por COVID -19; sin embargo, en las decisiones más recientes, ha hecho precisiones acerca de cómo debe entenderse ese derecho a la luz de las disposiciones adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura acerca de la reanudación de términos judiciales.

**2.3 Unificación procesal. Actos que desarrollan la nueva política pública de aislamiento preventivo con reapertura gradual, progresiva y condicionada de actividades, sometidas a los protocolos de bioseguridad que adopta el Min Salud desde la R-666/2020**

2.3.1 Carga de transparencia del ponente. Puesto que no ha culminado el juzgamiento en sede CIL de actos expedidos antes del D.E. 636/2020, se advierte que las dos posiciones dispares en la corporación subsisten para dicha serie más antigua. Las precisiones que clarifican el debate pueden verse en el componente de aclaración de voto de N. Trujillo González a la sentencia del 18/06/2020, ponente A.P. Lara Ojeda, radicación 2020-00220-00.

2.3.2 La nueva dimensión a partir del D.E. 636/2020. La lectura ecléctica ubicada hacia el medio de los dos extremos relativos a la procedencia del CIL, permite postular que, si el acto territorial desarrolla otros nacionales que a su vez derivan de los legislativos, esa conexión normativa legitima desplegar el control inmediato de legalidad, sin desplazar el ordinario

---

“En línea con lo expuesto, vistos los antecedentes y motivaciones de la Resolución número 0000521 de veintiocho (28) de marzo de dos mil veinte (2020), viene claro que, aunque expedida cuando estaba en vigencia el estado de excepción declarado mediante Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, aquella no se produjo con fundamento en ningún decreto legislativo ni para desarrollo de alguno de aquellos. Se expidió en desarrollo de las atribuciones administrativas conferidas por la ley ordinaria y por los decretos que la reglamentan”.

Por otro lado, sin que ello implique un estudio detallado de su legalidad, la lectura de su texto indica que, las medidas que en ella se adoptan están orientadas a evitar las consecuencias negativas del aislamiento ordenado en el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, sobre el goce efectivo del derecho a la salud de la población más vulnerable al COVID 19. Por tanto, y comoquiera que no se advierte en forma manifiesta, **que esta comporte amenaza grave a derechos fundamentales**, se impone concluir que la Resolución número 0000521 de veintiocho (28) de marzo de dos mil veinte (2020) no es objeto del Control de Legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en el artículo 136 del CPACA.

**PROCEDENCIA DE CIL A LA LUZ DE LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA:**

C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A, ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, quince (15) de abril de dos mil veinte (2020) Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00: “De acuerdo con lo precedente, este despacho considera que desde el punto de vista convencional y constitucional, el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del CPACA tiene como esencia el derecho a la tutela judicial efectiva, y ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la covid-19, es posible extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional.

Esto significa que los actos generales emanados de las autoridades administrativas que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad, dadas las circunstancias excepcionales, **puede suceder que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias**, lo cual autoriza al juez del control inmediato que avoque el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva”.

contencioso administrativo, en especial, de nulidad simple.

2.3.2.1 Se unificaron así criterios en torno a la procedencia del estudio de fondo, en esencia, porque tales actos dicen haberse expedido para desarrollar el aludido D.E. 636/2020, u otros posteriores de su misma estirpe (ejemplo, el D.E. 749/2020)., pues en el contexto del D.L. 417/2020, en aquel se acudió a tres tipos del sistema de fuentes: i) la potestad reglamentaria permanente que al presidente otorga el art. 189 de la Carta; ii) los poderes extraordinarios de policía administrativa del Gobierno, preexistentes tanto al D.L. 417 como a la R-385 del Min Salud; y iii) como se indica enseguida, también a varios de los decretos legislativos que sobrevinieron a partir de la primera declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica por la pandemia de la COVID 19.

2.3.2.2 En efecto: en el D.E. 636/2020, expresamente, se invocó el plus normativo que el D.L. 539 del 13/04/2020<sup>27</sup> imprimió a los protocolos que adopta el Ministerio de Salud y Protección Social en virtud de la emergencia sanitaria; entre tales protocolos, posteriores al decreto legislativo aludido, se destacan los que contienen las Resoluciones 666 y 675 del 24/04/2020 y 738 del 09/05/2020, expedidas por dicho ministerio, que trazan el marco estructural del derrotero vigente para la reactivación gradual, progresiva y controlada de múltiples actividades productivas y comerciales en todo el país.

También acudió el Gobierno en el D.E. 636/2020 explícitamente a las restricciones que introdujeron los Decretos Legislativos 439 del 20/03/2020 (cierre de fronteras por 30 días, a partir del 23/03/2020) y 569 del 15/04/2020 (cierre para entrada de pasajeros del exterior).

2.3.3 La consecuencia jurídica que se infiere de las novedades y particularidades normativas reseñadas en precedencia permite predicar que desde el D.E. 636/2020 el Gobierno optó por flexibilizar el régimen de aislamiento preventivo obligatorio que había construido desde el D.E. 457/2020, pero preservando rígida sujeción de todas las autoridades y de los particulares al modelo de protocolos de bioseguridad que ha adoptado el Ministerio de Salud y Protección Social a partir de la R-666 del 24/04/2020, elevada al rango de *precepto obligatorio por la fuerza adicional que le imprime el D.L. 539/2020*.

Dicho plus legislativo presupone que *todas las autoridades*, incluido el propio Gobierno para expedir los decretos ejecutivos, han de sujetar el sistema de restricciones a las actividades económicas, sociales, culturales, lúdicas, deportivas, religiosas, etcétera, así como a los derechos y libertades de los habitantes del territorio, a los aludidos protocolos de bioseguridad.

Luego desde el D.E. 636/2020, que incorpora a su estructura normativa, de mandatos dirigidos a los gobernadores y alcaldes, entre otros destinatarios, dichos protocolos sanitarios, los actos territoriales que se ocupan de aplicar, adaptar, concretar y precisar los alcances de esos decretos ejecutivos a las particularidades de cada municipio (o departamento), constituyen inequívoco *desarrollo del régimen del estado de excepción* declarado por el D.L. 417/2020.

2.3.4 Con esa perspectiva se armonizan, sin rectificar posiciones ni excluir cada enfoque su propia estructura conceptual, las dos lecturas dispares que se han dado en este tribunal acerca de la viabilidad procesal del estudio de fondo en sede CIL, para los actos administrativos

---

<sup>27</sup> Artículo 1. Protocolos de bioseguridad. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, el Ministerio de Salud y Protección Social será la entidad encargada de determinar y expedir los protocolos 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 del Coronavirus COVID-19.

Artículo 2. **Obligaciones de las autoridades territoriales en materia de bioseguridad.** Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID 19, los gobernadores y alcaldes estarán sujetos a los protocolos que sobre bioseguridad expida el Ministerio de Salud y Protección Social, en virtud de la facultad otorgada en el artículo anterior. La secretaría municipal o distrital, o la entidad que haga sus veces, que corresponda a la actividad económica, social, o al sector de la administración pública del protocolo que ha de ser implementado, vigilará el cumplimiento del mismo.

territoriales generales que se ocupan de las medidas de aislamiento preventivo, pero se precisa que la unificación opera para los que desarrollan las disposiciones del D.E. 636/2020, en adelante.

2.3.5 Por su parte, el D.E. 749 del 28/05/2020, "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público", estableció en términos generales, lo siguiente:

- ✓ Ordenó 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 1 de junio de 2020, hasta las cero horas (00:001 del día 1 de julio de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19.
- ✓ Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio, limitó la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con determinadas excepciones (cada vez más, con flexibilización y ampliación progresiva de actividades permitidas).
- ✓ De conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, ordenó a los gobernadores y alcaldes 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,
- ✓ En su artículo 5, se refirió taxativamente a las actividades no permitidas. Se indicó que en ningún caso se podrán habilitar espacios o actividades presenciales y abiertos al público como discotecas, bares, escenarios deportivos y demás que impliquen actividades grupales o aglomeración de personas.
- ✓ Para las actividades excepcionales que los alcaldes y gobernadores quisieran adicionar, se estableció la obligación de elevar consulta y coordinar previamente con el Ministerio del Interior, las medidas que se pretendían permitir y adoptar.

### 3ª Procedencia, alcances y objetivos del control inmediato de legalidad

3.1 El art. 20 de la Ley 137 de 1994, estatutaria de los estados de excepción, diseñó el mecanismo de control inmediato de legalidad, a cargo de la jurisdicción contencioso administrativa, el cual debe recaer sobre: i) las medidas administrativas de carácter general; ii) que *desarrollen* las disposiciones del respectivo estado de excepción; iii) tengan la finalidad de ocuparse de sus causas y consecuencias; y iv) se produzcan *durante* dichos estados.

Según las claridades que ofreció la Corte Constitucional en la sentencia C-179 de 1994, que se ocupó de dicho artículo del proyecto de ley estatutaria, el control inmediato de legalidad que debe recaer sobre actos administrativos derivados del estado de excepción es un contrapeso especial al ejercicio del poder de las autoridades, revestido de particularidades que deben garantizar respuesta judicial oportuna.

3.2 En similares términos, el art. 136 de la Ley 1437 de 2011 reprodujo el CIL; se trata de un procedimiento relativamente breve, ágil sin audiencias, con participación ciudadana y del Ministerio Público, que a su vez vela porque la sentencia de única instancia abarque control integral de legalidad con fuerza de cosa juzgada limitada, sin que puedan surtirse a plenitud las etapas propias del juicio ordinario, ni abrirse con deseable amplitud el debate probatorio; se confrontan, en términos generales, actos administrativos abstractos o impersonales, con normas, con preponderancia de argumentación en puro derecho. Los de carácter territorial deben someterse a escrutinio, provocado o en su defecto oficioso, de los tribunales

administrativos; la cuerda procesal especial la diseña el art. 185 CPACA.

La ponderación de tales actos territoriales ha de hacerse en varios niveles de control de legalidad, con un sistema de fuentes concurrentes, así: i) la primera línea la constituyen los decretos ejecutivos expedidos por el Gobierno, o por otras autoridades administrativas superiores, que se hayan ocupado de las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción; ii) la segunda, el piélagos normativo de los poderes administrativos extraordinarios de policía, atinentes a situaciones afines, tales como: calamidad pública, orden público sanitario, sistema nacional de riesgo y desastres; iii) los decretos legislativos relativos, para esta época, a la pandemia por la COVID 19; iv) la Carta Política, como entramado fundante de todo el ordenamiento interno; y v) el bloque de constitucionalidad constituido por los tratados, convenciones u otras fuentes de los compromisos internacionales del Estado.

El enunciado que precede identifica un método analítico expansivo, con grados de proximidad fáctica, causal, temática y regulatoria, para facilitar el escrutinio. Desde luego, la ubicación de los preceptos va a la inversa, con centros gravitacionales primarios del bloque de constitucionalidad y la Carta Política interna.

3.3 Superadas oscilaciones de la jurisprudencia del Consejo de Estado, en decisiones más recientes se precisaron los rasgos más distintivos del CIL; en aras de aligerar la citación, es pertinente acotar que se han destacado los siguientes: i) carácter jurisdiccional; ii) integralidad, aunque relativa o limitada, por imposibilidad de examinar la totalidad del ordenamiento jurídico en breve tiempo; iii) autonomía de la JCA pues no tiene que esperar los fallos de la Corte Constitucional; iv) inmediatez, automaticidad u oficiosidad, pues si la autoridad no remite los actos, avoca conocimiento, sin que se requiera publicación o promulgación; y v) efectos de cosa juzgada, igualmente limitados o relativos respecto de lo que se haya explícitamente ponderado en la sentencia<sup>28</sup>.

3.4 La Sala Plena Contencioso Administrativa también ha precisado *cómo debe hacerse el CIL*, para cumplir el cometido de su *integralidad*, que le da sentido a la *cosa juzgada* absoluta para lo que se estudió y limitada o relativa para lo demás; respecto de la *conexidad* entre las medidas que dicen *desarrollar* los preceptos de los estados de excepción y esas fuentes superiores y la *proporcionalidad* de esas determinaciones administrativas con aquellas, se ha sostenido lo siguiente:

#### **4.6.3.1. Conexidad.**

*Se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa.*

[...].

#### **4.6.3.2.- Proporcionalidad.**

*En cuanto a la **proporcionalidad** de las medidas contenidas en el Decreto 1814 de 2015 se debe observar la correlación entre los fines buscados y los medios empleados para conseguirlo.*

(...)

*Las medidas, adoptadas en el decreto reglamentario No 1814 de 2015, sometido a control, resultan proporcionales con la gravedad de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, y guardan conexidad con las normas superiores*

---

<sup>28</sup> Consejo de Estado, Sala Plena Contenciosa, sentencia del 20/10/2009, M. Fajardo Gómez, radicación 11001031500020090054900 (CA). Ver igualmente, Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 26/09/2020, H. Sánchez Sánchez, radicación 1100103240002010002790. En esta se retomaron las características generales del CIL; se precisó por qué, pese a juzgamiento previo, debían examinarse el mérito de una demanda de nulidad contra actos generales.

que le sirven de sostén [...]»<sup>29</sup>.

Esos parámetros hermenéuticos contribuyen a dilucidar *cómo se ejerce el CIL* y qué efectos tendrán los fallos de mérito que recaigan; en cambio, por sí mismos, no dilucidan *cómo se determina qué deba someterse al CIL*, aspecto que se dejó enunciado, con unificación parcial del rumbo horizontal, en el acápite procesal de esta sentencia.

#### **4ª Marco teórico acerca de los límites de los poderes administrativos en los estados de excepción. Intangibilidad de algunos derechos y libertades<sup>30</sup>**

4.1 Según la Corte Constitucional, lo que caracteriza el régimen de un estado de excepción es la *necesidad* de reforzar el ordenamiento para preservar el orden o la disciplina social en guarda de los fines superiores que la Carta dispone proteger; así se indicó en la sentencia C-179/1994:

Los Estados de excepción o de turbación del orden exigen, entonces, normas que se adecuen a la nueva situación. Se trata, de normas generalmente más drásticas, vale decir, de un poder disuasivo mayor y más restrictivas de la libertad jurídica.

No obstante su naturaleza restrictiva, dentro de un Estado de derecho las normas de excepción han de mantener el sello que a éste le es inherente, a saber: 1. el gobernante, no obstante su mayor poder discrecional, está sujeto a control en todos los actos que, dentro de la nueva situación realice, y 2. la restricción de las libertades y derechos fundamentales ha de tener como propósito esencial la preservación de esos mismos bienes, que de ninguna manera pueden ser destruidos sino provisoriamente limitados, con el propósito de que la obediencia al derecho se restaure y las libertades y derechos recobren la vigencia plena de que gozan en tiempo de normalidad. Es lo que pudiéramos llamar la paradoja de los estados de excepción: las libertades públicas y los derechos fundamentales se restringen, en beneficio de esos mismos bienes. Esa circunstancia brinda un insustituible criterio de control de los actos del gobernante investido de poderes excepcionales, y es éste el criterio que ha de guiar a la Corte en el examen de constitucionalidad de la presente ley estatutaria. Prescindir de ese criterio, conduce a trocar el Estado de derecho en una forma de organización política que lo contradice y desnaturaliza<sup>31</sup>.

4.1.1 La necesidad de ejercer ese plus de coerción, contención o restricción de derechos y libertades, cuando la legislación preexistente permanente sea insuficiente para alcanzar los fines, es lo que explica, según el fallo citado, que tenga que acudir a un estado de excepción; en sus palabras:

De la misma manera se adecua a lo dispuesto en los artículos 212, 213, 214 y 215 de la Carta, el que se establezca que las facultades que se atribuyen al Gobierno sólo pueden ser utilizadas cuando existan hechos perturbadores que hagan imposible su control por medio de los mecanismos ordinarios con que cuenta el Estado, pues "El ámbito de las instituciones de la anormalidad se reserva para aquellas perturbaciones que pueden poner en peligro elementos y condiciones esenciales del sistema económico, político, social o del medio ambiente, más allá de lo que resulte ser en un momento dado su rango normal de existencia o funcionamiento y que tengan la posibilidad de amenazar con superar un límite crítico. La función de los gobernantes es la de crear condiciones para vivir en la normalidad y controlar que las tensiones no rebasen los márgenes normales, actuando en todo caso

<sup>29</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, sentencia del 24/05/2016, Guillermo Vargas Ayala, radicación núm.: 11001 03150002015 02578-00. Cita: Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, fallo del 24/09/2002, Alberto Arango Mantilla, expediente 2002-0697. En similar sentido: CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, sentencia del 05/03/2012, Hugo Fernando Bastidas Bárcenas Bogotá, radicación 110010315000-2010-00369-00(CA).

<sup>30</sup> En igual sentido ver: sentencias CIL del 02/07/2020, radicaciones: 850012333000-2020-00218-00 y 850012333000-2020-00230-00, ponente: N. Trujillo González.

<sup>31</sup> Corte Constitucional, sentencia C-179/1994, Carlos Gaviria Díaz, control previo del proyecto que se convirtió en Ley Estatutaria 137 de 1994.

cuando todavía se dispone de una capacidad de respuesta antes de que una de ellas llegue al punto crítico y la sociedad y sus instituciones se expongan al colapso" (Sent. C-004/92 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

En consecuencia, la declaración de los estados de excepción sólo puede tener ocurrencia, cuando se presenten una o varias de las circunstancias que consagra la Constitución, y como último recurso del Estado, frente a situaciones graves e inminentes que pongan en peligro la estabilidad institucional, la seguridad y soberanía del Estado, la convivencia ciudadana, o la perturbación o amenaza igualmente grave e inminente del orden económico, social o ecológico del país, o la grave calamidad pública, las cuales no pueden ser controladas mediante las medidas que consagra la Constitución y la ley para periodos de normalidad, o éstas resultan ciertamente insuficientes<sup>32</sup>.

4.1.2 Las notas comunes a los estados de excepción, con un diseño cuidadoso de pesos y contrapesos entre los poderes exorbitantes del Estado, los derechos, las libertades y sus garantías judiciales, las ofrece el articulado principalístico de la Ley 137 de 1994, en los arts. 4 al 15, en lo que atañe al régimen derivado del art. 215 de la Carta. Se prescinde de transcripción, ya ofrecida en otros fallos de esta línea.

4.1.3 Acerca de ese entramado de garantías, la sentencia C-179 de 1994 precisó:

**Los estados de excepción y el núcleo esencial de los derechos fundamentales.**

Las consideraciones hechas en la parte introductoria del presente fallo, permiten entender a cabalidad las normas de la Carta que fijan un límite a la limitación de los derechos fundamentales bajo el régimen de excepción: que, ni siquiera en aquéllos cuya restricción está permitida, se vulnere su núcleo esencial. Porque aún en situaciones de emergencia, el Estado de derecho tiene que dejarse discernir del Estado autoritario y tiene que orientar su acción política hacia la consecución de los fines que lo signan y de los que no puede abdicar bajo ninguna circunstancia, so pena de desnaturalizarse.

Qué es el núcleo esencial? Consideraciones similares a las que se hicieran a propósito de la noción de orden público, caben en relación con la de núcleo esencial. Se trata de un concepto inevitablemente ambiguo, frente al cual todo intento de definición satisfactoria está avocado al fracaso. Quizás una analogía resulte útil en el esclarecimiento de la expresión.

H. L. A. Hart ha señalado cómo en la norma jurídica (la que por estar formulada en lenguaje natural, participa de la ambigüedad y la equivocidad que a él le son inherentes), puede distinguirse una zona central o núcleo y una zona de penumbra. Hacen parte de la primera, los hechos o circunstancias que sin duda están regulados por la norma. Y de la segunda, aquéllos cuya referencia a la norma resulta incierta y problemática.

Es posible ejemplificar unos y otros pero, no lo es encerrarlos en una definición unívoca y exacta. Otro tanto ocurre con la noción de núcleo esencial de un derecho fundamental. Sabemos que a él pertenecen aquellos elementos sin los cuales el derecho deja de ser lo que es, pero no es lógicamente posible dar una noción anticipada que satisfaga a plenitud las exigencias de una definición. Irremediablemente es tarea del intérprete, en cada caso específico, determinar si una disposición normativa de rango inferior, vulnera o no el núcleo esencial. Concretamente, incumbe al juez constitucional verificar, durante la vigencia de los estados de excepción, si un decreto legislativo del gobierno vulnera o no un derecho fundamental, a fin de emitir un juicio de constitucionalidad sobre dicho decreto.

En esa tarea deben guiar al intérprete, como criterios insustituibles, el telos del Estado social de derecho y la razón justificativa del estado de excepción, que apuntan ambos hacia el disfrute pleno de las libertades por parte de los destinatarios, así, para lograr ese propósito, haya sido necesario el sacrificio temporal de algunos aspectos que hacen parte del derecho pero no constituyen su núcleo esencial. En los casos dudosos, y justamente, por las razones

---

<sup>32</sup> *Ibidem*, argumento de cierre del análisis del art. 1° del proyecto de ley.

expuestas, el intérprete, entonces, deberá guiarse por el principio "pro favor libertatis", pues ha de tener presente que la restricción es lo excepcional, y lo excepcional (la pena es un claro ejemplo) debe justificarse sin dejar margen a la duda.

En decisiones anteriores, tanto en procesos de constitucionalidad como de tutela, esta Corporación, siguiendo la jurisprudencia extranjera, ha indicado directrices para interpretar adecuadamente esa expresión tan problemática como imprescindible. Es del caso, referir a algunas de ellas así:

"... El núcleo esencial de un derecho fundamental puede definirse como el ámbito intangible del derecho cuyo respeto se impone a las autoridades y a los particulares. ... Visto desde la perspectiva de los derechos subjetivos, el contenido esencial de un derecho fundamental consiste en aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales dejaría de adscribirse a ese tipo, desnaturalizándose. Por otra parte, la jurisprudencia de intereses ha diseñado una fórmula según la cual el núcleo esencial del derecho fundamental es aquella parte de su contenido que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección. ... La interpretación y aplicación de la teoría del núcleo esencial de los derechos fundamentales está indisolublemente vinculada al orden de valores consagrado en la Constitución. La ponderación de valores o intereses jurídico-constitucionales no le resta sustancialidad al núcleo esencial de los derechos fundamentales. El núcleo esencial de un derecho fundamental es resguardado indirectamente por el principio constitucional de ponderación del fin legítimo a alcanzar frente a la limitación del derecho fundamental, mediante la prohibición de limitaciones desproporcionadas a su libre ejercicio". Sentencia T-426/92 Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

"...Siguiendo a Peter Haberle, se denomina 'contenido esencial' al ámbito necesario e irreductible de conducta que el derecho protege, con independencia de las modalidades que asuma el derecho o de las formas en que se manifieste. Es el núcleo básico del derecho fundamental, no susceptible de interpretación o de opinión sometida a la dinámica de coyuntura o ideas políticas". Sentencia T-002/92 Magistrado Ponente Dr. Alejandro Martínez Caballero.

[...]

A pesar de que el legislador utiliza idénticos términos a los que aparecen en el artículo 213 de la Carta, regulador del estado de conmoción interior, para hacerlo extensivo a los demás estados de excepción, ello no quiere decir que tal condicionamiento no les sea aplicable, pues si bien es cierto que en caso de guerra exterior o de emergencia económica, social o ecológica, las causas que permiten su declaración son claramente distintas, lo cierto es que las medidas que se dicten durante dichos periodos, deben guardar la conexidad debida con las situaciones que dieron origen al estado de excepción correspondiente, tal como lo prescribe el numeral 1o. del artículo 214 de la Ley Suprema, que reza: "Los decretos legislativos... solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción".

La debida relación de conexidad que deben guardar las medidas que se dicten durante los estados de excepción con las causas que originaron la declaración del mismo, es un requisito constitucional de ineludible cumplimiento. Por tanto, las normas que se expidan deben estar dirigidas, en forma expresa y directa, a combatir los acontecimientos perturbadores de la paz, el sosiego y la tranquilidad ciudadana, eventos que dieron origen a la legalidad extraordinaria, y con el fin exclusivo de restablecer el orden perturbado.

Sobre este requisito constitucional existe múltiple jurisprudencia, tanto de esta Corte como



de la Corte Suprema de Justicia cuando tenía la misión de ejercer el control constitucional, la cual no es necesario transcribir, dada su reiteración y amplio conocimiento. Basta agregar simplemente, que si los decretos legislativos que expida el Presidente de la República durante los estados excepcionales, no guardan ninguna relación con las causas que llevaron a su implantación, ni están destinados a conjurar la crisis que los motivó, ni a contrarrestar el orden perturbado, con el fin de restablecer la normalidad, que es el permanente deber del Gobierno, dichos decretos serán declarados inexecutable por exceder los límites constitucionales

[...]

Si bien es cierto que, durante los estados de excepción, el legislador extraordinario está facultado para restringir o limitar determinados derechos o libertades fundamentales, no lo es menos que el constituyente le ha negado, en todo caso, la posibilidad de suspenderlos; pues las garantías constitucionales en los periodos excepcionales no se extinguen, a pesar de que algunas de ellas sean objeto de restricciones o limitaciones. Tampoco se le permite al Gobierno interrumpir el funcionamiento normal de cualquiera de las ramas del poder público, o modificar o suprimir los entes y las funciones de acusación y juzgamiento, tal como lo prescriben los artículos 214 en sus numerales 2o. y 3o., y 252 de la Carta; así las cosas, no se puede reformar o modificar el régimen constitucional, pues él sigue imperando. [...] (Sic, para uso extenso de mayúsculas y algunas tildes).

4.1.4 Para cerrar este aparte y completar el marco teórico específico del estado de emergencia económica, social y ecológica, al que concierne este fallo respecto de control inmediato de legalidad de los actos administrativos territoriales generales, es pertinente extraer de los pilares de la sentencia constitucional C-179/1994, que se ocuparon de los arts. 46 y siguientes del proyecto que se tornó en Ley Estatutaria 137 de 1994, el que se refiere a la *responsabilidad* estatal y de los funcionarios, por eventuales arbitrariedades, a saber:

*Artículo 51*

*"Indemnización de perjuicios. El Estado será siempre responsable por los excesos en la utilización de las facultades previstas en la presente ley, sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal o disciplinaria que corresponda a los servidores públicos."*

[...]

Sobre esta clase de responsabilidad ha dicho la Corte: "la responsabilidad del Estado para su concreción requiere de los siguientes requisitos: a) que se cause un daño; b) que ese daño sea imputable, por acción u omisión, a una autoridad pública; y c) que ese daño sea antijurídico. Primero, el daño, como requisito esencial de toda responsabilidad, es el resultado de la conducta del sujeto responsable hacia una persona, que se debe traducir en un perjuicio patrimonialmente avaluable para el receptor de la acción u omisión estatal. Segundo, la imputabilidad del daño es la atribución jurídica de reparar un daño causado que reposa en cabeza de un sujeto determinado. La imputación no puede realizarse con base en la sola causación material de daño, sino que debe sustentarse, 'previa justificación de su procedencia, en otras razones o títulos jurídicos diferentes, ya sea la propiedad de la cosa que ha producido el daño, la titularidad de la empresa en cuyo seno ha surgido el perjuicio, la dependencia en que respecto del sujeto responsable se encuentra el autor material del hecho lesivo, o cualquier otra. Y tercero, la antijuridicidad del daño se contrae a que el sujeto que se soporta el daño no tenga el deber jurídico de afrontarlo. En conclusión, el artículo 90 de la Carta dispone una garantía de las personas en defensa de sus derechos frente al comportamiento estatal." (Sent. T-291/93 M.P. Alejandro Martínez Caballero).

[...]

Finalmente debe aclarar la Corte que la responsabilidad a que alude la norma, no es la que se deriva del acto regla, así éste parezca notoriamente inadecuado o inconveniente (lo que generaría responsabilidad política) si no la que puede desprenderse de los actos administrativos que lo materializan, los que pueden causar detrimento a los derechos de las personas.

[...]

4.1.5 Como puede verse: i) si el de excepción es un *estado de legalidad*; ii) si algunos derechos y libertades son intangibles en su núcleo duro o esencial, acorde con la Carta y el bloque de constitucionalidad; iii) si entre los fundamentos del sistema de garantías lo está el principio de igualdad; iv) si las medidas excepcionales deben guardar conexidad con las causas y fines de la declaratoria de aquel, *tener justificación explícita suficiente para cada una de las restricciones impuestas* y demostrarse que son necesarias con relación a esos presupuestos, proporcionales en las restricciones y previsiblemente eficaces para lograr los cometidos; v) si el control inmediato de legalidad debe ser *integral*, acorde con la enseñanza del Consejo de Estado, consecuentemente del juez que se ocupa del CIL tiene que esperarse que trascienda de corroborar de manera general y abstracta la simple conformidad narrativa de los actos territoriales, o su referencia a la causa fáctica (para esta época, la pandemia de la COVID 19), o la invocación de ciertos decretos ejecutivos.

Es indispensable pasar de la *lectura pasiva* de los actos a escudriñar su *contenido material* y contrastarlo con el sistema de fuentes. Según el llamado constitucional en la sentencia C-179/1994, habrá fronteras difusas en las que el juez tiene que valerse de técnicas de ponderación (*jurisprudencia de intereses*), para descubrir el límite intangible del núcleo duro o esencial de ciertos derechos y libertades; si ello no basta, tendrá que hacer el principio *pro libertatis*. Solo así la *tutela judicial* vía CIL será realmente efectiva y contendrá más tempranamente, de oficio, los desvaríos de autoridades que pudieran concernir tales núcleos y, a la postre, comprometer la responsabilidad patrimonial del Estado y, quizás, conexas, la de funcionarios que incurran en abusos, precisamente más probables, frecuentes y gravosos, *en los actos que aplican los decretos regla legislativos*, como se advirtió por la Corte Constitucional.

La línea interpretativa que se ofrece en este fallo, derivada del marco regulatorio estatutario de los estados de excepción, para el caso, art. 215 de la Carta, Ley 137/1994 y sentencia C-179/1994, profundizará en las particularidades significativas de los actos territoriales que se someten a estudio de fondo en sede CIL, específicamente para identificar, cuando corresponda: i) derechos, garantías o libertades que se supriman, restrinjan o afecten; ii) motivos y fines, según la sustentación administrativa expresa, explícita e individualizada de cada una de las restricciones incorporadas en esos actos y su pertinente acreditación; iii) distinción entre núcleo esencial intangible y derechos que puedan limitarse; iv) necesidad, proporcionalidad y eficacia de las medidas; y v) eventuales notas que puedan configurar trato discriminatorio o diferenciación negativa entre sus destinatarios, sin justificación constitucional inequívoca.

### **5ª Bloque temático relativo a la tensión entre derechos y libertades de adultos mayores y la protección colectiva de la salud pública<sup>33</sup>**

5.1 El problema teórico. El D.E. 636/2020, como varios de sus antecesores y otros que lo han sucedido, con grados diversos, han restringido los derechos a la circulación, movilidad, trabajo, recreación y otros, de personas mayores de 70 años, lo que provoca

---

<sup>33</sup> Al respecto ver TAC, sentencias CIL del 02/07/2020, radicaciones: 850012333000-2020-00218-00 y 850012333000-2020-00230-00, ponente: N. Trujillo González. Como novedad con interés informativo, se registra acerca de la temática que el Juzgado 61 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá en fallo de tutela del 02/07/2020, radicación **11001334306120200011100**, inaplicó las disposiciones adoptadas por el Gobierno Nacional acerca de las medidas de aislamiento para adultos mayores de 70 años, en defensa de sus derechos fundamentales a la locomoción, libre desarrollo de la personalidad, entre otros; ordenó **expedir un acto administrativo mediante el cual otorgue el tiempo para ejercicio físico en exteriores a los adultos mayores, teniendo como base las consideraciones especializadas en la materia**, entre otras disposiciones. Actualmente, el asunto se encuentra surtiendo trámite de impugnación.

clara tensión entre esos derechos y libertades y el derecho a la salud. Es necesario abordarla ahora en fallo.

Como se ha divulgado profusamente en redes sociales y medios de comunicación, con argumentos serios que se agrupan en lo que se ha dado en llamar “*rebelión de las canas*”, juristas connotados y otros interesados han cuestionado que, por decreto, el Gobierno disponga de derechos y libertades de adultos mayores de 70 años, con medidas que los confinan en casa, *para protegerlos*; profesan y así lo han expuesto a jueces constitucionales, que son capaces de discernir por sí mismos su propio destino y auto cuidado.

5.2 Esa interesante disertación, reducida a la órbita de los derechos individuales (libre desarrollo de la personalidad, ejercicio de profesiones u oficios, igualdad, expresiones culturales y religiosas), algunos fundamentales, podría conducir a que la judicatura tenga que inaplicar o anular mandatos gubernamentales que pretendan decidir por decreto cómo se ejerzan tales derechos y libertades de personas enteramente capaces de ocuparse de sí mismas. Tanto más, ahora, cuando la Ley 1996 de 2019, en acatamiento a deberes convencionales del Estado, impuso variar políticas públicas paternalistas o excluyentes, para sustituir las interdicciones judiciales por *apoyos* para quienes realmente lo requieran.

5.2.1 En efecto: al partir de los lineamientos de la sentencia C-179/1994, debe diferenciarse el núcleo esencial de los derechos y libertades de dichos adultos, pues no podrá ser erosionado; identificarse el margen de maniobra de las autoridades administrativas (nacional y territoriales) para limitarlos *sin suprimirlos* ni coartarlos a un grado tal que su ejercicio resulte materialmente inviable.

El test de ponderación ha de indagar, en sede CIL, si el respectivo acto territorial, en lo que concierne a la competencia de los tribunales administrativos, ha cumplido los presupuestos cruciales del control de constitucionalidad y de legalidad, a saber: i) motivación suficiente de cada medida restrictiva con relación a cada derecho afectado; ii) revelación de sus motivos de hecho; iii) conexidad entre esos motivos y los fines que se pretenda alcanzar; y iv) proporcionalidad, que ha de constatarse en función de *restricción sin supresión* y de la previsible eficacia de cada una de las medidas.

5.2.2 *Ab initio* será más fácil vislumbrar la erosión del núcleo esencial de los derechos y libertades susceptibles de limitación, cuando ella sea tal que en realidad *suprima o impida su ejercicio*, bien por la intensidad misma de la medida, por la duración o por las condiciones que se impongan, que sobrepasen una frontera difusa difícil de construir en abstracto: necesidad y proporcionalidad.

5.2.3 El grado de dificultad se acrecienta cuando los actos territoriales derivan de los decretos ejecutivos o de la legislación permanente con cierta flexibilidad de las restricciones, como por ejemplo, señalar días de la semana y horarios para ejercer algunas de las actividades autorizadas, desde la iniciación de la apertura gradual o progresiva (*aislamiento inteligente*, dice el Gobierno), en vez de las prohibiciones iniciales que, en la práctica, redujeron a esos adultos mayores al enclaustramiento en casa, salvo para acudir a los servicios de salud, abastecerse de medicamentos y de bienes de primera necesidad, sin distingo entre sus condiciones de salud, ocupaciones laborales o profesionales, capacidad de auto cuidarse eficazmente, disponibilidad de acompañantes o de quién, por ellos, pudiera satisfacer sus requerimientos primarios para el decoroso vivir.

Nótese que la jurisprudencia constitucional, construida con basamentos que vienen desde la Convención Americana, pasan por la Carta Política y se decantan en la Ley Estatutaria 137/1994, precisa que la *dignidad humana* es irreductible durante los estados de excepción. Así que, en aras de preservar la supervivencia propia, no es viable llevar a la persona a condiciones materiales o psicológicas de vida indigna.

5.3 La lectura judicial adquiere otra tonalidad, aún más compleja, cuando se examinan los *motivos fácticos y fines* que el Gobierno ha invoca, desde la primera línea normativa que ideó en el D.E. 457/2020, hasta los más recientes, progresivamente a su vez más flexibles. En efecto: tiene que abordarse otro espectro: *el de ponderar la tensión entre esos derechos y libertades individuales y la dimensión colectiva de la salud pública*, que constituye otro derecho fundamental autónomo.

Se trata no solo de proteger a personas capaces de decidir acerca de su destino, sin la tuición paternalista del Estado y sin menoscabo de su irreductible dignidad, sino de precaver un riesgo que, al parecer, tiene sólidos fundamentos objetivos epidemiológicos, pues si tales adultos, con mayor vulnerabilidad ante el coronavirus SARS Co-V2 contraen la COVID 19, podrán requerir complejidades médico asistenciales que podrían provocar el colapso del sistema de salud, con graves consecuencias tanto para sus propios derechos – de los que como titulares tienen cierto poder de disposición, incluida su misma vida – como de los *demás*. Y de estos otros, claro que *no pueden disponer aquellos*. Es el delicado ejercicio judicial de *ponderación de intereses*, para buscar *armonizarlos* hasta fuere posible, en lugar de sacrificar unos para que florezcan los otros.

5.3.1 Según la motivación del D.E. 636/2020, el aislamiento preventivo obligatorio para los mayores de 70 años se inició el 20/03/2020, con enfoque orientado a su protección, en los términos de la R-464 del 18/03/2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, esto es, de una típica medida administrativa extraordinaria de policía sanitaria, para hacer frente a la pandemia de la COVID 19, en su fase de contención.

5.3.2 En la R-464/2020 se invocaron, entre otros fundamentos, los deberes de Estado para proteger la salud pública (art. 5 de la Ley 1751 de 2015; la tuición reforzada que esa Ley Estatutaria dispone para los adultos mayores de 70 años (arts. 11 y 15); se indicó como justificación de dicho mecanismo que esas personas pertenecen al grupo de *población más vulnerable*.

Ese acto administrativo *limitó sin suprimirlo* el derecho a la movilidad de los aludidos adultos, cuyo ejercicio permite desplegar otros derechos y libertades; en efecto, su artículo segundo determinó varias excepciones, a saber:

Artículo 2. De manera excepcional podrán salir del lugar de residencia las personas mayores de 70 años, únicamente en las siguientes situaciones, sin perjuicio de los lineamientos que expida este Ministerio:

1. Abastecimiento de medicamentos y bienes de consumo y de primera necesidad cuando no cuenten con red de apoyo familiar o social.
2. Uso de servicios financieros, tales como: reclamación de subsidios, retiro de recursos, asignación de retiro o pensión, y los demás que sean necesarios para garantizar su subsistencia.
3. Acceso a los servicios de salud, en caso de que no sea posible garantizarlo mediante atención domiciliaria.
4. Casos de fuerza mayor y caso fortuito.
5. Quienes por ejercicio de sus funciones públicas deban atender gestiones propias de su empleo actual
6. Servidores de elección popular.

7. Quienes presten servicios de salud.

8. Quienes realicen una actividad económica, salvo que reciban en su domicilio los subsidios o ayudas que otorguen las instituciones del Estado.

Parágrafo 2. Las personas mayores de 70 años que requieran movilizarse por encontrarse en algunas de las excepciones contempladas en el presente artículo, en servicio público de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera -intermunicipal-y del servicio de transporte aéreo, lo harán con total acatamiento de las medidas de prevención de contagio

5.3.3 En el D.E. 636/2020 a partir del 11/05/2020, el Gobierno delimitó la medida de aislamiento obligatorio de los adultos mayores de 70 años, así:

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 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo 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 los artículos 3 y 4 del presente Decreto.

[...]

Artículo 3. Garantías para la medida de aislamiento. 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:

[...]

41. El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, por un periodo máximo de una (1) hora diada, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales. Los niños mayores de 6 años podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre tres (3) veces a la semana, media hora al día, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales. En todo caso se deberán atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan.

Para asistir a los servicios de salud y los financieros, abastecimiento básico, las autorizaciones se confirieron por vía general, sin distingos por la edad (numerales 1, 2 y 3); para las actividades de servidores públicos y contratistas del Estado, solo las cruciales del sector salud (numeral 13). Se dejó la salvaguarda abierta del *caso fortuito o fuerza mayor*, igualmente indeterminada (numeral 5).

5.3.4 Es así protuberante que el Gobierno justificó en el D.E. 636/2020 la restricción de las actividades físicas y de ejercicio al aire libre para *mayores de 70 años*, únicos a los que se alude en su motivación, en las medidas que vienen desde la R-464/2020 del Minsalud. *Pero nada dijo a título de explicar o sustentar por qué la limitación se inició desde la franja de los mayores de 60 años*. En términos constitucionales, *omitió la carga de justificación explícita, clara y concreta* de la erosión transitoria de una modalidad de derechos constitucionalmente protegidos para un segmento de la población adulta.

5.3.5 Para suplir judicialmente la protuberante omisión del Gobierno, escudriñada la temática en resoluciones posteriores del Ministerio de Salud y Protección Social, se encuentra lo siguiente:

5.3.5.1 La R-470 del 20/03/2020, que se ocupó del aislamiento y cuarentena para *adultos mayores residentes en centros de larga estancia (“centros vida”)*, adujo en su motivación, acerca de los grupos etarios:

Que, a partir de los resultados reportados por el CDC de China, a febrero 17 de 2020, la Organización Panamericana de la Salud identificó una tendencia creciente en el porcentaje de personas que fallecen a medida que se avanza en los grupos de edad: mientras a nivel general la fatalidad es de 2,3%, en personas de 60 a 69 años la letalidad es de 3.6%, en los de 70 años es más del doble (8,6%) y el cuádruple en mayores de 80 años de edad.

5.3.5.2 La R-521 del 20/03/2020 definió el procedimiento para la atención ambulatoria en salud de personas sometidas al aislamiento preventivo, *con énfasis en adultos mayores de 70 años*.

5.3.6 Por último, vista la Ley Estatutaria 1751 de 2015, en especial su art. 11, único que se refiere expresamente a la protección reforzada a favor de adultos mayores, *no determina a partir de qué edad se les tiene como tales, don relación al derecho fundamental a la salud*.

Desde luego, se tiene presente que esa expresión tiene definición legal, para otros propósitos, como puede verse en el art. 2° de la Ley 1251/2008, para quienes han arribado a los 60 años de edad.

5.4 Así que se requiere una ponderación mesurada, con los test ideados por la Corte Constitucional, sin que el prejuicio, la ideología o lo emotivo, puedan desplazar un raciocinio cuidadoso de los jueces, en sede CIL y por vía de los demás medios de control.

5.5 La discrepancia y los matices de las posiciones de la sala deben entenderse ahora superada, para los actos territoriales cobijados por el D.E. 749 del 28/05/2020, pues allí, el Gobierno Nacional autorizó el ejercicio y la actividad física para los adultos mayores de 18 años y menores de 69 bajo determinadas condiciones, así como para los mayores de 70 años con restricciones más acentuadas en comparación con las del grupo anterior, tal como se indica a continuación:

**“Artículo 3.** Garantías para /a medida de aislamiento. 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: (...)

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 y de ejercicio al aire libre 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, tres (3) veces a la semana, media hora al día”.**

Es así como los dos enfoques antagónicos que han sostenido los titulares de los despachos 2 y 3 y el intermedio (condicionado por la detección de casos COVID 19 en un municipio específico) del despacho 1, confrontan para esta serie más reciente de disposiciones nacionales y territoriales un escenario diferente: *todos los adultos*, con restricciones progresivamente más acentuadas, pueden disfrutar del derecho a realizar actividades físicas y ejercicio al aire libre, incluso los mayores de 70 años, acorde con la perspectiva fáctica, epidemiológica y normativa que adoptó el Gobierno a partir del

D.E. 749/2020 y a ello ha de estarse el juzgamiento, por encima de las discrepancias abstractas y de los marcos teóricos que subyacen a cada visión judicial.

6ª Control formal: sujeción de actos territoriales a coordinación con el Ministerio de Interior

6.1 El párrafo 6 del art. 3º del D.E. 636/2020, al igual que varios de sus antecesores, dispone acerca de sus numerosas excepciones a las medidas de aislamiento, lo siguiente:

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

Por su parte, el Decreto 749 del 28/05/2020, también contempló:

**Parágrafo 6 – art. 3.** 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.

6.2 Nótese que ese enunciado viene de otro contextual: *la prohibición general* de la movilidad y del ejercicio de múltiples actividades personales, sociales, productivas y comerciales; lo que pueden adicionar los mandatarios territoriales *no son más restricciones*, salvo que explícitamente ejerzan y evidencien motivos y fundamentos jurídicos con base en la legislación permanente preexistente al estado de excepción, en el entorno común de la pandemia de la COVID 19, sino *más excepciones*, valga decir, *más autorizaciones* para hacer todavía más flexible el marco precisado por el Gobierno.

6.3 Luego, las nuevas condiciones que la autoridad territorial considere necesarias para concretar las medidas nacionales, tienen que cumplir dos requisitos:

i) La competencia funcional, propia de los alcaldes, prevista en el art. 315 de la Constitución, desarrollas, entre otras fuentes, por las Leyes 9ª de 1979 (arts. 478-483), que se refieren a recaudo y manejo de información epidemiológica; 136 de 1994, art. 91; 715/2001 art. 44, que asigna responsabilidades a los municipios, de vigilancia y control sanitario para que se ocupen de la salud pública; 1523 de 2012 y 1801/2016, arts. 14 y 202, bloque normativo que concreta el poder extraordinario de policía de los gobernadores y alcaldes frente a diversas contingencias, entre ellas, calamidades y epidemias.

Complementaria y concurrentemente, además, delimitada por el *mandato* que en su calidad de jefe de Estado y de gobierno, titular máximo de la preservación del orden público en todas sus facetas, les dirija el presidente de la República, mediante los decretos ejecutivos que, a partir del D.E. 636/2020, tienen claro conector normativo con los que desarrollan los declarativos de estado de excepción. Y

ii) Las variaciones que pretendan adicionarse, para introducir nuevas excepciones, deben pasar por consulta (información) y coordinación con el Ministerio del Interior, esto es, un requisito de forma o trámite que debe probarse caso por caso. El sentido de esa articulación con la autoridad nacional es claro: si la administración territorial estima necesario apartarse de la *orden superior*, para hacer más flexibles sus preceptos, *tiene que consultar y coordinar*; no ocurrirá lo mismo cuando, en ejercicio de sus propias competencias legales permanentes, el alcalde como responsable del buen suceso local, pretenda *adicionar restricciones* habilitado por el sistema de fuentes (poderes extraordinarios de policía administrativa), espectro para el que goza de mayor autonomía.

6.4 Esta corporación no acoge el rigor ritualista extremo que se ha hecho valer en algún tribunal par cuando se omite ese trámite o no se prueban sus resultados: solo cuando se identifiquen desviaciones significativas entre las *órdenes nacionales* y el acto territorial, se

materializa el vicio. Ningún alcalde o gobernador requiere coordinar o consultar nada, para *copiar y pegar* en sus decretos la normativa superior que se haya limitado a reproducir con cierta inocuidad.

7ª **Cuarentena sanitaria obligatoria para viajeros.** La oportuna alerta del Ministerio del Interior y la decisiones que en fallos divididos<sup>34</sup> recientes se produjo acerca de una restricción municipal impuesta a viajeros que provengan de otros lugares del territorio nacional en los que se hayan confirmado casos de la COVID 19 requiere ahora precisión y profundización de sus fundamentos jurídicos.

7.1 La Resolución 380 del 10/03/2020 del Minsalud adoptó medidas preventivas respecto de esa pandemia; entre ellas:

Artículo 1. Objeto. Con el objeto de prevenir y controlar la propagación de la epidemia de coronavirus COVID 2019, se adoptan las medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la entrada en vigencia del presente acto administrativo, arriben a Colombia de la República Popular China, de Italia, de Francia y de España. Las medidas de que trata el presente acto administrativo regirán desde la entrada en vigencia del presente acto administrativo hasta el 30 de mayo de 2020 y podrán levantarse antes de dicha fecha cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o ser prorrogadas, si las mismas persisten.

Parágrafo 1°. Las personas provenientes de estos países que catorce días antes de la publicación del presente acto hayan arribado al país deberán ser monitoreados por la autoridad territorial.

Parágrafo 2°. Estas medidas son de ejecución inmediata, tienen carácter preventivo, obligatorio y transitorio y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar.

Artículo 3. Ejecución de las medidas de aislamiento e internación. Tanto los viajeros nacionales como los extranjeros visitantes, provenientes de los países a que refiere el artículo 10 del presente acto administrativo, cumplirán las medidas de aislamiento e internación en su residencia o en un hospedaje transitorio cubierto por su propia cuenta, en la primera ciudad de desembarque, debiendo informar el lugar en el que dará cumplimiento a las medidas aquí previstas, tanto a migración Colombia como a la secretaría de salud respectiva, o la dependencia que haga sus veces,.

En su art. 2° asignó responsabilidades de control a diversas autoridades; a Migración Colombia, específicamente la vigilancia de dichos *viajeros internacionales* (numeral 2.3).

7.2 La Resolución 385 del 12/03/2020, del mismo origen, precisó aún más el régimen propio de ese confinamiento transitorio por razones sanitarias, con duración de 14 días, así:

Artículo 4. Medidas preventivas de aislamiento y cuarentena. Las medidas preventivas de aislamiento y cuarentena adoptadas en la Resolución 380 de 2020, serán aplicadas por un término de 14 días. Para los viajeros que tengan su residencia en el territorio nacional, las medidas serán aplicadas en el lugar de destino final en el país. Si el primer lugar de desembarque no es su destino final, el traslado entre uno y otro lugar se hará con todas las medidas de bioseguridad, las cuales serán sufragadas con cargo a los recursos propios del viajero.

El cumplimiento de esta regla será vigilado por las secretarías de salud departamentales o distritales o quien haga sus veces tanto del lugar del primer desembarque como del lugar de destino. Migración Colombia reportará a estas entidades la información del viajero. Los viajeros que tengan su residencia en el extranjero, que se encuentren en aislamiento o cuarentena, podrán optar por regresar a su país de origen antes del término de catorce días, siempre y cuando se cumplan todas las medidas de bioseguridad, las cuales serán sufragadas con cargo a los recursos propios del viajero.

7.3 El Decreto Legislativo 439 del 20/03/2020 también se ocupó de la aludida *cuarentena sanitaria* (art. 2°); nótese que su regla general es la *prohibición de desembarco o ingreso al territorio nacional de viajeros que provengan del exterior* (art. 1°). Son quienes excepcionalmente se les autorice arribar, *desde otro país*, los destinatarios de esa medida preventiva no condicionada por tener signos o síntomas compatibles con la COVID 19.

---

<sup>34</sup> TAC sentencias del 16/07/2020, A.P. Lara Ojeda, radicación 2020-00269-00 (actos de Orocué) y de la misma fecha, J.A. Figueroa Burbano, radicación 2020-00241-00 (actos de Nunchía), ambas con salvamento de voto, acerca de esa temática, de N. Trujillo González, por razones similares a las que se profundizan ahora. Se propone modificar línea.



7.4 Revisada la matriz de todos los protocolos de bioseguridad vigentes, adoptada por la Resolución 666 del 24/06/2020 del mismo Minsalud, se tiene que ni en su cuerpo normativo básico ni en el anexo técnico que describe detalladamente dichos protocolos para sectores productivos y del comercio (ver numerales 4, aparte 4.1 y 5, aparte 5.1, control de temperatura y estado de salud de trabajadores con reportes periódicos al SG-SST; transporte hacia y desde lugar de trabajo, reducción de ocupación de los medios masivos, numeral 4.2); ni el régimen para la detección y manejo de casos con síntomas compatibles con la COVID 19 (numeral 6), existe disposición alguna que someta a trabajadores que residan en municipio diferente al de su trabajo, ni a los viajeros internos en general, a *cuarentena obligatoria de 14 días* de manera indiscriminada, solo porque procedan de lugares con casos confirmados de la COVID 19.

Las medidas sanitarias epidemiológicas, que vienen desde la Ley 9ª de 1979, efectivamente facultan a las autoridades policivas y del sector salud para imponer esas restricciones transitorias a cualquier habitante del territorio, *cuando existan hechos constitutivos de signos o síntomas de alerta*, esto es, se trata de aplicar *criterios médicos basados en la evidencia*, cuando se activa una de tales alertas tempranas que permiten afectar derechos y libertades que tienen garantías constitucionales en aras de proteger la salud pública.

Luego, si un alcalde o gobernador estimare necesario extender esas medidas sanitarias en grados aún más severos que los diseñados en el régimen nacional del aislamiento preventivo obligatorio, *tiene que dar explicación suficiente* en la motivación y soporte de los actos administrativos, acorde con los estándares constitucionales (Ley Estatutaria 137/1994 y sentencia C-179/1994, entre otras) que exigen que *todas y cada una de las restricciones a esos derechos y libertades tiene que sustentarse y justificarse* en función de la necesidad, pertinencia, razonabilidad, utilidad y proporcionalidad de sus motivos y fines compatibles con la Carta y el bloque de constitucionalidad.

Se erosiona el núcleo duro de esas garantías cuando la autoridad actúa *por qué sí*, sin más razones que su intuición, prejuicio o abordaje especulativo empírico de la información, tanto más cuando introduce *diferenciación negativa* entre los habitantes del territorio, con palmaria violación del principio de igualdad.

## 8ª EL CASO CONCRETO

8.1 Se trata del Decreto 64 del 29/05/2020 expedido por el alcalde de Monterrey<sup>35</sup>, por el cual se extienden las restricciones (aislamiento obligatorio) derivadas de los Decretos ordinarios 531, 636 y 689/2020, conforme a los nuevos lineamientos trazados por el D.E. 749 del 28/05/2020, cuyos efectos cubren el lapso del 01 de junio al 01/07/2020, sin perjuicio de prórroga (art. 18). El Decreto 64 del 29/05/2020 fue modificado en algunos artículos por el Decreto 69 del 24/05/2020, en consideración a las recomendaciones hechas por el Ministerio del Interior.

8.2 Es necesario analizar la totalidad del articulado del acto territorial, en comparación con lo ordenado en el D. 789 del 28/05/2020, relevante para la época en la que fue expedido, para concluir si se ajusta o no a lo establecido por el Gobierno Nacional.

Además, para efectos de desarrollar un adecuado CIL, se requiere analizar desde un *enfoque constitucional* si las medidas adoptadas por el municipio limitan, restringen o suprimen los derechos y libertades individuales y en qué medida; es decir, como se indicó más arriba, es necesario adelantar un juicio de *justificación, necesidad, proporcionalidad, eficacia y si se evidencia algún trato discriminatorio que afecte el principio de igualdad*, como a continuación se indica:

---

<sup>35</sup> Expediente digital, documento 02. DECRETO 064 de 2020.

<b>Medidas adoptadas Decreto nacional - Decreto 749 del 28 de mayo de 2020</b>	<b>Medidas territoriales Decreto 64 del 29 de mayo de 2020 – Monterrey<sup>36</sup></b>	<b>Observaciones generales y enfoque constitucional</b>
<p><b>Artículo 1 - Decreto 749.</b> 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 1 de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de julio 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 los artículos 3 y 4 del presente Decreto.</p>	<p><b>ARTÍCULO 1º: Aislamiento.</b> Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, <b>a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 1 de julio de 2020</b>, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.</p> <p><b>Parágrafo:</b> Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos dentro de la jurisdicción del municipio de Monterrey, con las excepciones previstas en el artículo 2.</p>	<p>La medida de aislamiento se ajusta a las disposiciones adoptadas por el D. 749. Se transcribieron la totalidad de las excepciones previstas en el art. 3 del decreto nacional, salvo la del numeral 35, respecto del cual se hicieron algunas precisiones.</p> <p><b>Derechos afectados en general:</b> movilidad, locomoción, trabajo, ejercicio de actividad económica, libre desarrollo de la personalidad, recreación y deporte. El análisis individual respecto de la justificación, necesidad, proporcionalidad, eficacia y existencia o no de un trato discriminatorio sin justificación constitucional se hará de acuerdo con cada disposición adoptada a nivel territorial.</p>
<p><b>Artículo 3.</b> Garantías para /a medida de aislamiento. 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: <b>EXCEPCIONES.</b></p>	<p><b>ARTÍCULO 2º: Garantías para la medida de aislamiento.</b> 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: <b>(EXCEPCIONES CONTEMPLADAS EN EL ART. 3 DEL D. 749)</b></p>	
<p><b>35.</b> 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:</p> <p>El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de <b>edad de 18 a 69 años, por</b></p>	<p><b>NÚM. 35 (modificado por el art. 1 D. 69 del 24/06/2020). Se tiene en cuenta texto original:</b></p> <p>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:</p> <p>El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de <b>18 a 69 años, por un periodo máximo de dos</b></p>	<p>La manera de desarrollar actividad física y ejercicio cambió en el D. 749. El Gobierno Nacional estableció límites de acuerdo con la franja de edad, autorizó tales actividades para adultos entre los 18 y 69 años, adultos mayores de 70, así como para los niños mayores y menores de 6 años.</p> <p><b>Derechos fundamentales restringidos:</b> movilidad, libre desarrollo a la personalidad, recreación y deporte.</p>

<sup>36</sup> Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID – 19, y el mantenimiento del orden público en el municipio de Paz de Ariporo, en virtud del Decreto Nacional 749 de 2020.

<p><b>un período máximo de dos (2) horas diarias.</b></p> <p>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. <b>El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los adultos mayores de 70 años, tres (3) veces a la semana, media hora al día.</b></p>	<p><b>(2) horas diarias.</b> El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los niños mayores de 6 años, tres (3) veces a la semana en los horarios de 06:00 horas a 08:00 horas y de las 16:00 horas a las 18:00 horas, 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 entre los horarios comprendidos de las 17:30 horas hasta las 18:30 horas. <b>El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los adultos mayores de 70 años, tres (3) veces a la semana, una hora al día en los horarios de 06:30 horas a 07:30 horas.</b></p>	<p>Las medidas aquí dispuestas son justificadas y necesarias para la prevención del COVID; SON PROPORCIONALES, pues ya no se eliminan o suprimen de forma absoluta los derechos de los adultos en la franja de 18 a 69 años y se permitió, además, la actividad física para los mayores de 70 con determinadas condiciones. Las medidas son eficaces (por mayores permisiones de manera paulatina) y no se observa trato discriminatorio alguno.</p> <p>Las medidas territoriales están acordes con los límites expuestos en el D. 749 y se hizo uso del margen de maniobra allí dispuesto a cargo del alcalde.</p> <p>Sin embargo, SE EXCEDIÓ EL LÍMITE EN EL HORARIO PARA LOS ADULTOS MAYORES DE 70 AÑOS.</p>
<p><b>Artículo 5. Actividades no permitidas.</b> En ningún caso se podrán habilitar los siguientes espacios o actividades presenciales:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>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.</li> <li>2. Los establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión, bares, discotecas, de baile, ocio y entretenimiento y de juegos de azar y apuestas, billares, casinos, bingos y terminales de juego de video.</li> <li>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.</li> <li>4. Gimnasios, piscinas, spa, sauna, turco, balnearios, canchas deportivas, polideportivos, parques de atracciones mecánicas y parques infantiles.</li> <li>5. Cines y teatros.</li> <li>6. La práctica</li> </ol>	<p><b>Art. 3</b> (modificado por el art. 2 del D. 69 del 24/06/2020. Se tiene en cuenta texto original):</p> <p><b>ARTÍCULO 3º:</b> Actividades no permitidas. En ningún caso se podrán habilitar los siguientes espacios o actividades presenciales:</p> <p>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.</p> <p>Los establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión, bares, discotecas, de baile, ocio y entretenimiento y de juegos de azar y apuestas, billares, casinos, bingos y terminales de juego de video.</p> <p>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.</p> <p>Gimnasios, piscinas, spa, sauna, turco, balnearios, canchas deportivas, polideportivos, parques de atracciones mecánicas y parques infantiles.</p> <p>Cines y teatros.</p> <p>La práctica deportiva y ejercicio grupal en parques públicos y áreas de recreación, deportes de contacto o que se practiquen en conjunto.</p> <p>Servicios religiosos que impliquen aglomeraciones o reuniones.</p>	<p><b>Derechos fundamentales limitados:</b> movilidad, circulación, libre desarrollo de la personalidad, trabajo y ejercicio de actividad económica.</p> <p>Se contemplaron las mismas medidas del D. 749. Son justificadas, necesarias para evitar la propagación del virus y proporcionales con relación a los derechos restringidos con el fin de evitar aglomeraciones. Los espacios y actividades no permitidos, implican necesariamente aglomeración o reunión masiva de personas, razón por la que aún no se autorizaron. No se observa trato discriminatorio alguno.</p>

<p>deportiva y ejercicio grupal en parques públicos y áreas de recreación, deportes de contacto o que se practiquen en conjunto. 7. Servicios religiosos que impliquen aglomeraciones o reuniones.</p>		
<p><b>Artículo 2.</b> Ejecución de la medida de aislamiento. De conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, 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, adoptada en el artículo anterior.</p>	<p><b>ARTÍCULO 4:</b> Decretar el toque de queda en el municipio de Monterrey Casanare a partir de las 20:00 horas hasta las 05:00 horas, desde el día 01 de junio de 2020, hasta el día 01 de julio de 2020.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Se exceptúan de estas medidas los cuerpos de socorro, fuerza pública, autoridades y vehículos oficiales, vehículos de emergencias y comités establecidos para la atención de emergencia.</p> <p><b>Permiso excepcional.</b> Se autoriza el tránsito de vehículos y personas que realicen las siguientes actividades:</p> <p>Las relacionadas con el corredor vial Villavicencio – Yopal, actividades relacionadas con mantenimiento, operación, exploración y transporte de hidrocarburos, siempre y cuando se reporte y se solicite mediante oficio a la Secretaria de Gobierno, Seguridad y Convivencia de la Administración Municipal Monterrey al correo electrónico <a href="mailto:segregobierno@monterrey-casanare.gov.co">segregobierno@monterrey-casanare.gov.co</a>.</p> <p>Los vehículos de transporte de alimentos y de carga.</p> <p>La distribución de paquetería por parte de los servicios postales que prestan sus servicios en la jurisdicción de Monterrey Casanare</p>	<p><b>Derechos limitados:</b> movilidad, circulación, trabajo.</p> <p>La medida está justificada, es necesaria y proporcional a la limitación de los derechos.</p> <p>Pareciera en principio que, al contemplar la excepción de tránsito de vehículos relacionados con la actividad de hidrocarburos, exista un trato discriminatorio respecto de las demás; sin embargo, en el mismo texto se indicó que también estaban autorizados <b>los vehículos de transporte de alimentos y de carga en general</b>, lo cual garantiza el derecho a la igualdad, pues en virtud de dicha disposición, todos los vehículos de carga y transporte de alimentos pueden transitar sin excepciones.</p>
	<p><b>ARTÍCULO 5°: Restringir.</b> el acceso al municipio de Monterrey de vehículos y personas, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 01 de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 01 de julio de 2020, respetando las personas y actividades de la que trata el artículo 2° del presente decreto</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> La administración municipal adelantará las acciones a que haya lugar para hacer efectiva la medida restrictiva de acceso al municipio cerrando las diferentes vías con las que cuenta el municipio de Monterrey.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Para las excepciones que contempla el presente artículo está habilitada el ingreso y salida del municipio por la carrera 11 desde y hasta la calle 24 (marginal de la selva) donde está instalado un puesto de control.</p>	<p><b>Derechos afectados:</b> movilidad, circulación, trabajo, ejercicio de actividad económica.</p> <p>La medida es necesaria para evitar la propagación del COVID, es proporcional, pues en todo caso pueden salir e ingresar las personas y vehículos acorde con las actividades autorizadas por el Gobierno Nacional y acogidas por Monterrey. Se habilitó una sola vía para efectos de control y vigilancia. No se observa trato discriminatorio alguno.</p>
	<p><b>ARTÍCULO 6°:</b> Dentro del mismo periodo establecido en el artículo 1° del presente decreto y para realizar actividades de la adquisición de alimentos de la primera necesidad, alimentos, bebidas, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población y desplazamiento a servicios</p>	<p><b>Derechos afectados:</b> movilidad, circulación, trabajo, ejercicio de actividad económica.</p> <p>Las restricciones de pico y género para desarrollar las</p>

	<p>bancarios, financieros, de operación de pago y a servicios notariales y actividad física, se deberá atender la siguiente condición para lograr la circulación en la jurisdicción del municipio de Monterrey: 1. Días con fecha impares pueden movilizarse exclusivamente personas del sexo masculino.                  2. Días con fechas pares pueden movilizarse exclusivamente las personas de sexo femenino.                  La población LGBTI circularan de acuerdo a la restricción aquí establecida según su identidad de género.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> En la verificación del cumplimiento de lo establecido en este parágrafo, las autoridades respetarán las diversas manifestaciones de identidad de género de las personas.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Las personas de la que trata el presente artículo deberán cumplir con las medidas de autocuidado, tales como uso de tapabocas, guantes y distanciamiento de mínimo dos metros y demás que sean necesarias para prevenir el contagio del COVID-19.</p>	<p>actividades permitidas por el Gobierno Nacional son necesarias y proporcionales, pues en todo caso las personas pueden circular acorde con su género siguiendo determinados protocolos de bioseguridad que hacen parte del margen de maniobra del municipio. (uso de elementos de protección personal).</p> <p>No se observa trato discriminatorio alguno.</p>
<p>Artículo 10. 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 1 de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de julio de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes</p>	<p><b>ARTÍCULO 7°: Prohibición de consumo de bebidas embriagantes.</b> Prohibase el uso de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio abiertos al público, a partir de las 00:00 horas del día 01 de junio de 2020 hasta las 00:00 horas del día 01 de julio de 2020.</p>	<p><b>Derechos limitados:</b> trabajo, libre desarrollo de la personalidad. <b>Justificación:</b> evitar propagación la COVID y garantizar orden público. <b>Necesidad:</b> medida necesaria para evitar propagación del virus por la concurrencia de personas en espacios abiertos y establecimientos de comercio a consumir bebidas embriagantes (discotecas, bares etc.). <b>Proporcionalidad:</b> aunque la limitación es grande y por un amplio periodo de tiempo, ella no es absoluta, pues el expendio no quedó prohibido en el D. 749, haciendo proporcional la medida a las restricciones de los derechos en juego. <b>Eficacia:</b> Sí es eficaz para evitar la propagación del virus. Evita contagios ante la ausencia de aglomeraciones. No se evidencia trato discriminatorio alguno.</p>
<p><b>Artículo 11.</b> 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</p>	<p><b>ARTÍCULO 8°: Garantías para el personal médico y del sector salud.</b> Garantícese para el personal médico y el sector salud en el municipio de Monterrey Casanare, en el marco de las competencias del municipio el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud, ni se podrán realizar actos de discriminación en su contra. En el evento de evidenciarse acciones o conductas que impidan, obstruyan, o restrinjan el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás personal de vinculado con el servicio de salud, la policía e inspección de policía</p>	<p>Con esta medida no se observan restricciones a derechos fundamentales o libertades individuales, se trata de una orden autorizada por el Gobierno para no obstruir la actividad médica.</p>

contra.	municipal actuará en el marco de la ley, según las competencias de cada uno.	
<p><b>Numeral 21 – art. 3.</b> Las actividades de la industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.</p>	<p><b>ARTÍCULO 9°: Informe de servicios hoteleros.</b> Los prestadores de servicios hoteleros del municipio de Monterrey Casanare, deberán enviar de manera obligatoria el <b>protocolo de bioseguridad</b> aprobado por su ARL, para el respectivo estudio y otorgamiento de concepto favorable expedido por la oficina de salud pública municipal y certificación de funcionamiento por parte de la Secretaria de Desarrollo Económico y Medio Ambiente; igualmente remitir el reporte diario de los datos completos de sus huéspedes, informando si se llegare a presentar personas con síntomas relacionados con el virus COVID-19. La información requerida en el presente artículo deberá remitirse al correo electrónico saludpublica@monterrey-casanare.gov.co.</p>	<p><b>Derechos limitados:</b> movilidad, circulación, trabajo, ejercicio de actividad económica.</p> <p>Se trata de una medida autorizada por el Gobierno, siempre y cuando se cumplan con protocolos de bioseguridad. Es necesaria para evitar la propagación del virus y proporcional a la limitación de los derechos, pues en todo caso, pueden funcionar bajo estrictas condiciones para su funcionamiento en el contexto de la pandemia. No se observa trato discriminatorio alguno. La medida va dirigida a todos los hoteles del municipio.</p>
<p><b>ART. 3. NUMERAL 17.</b> 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.</p> <p><b>NUMERAL 18.</b> 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.</p>	<p><b>ARTÍCULO 10°:</b> En desarrollo de los numerales 17 y 18 del artículo 2 del presente decreto, se permite 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 y la ejecución de obras de construcción de edificaciones, y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas, así:</p> <p><b>Parágrafo 1: Horario.</b> Los horarios permitidos serán los establecidos en el artículo 135 numeral 24 de la Ley 1801 de 2016, es decir, de 8:00 am a 6:00 pm de lunes a sábado para la ejecución de la obra, sin embargo, las empresas contarán con una hora adicional que será de 7:00 am a 8:00 am para la aplicación de los protocolos de bioseguridad (...)</p> <p><b>Permiso excepcional.</b> Se analizarán los casos excepcionales respecto a: distanciamiento al área residencial, transporte o desplazamiento del personal, seguridad del personal; para lo anterior se deberá presentar solicitud justificada por escrito, indicando nombre del proyecto, dirección, responsable, horario y personal (nombre y número de cédula).</p> <p><b>Parágrafo 2. Permisos.</b> La Oficina Asesora de Planeación será la encargada de otorgar los permisos en el marco del plan de contingencia en la emergencia sanitaria por COVID-19 –</p>	<p><b>Derechos limitados:</b> trabajo, circulación, ejercicio de actividad económica.</p> <p>Medida justificada, necesaria y proporcional. No se observa trato discriminatorio alguno. Se trata de actividades autorizadas por el Gobierno en cuanto a la ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública.</p> <p><b>Derechos limitados:</b> trabajo, circulación, ejercicio de actividad económica.</p> <p>Medida justificada, necesaria y proporcional. No se observa trato discriminatorio alguno. Se establecieron concretos horarios para el desarrollo de la actividad.</p> <p><b>Derechos limitados:</b> trabajo, circulación, ejercicio de actividad económica.</p> <p>Medida justificada, necesaria y proporcional. No se observa trato discriminatorio alguno.</p> <p>Se trata del margen de maniobra del alcalde respecto de actividades autorizadas, para lo cual el alcalde de Monterrey contempló casos especiales: desplazamiento de personal, distancias al área residencial, etc.</p> <p><b>Derechos limitados:</b> trabajo, circulación, ejercicio de actividad económica.</p>

	<p>ÚNICAMENTE AL PERSONAL DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN DE OBRAS RESIDENCIALES Y NO RESIDENCIALES, para lo cual deberán dar cumplimiento a los siguientes requisitos los cuales deberán adjuntar: (...) <sup>37</sup></p>	<p>Medida justificada, necesaria y proporcional. No se observa trato discriminatorio alguno.</p> <p>Se trata del margen de maniobra del alcalde respecto de actividades autorizadas. Permisos concretos para la actividad de la construcción residencial y no residencial.</p>
<p><b>ART. 3. NUMERAL 17.</b> 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.</p>	<p><b>Parágrafo 3.</b> Para poder iniciar labores y de conformidad con el Decreto 749 de 28 de mayo de 2020, y el artículo 4 de la Resolución 666 del 2020, las empresas una vez radiquen los documentos relacionados en el parágrafo anterior, deberán enviar protocolo de bioseguridad y solicitar visita a la Oficina de Salud Municipal, por medio del correo electrónico saludpublica@monterrey-casanare.gov.co, para que esta valide la implementación de los protocolos de bioseguridad mediante concepto favorable y se otorgue por parte de la Oficina Asesora de Planeación Municipal el permiso para iniciar labores.</p>	<p><b>Derechos limitados:</b> trabajo, circulación, ejercicio de actividad económica.</p> <p>Medida justificada, necesaria y proporcional. No se observa trato discriminatorio alguno.</p> <p>Se trata del margen de maniobra del alcalde respecto de actividades autorizadas – actividad de la construcción residencial y no residencial.</p>
<p><b>NUMERAL 18.</b> 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</p>	<p><b>Parágrafo 4.</b> Las empresas y/o microempresas deberán generar para sus empleados, identificaciones que le permitan a la autoridad competente hacer un control sobre su movilización. Esta deberá contar con el nombre de la empresa, nombre y dirección de ejecución de la obra, cargo que desempeña, nombre completo y número de cédula de ciudadanía o cédula de extranjería del trabajador o contratista</p>	<p>Derechos limitados: trabajo, circulación, ejercicio de actividad económica.</p> <p>Medida justificada, necesaria y proporcional. No se observa trato discriminatorio alguno.</p> <p>Se trata del margen de maniobra del alcalde respecto de actividades autorizadas - actividad de la construcción residencial y no residencial.</p>
	<p><b>Parágrafo 5.</b> Las empresas dedicadas a la explotación y comercialización de materiales pétreos como aquellos que provienen de la roca, de una piedra o de un peñasco; y que habitualmente se encuentran en forma de bloques, losetas o fragmentos de distintos tamaños, entre otros, para la industria de la construcción, ferreterías y demás establecimientos de comercio que desarrollen actividades encargadas de surtir la cadena de suministros de materiales e insumos requeridos para la ejecución de dichas obras de infraestructura autorizadas en el presente decreto, deberá enviar protocolo de bioseguridad y solicitar visita a la Oficina de Salud Municipal, por medio del correo electrónico saludpublica@monterrey-casanare.gov.co, para que esta valide la implementación de los protocolos de bioseguridad mediante concepto favorable y se otorgue por parte de la Oficina Asesora de Planeación Municipal el permiso para iniciar labores previo cumplimiento de los siguientes requisitos, los cuales deberán adjuntar (...). Las empresas y/o microempresas una vez</p>	<p>Derechos limitados: trabajo, circulación, ejercicio de actividad económica.</p> <p>Medida justificada, necesaria y proporcional. No se observa trato discriminatorio alguno.</p> <p>Se trata del margen de maniobra del alcalde respecto de actividades autorizadas – protocolos de bioseguridad.</p>

<sup>37</sup> Certificado de Cámara de Comercio; licencia vigente, protocolo con copia del envío del Plan de Aplicación del Protocolo de Seguridad Sanitario para la Obra – PAPSO; solicitud escrita con datos del proyecto.

	<p>autorizadas, podrán iniciar operaciones distribuyendo a través de comercio electrónico, por entrega a domicilio o por entrega para llevar, en todo caso, deberán garantizar las medidas de bioseguridad establecidas por el Gobierno Nacional, a través de la Resolución 666 de 24 de abril de 2020 y Resolución 682 de 24 de abril de 2020.</p>	
	<p><b>Parágrafo 6.</b> Solo podrán iniciar actividades las empresas de la construcción cuyos proyectos estén habilitados previo cumplimiento de los requisitos estipulados en este capítulo y que se encuentren autorizados por la administración municipal.</p>	<p>Derechos limitados: trabajo, circulación, ejercicio de actividad económica.</p> <p>Medida justificada, necesaria y proporcional. No se observa trato discriminatorio alguno.</p>
	<p><b>Parágrafo 7.</b> Para la entrega de los inmuebles en el marco de la ejecución de la obra de construcción, se deberá informar a la Oficina Asesora de Planeación, de requerirse permiso especial para desplazamiento de personal adicional al ya autorizado.</p>	<p>Derechos limitados: trabajo, circulación, ejercicio de actividad económica.</p> <p>Medida justificada, necesaria y proporcional. No se observa trato discriminatorio alguno – margen de maniobra de alcalde.</p>
	<p><b>Parágrafo 8.</b> La vigilancia y control de la implementación y aplicación de los protocolos de bioseguridad estará a cargo de la secretaría que corresponda a la actividad económica, social, o al sector de la administración pública del protocolo que ha de ser implementado. El incumplimiento de lo estipulado en este capítulo y de los protocolos de control del riesgo y el manejo de las medidas sanitarias y de bioseguridad dará lugar al cierre inmediato de la obra de construcción o el establecimiento de comercio y se adelantaran las acciones administrativas, policivas y penales a que haya lugar. Cada secretaria, deberá reportar al Ministerio de Trabajo, los incumplimientos de la normatividad.</p>	<p>Derechos limitados: trabajo, circulación, ejercicio de actividad económica.</p> <p>Medida justificada, necesaria y proporcional. No se observa trato discriminatorio alguno – margen de maniobra de alcalde.</p>
	<p>Parágrafo 9 – suprimido por el art. 3 del D. 69: <b>Texto original: Parágrafo 9.</b> Toda empresa y/o microempresa, ente público o privado que requiera personal externo del municipio de Monterrey debe reportar a la entidad territorial con anterioridad el ingreso de dicho personal, con el objeto de garantizar el control del aislamiento preventivo obligatorio mínimo de 14 días como acción preventiva ante el contagio de COVID-19 por parte de la oficina de salud pública.</p>	<p>El Ministerio del Interior, mediante pronunciamiento remitido al municipio, sugirió eliminar dicho parágrafo, en consideración a que va en contra de la normatividad nacional, en virtud de la cual solo se exige cuarentena obligatoria de 14 días para las personas que ingresan del exterior y aquellos con resultado positivo de COVID.</p> <p>El Ministerio no aludió a dicha normatividad; sin embargo, se precisa que ella corresponde al D.L. 439 del 20/03/2020 (art. 2); Resolución 380/2020 del Ministerio de Salud (art. 2) y, Resolución 385/2020 del Ministerio de Salud (art. 4).</p> <p>Si bien, se trata de una medida que no tiene directa relación con el D. 749, contraría otras</p>



		disposiciones nacionales aún vigentes, pues la cuarentena mínima de 14 días solo aplica para los casos ya mencionados.
<p><b>ART. 3. NUMERAL 17.</b> 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.</p> <p><b>NUMERAL 18.</b> 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.</p>	<p><b>ARTÍCULO 11°:</b> Requisitos para reiniciar infraestructura de transporte y obra pública.</p>	Derechos limitados: trabajo, circulación, ejercicio de actividad económica.
	<p><b>Parágrafo 1.</b> Cada obra pública, de infraestructura de transporte, consultoría e Interventoría deberá contar con su Plan de Aplicación del Protocolo de Seguridad de Obra (PAPSO), debidamente avalado por la ARL y aprobado por la Interventoría o la Supervisión.</p>	Medida justificada, necesaria y proporcional. No se observa trato discriminatorio alguno – margen de maniobra de alcalde (protocolos de bioseguridad).
	<p><b>Parágrafo 2.</b> El Plan de Aplicación del Protocolo de Seguridad Sanitario para la obra (PAPSO) deberá incluir cada uno de los requerimientos en materia de higiene personal e interacción social, áreas, horarios y turnos de trabajo, operación y construcción, administración, transporte y movilización de personal, transporte de carga, suministro de insumos, equipos y maquinaria, elementos e insumos de control biológico (...) conforme a la Resolución 666 de 2020, emitida por el Ministerio de Salud.</p>	
	<p><b>Parágrafo 3.</b> Para poder iniciar obras, y de conformidad con el Decreto 749 de 28 de mayo de 2020 y el artículo 4 de la Resolución 666 del 2020, los contratistas radicarán el contrato de obra, el plan de seguridad de obra, y protocolo aprobado por la ARL a la oficina de Salud Pública Municipal al correo electrónico <a href="mailto:saludpublica@monterrey-casanare.gov.co">saludpublica@monterrey-casanare.gov.co</a>, para que esta verifique la implementación de los protocolos de bioseguridad (...)</p>	Derechos limitados: trabajo, circulación, ejercicio de actividad económica.
	<p><b>Parágrafo 4.</b> Durante la ejecución de las obras, sin perjuicio de la vigilancia que ejerza cada secretaría que corresponda a la actividad económica, social, o al sector de la administración pública del protocolo que ha de ser implementado, quien hará visitas periódicas de verificación, será responsabilidad de las Interventorías o Supervisión velar por el cumplimiento del Plan de Aplicación del Protocolo de Seguridad de obra, deberá de presentar un informe semanal con el seguimiento y control de las medidas de Bioseguridad aprobadas y deberán ser enviadas al correo electrónico <a href="mailto:secreinfraestructura@monterrey-casanare.gov.co">secreinfraestructura@monterrey-casanare.gov.co</a>. (...)</p>	Medidas justificadas, necesarias y proporcionales. No se observa trato discriminatorio alguno – margen de maniobra de alcalde.
<p><b>ART. 3. NUMERAL 17.</b> 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.</p> <p><b>NUMERAL 18.</b> Las actividades del sector de la construcción, ejecución de</p>	<p><b>Parágrafo 5.</b> Los horarios permitidos serán los establecidos en el artículo 135 numeral 24 de la Ley 1801 de 2016, es decir, de 8:00 am a 6:00 pm de lunes a sábado para la ejecución de la obra, sin embargo, las empresas contarán con una hora adicional que será de 7:00 am a 8:00 am para la aplicación de los protocolos de bioseguridad del personal al ingresar a la obra de construcción, lo anterior sin perjuicio del permiso excepcional.</p> <p><b>Permiso excepcional.</b> Se analizará los casos excepcionales respecto a: distanciamiento al área residencial, transporte o desplazamiento del personal, seguridad del personal; para lo</p>	Derechos limitados: trabajo, circulación, ejercicio de actividad económica.
		Medida justificada, necesaria y proporcional. No se observa trato discriminatorio alguno.
		Se trata del margen de maniobra del alcalde respecto de actividades autorizadas – fijación de horarios y casos especiales.

<p>obras civiles y la remodelación en inmuebles, así como el suministro de materiales e insumas exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas</p>	<p>anterior se deberá presentar solicitud justificada por escrito, indicando nombre del proyecto, dirección, responsable, horario y personal (nombre y número de cédula).</p> <p><b>Parágrafo 6 (suprimido por el art. 4 del D. 069):</b> Se transcribe texto original: <b>Parágrafo 6.</b> Toda empresa o ente público o privado que requiera personal externo del municipio de Monterrey debe reportar a la entidad territorial con previa anterioridad el ingreso de dicho personal, con el objeto de garantizar el control del aislamiento preventivo obligatorio mínimo de 14 días como acción preventiva ante el contagio del COVID-19 por parte de la oficina de salud pública.</p>	<p>El Ministerio del Interior, mediante pronunciamiento remitido al municipio, sugirió eliminar dicho parágrafo, el cual será anulado por las mismas razones indicadas frente al parágrafo 9 del art. 10.</p>
<p>Art. 3 – numeral 31. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte y distribución de las industrias manufactureras.</p>	<p><b>ARTÍCULO 12°:</b> De conformidad con el numeral 37 del artículo 2 del presente Decreto, se autoriza la cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de productos textiles, de cuero y prendas de vestir, de transformación de madera, de fabricación de papel, cartón y sus productos derivados, y fabricación de productos químicos, metales, eléctricos, maquinaria y equipos.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Toda la cadena de manufactura, deberá funcionar exclusivamente a través de canales virtuales y/o domicilios, no está permitido abrir los almacenes al público.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Para poder iniciar las labores enunciadas en el numeral 37 del artículo 2 del presente Decreto las empresas y/o microempresas deberán estar debidamente autorizadas por la Secretaría de Desarrollo Económico y Medio Ambiente, previa expedición de concepto favorable expedido por la oficina de Salud Pública por medio del correo electrónico saludpublica@monterrey-casanare.gov.co, anexando los siguientes documentos (...).</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> La vigilancia y control de la implementación y aplicación de los protocolos de Bioseguridad estará a cargo de la secretaría que corresponda a la actividad económica, social, o al sector de la administración pública del protocolo que ha de ser implementado, quien hará visitas periódicas de verificación y vigilancia. El incumplimiento de lo estipulado en este capítulo y de los protocolos de control del riesgo y el manejo de las medidas sanitarias y de bioseguridad dará lugar al cierre inmediato de la obra de construcción o el establecimiento de comercio y se adelantaran las acciones administrativas, policivas y penales a que haya lugar. (...)</p>	<p>Derechos limitados: trabajo, circulación, ejercicio de actividad económica.</p> <p>Medida justificada, necesaria y proporcional. No se observa trato discriminatorio alguno. Acorde con las disposiciones nacionales.</p> <p>Derechos limitados: trabajo, circulación, ejercicio de actividad económica.</p> <p>Medida justificada, necesaria y proporcional. No se observa trato discriminatorio alguno – margen de maniobra del alcalde en el municipio.</p> <p>Derechos limitados: trabajo, circulación, ejercicio de actividad económica.</p> <p>Medida justificada, necesaria y proporcional. No se observa trato discriminatorio alguno – margen de maniobra de alcalde (protocolos de bioseguridad).</p> <p>Derechos limitados: trabajo, circulación, ejercicio de actividad económica.</p> <p>Medida justificada, necesaria y proporcional. No se observa trato discriminatorio alguno – margen de maniobra de alcalde (protocolos de bioseguridad).</p>

	<p><b>Parágrafo 4.</b> Para el desplazamiento de los trabajadores, las empresas y/o microempresas deberán generar para sus empleados, identificaciones que le permitan a la autoridad competente hacer un control sobre su movilización. Esta deberá contar con el nombre de la empresa, nombre y dirección de ejecución de la obra, cargo que desempeña, nombre completo y número de cédula de ciudadanía o cédula de extranjería del trabajador o contratista.</p>	<p>Derechos limitados: trabajo, circulación, ejercicio de actividad económica.</p> <p>Medida justificada, necesaria y proporcional. No se observa trato discriminatorio alguno – margen de maniobra de alcalde (protocolos de bioseguridad).</p>
	<p><b>Parágrafo 5 (suprimido por el art. 5 del D. 69). Texto original: Parágrafo 5.</b> Toda empresa o microempresa o ente público o privada que requiera personal externo del municipio de Monterrey debe reportar a la entidad territorial “Oficina de Salud Pública” con anterioridad el ingreso de dicho personal, con el objeto de garantizar el control del aislamiento preventivo obligatorio mínimo de 14 días como acción preventiva ante el contagio de COVID-19.</p>	<p>El Ministerio del Interior, mediante pronunciamiento remitido al municipio, sugirió eliminar dicho parágrafo, el cual será anulado por las mismas razones indicadas frente al parágrafo 9 del art. 10.</p>
<p><b>Parágrafo 5 – art. 3.</b> 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.</p>	<p><b>ARTÍCULO 13°.</b> Todas las actividades reguladas en el presente decreto, se deberán acoger a lo dispuesto por la Resolución 666 del 24 de abril de 2020, Resolución 675 de 2020, por medio de la cual se adopta el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia Coronavirus COVID-19, y las que regulen este tema y sean emitidas con posterioridad a la entrada en vigencia de este decreto para lo cual la secretaria correspondiente vigilará su cumplimiento e informará a la autoridades competentes cualquier violación a estas normas.</p>	<p>Derechos limitados: trabajo, circulación, ejercicio de actividad económica.</p> <p>Medida justificada, necesaria y proporcional. No se observa trato discriminatorio alguno – margen de maniobra de alcalde (protocolos de bioseguridad).</p>
<p>Artículo 7. 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 3.</p>	<p><b>ARTÍCULO 14°:</b> Garantícese la distribución de paquetera por parte de los servicios postales que prestan sus servicios en esta jurisdicción, a través del servicio público de transporte terrestre, ello con el cumplimiento de las medidas de cuidado e higiene necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por la causa del virus COVID-19.</p>	<p>Es la misma medida establecida en el D. 749; NO se observa trato discriminatorio alguno.</p>
<p><b>Artículo 2.</b> Ejecución de la medida de aislamiento. De conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la</p>	<p><b>ARTÍCULO 15°:</b> Todas las disposiciones contempladas en el presente decreto son de estricto cumplimiento para los habitantes y residentes en el Municipio de Monterrey. Su incumplimiento acarreará las sanciones</p>	<p>Con esta medida no se observan restricciones a derechos fundamentales o libertades individuales, se trata de una orden autorizada por el</p>

Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, 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, adoptada en el artículo anterior.	previstas en la Ley 1801 del 2016, sin perjuicio de la conducta punible de Violación a Medidas Sanitarias contemplada en el artículo 368 de la Ley 599 de 2000.	Gobierno Nacional y la legislación permanente.
	<b>ARTÍCULO 16°:</b> Se ordena a los organismos del Estado, a las autoridades civiles y policivas hacer cumplir lo dispuesto en el presente decreto, para lo cual deberán realizar los operativos en todo el municipio de Monterrey, aplicando, de ser el caso, las medidas correctivas de sus competencias	Con esta medida no se observan restricciones a derechos fundamentales o libertades individuales, se trata de una orden autorizada por el Gobierno Nacional.
	<b>ARTÍCULO 19°:</b> 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 el artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que la sustituya o la modifique.	Con esta medida no se observan restricciones a derechos fundamentales o libertades individuales, se trata de una orden autorizada por el Gobierno Nacional y la legislación permanente.

8.4 Del análisis expuesto en el cuadro que antecede, se tiene que algunas disposiciones adoptadas por el alcalde del municipio de Monterrey en el Decreto 64 del 29/05/2020 no superan el filtro en sede CIL que debe hacer el juez contencioso administrativo de acuerdo con los parámetros establecidos en el marco dogmático.

8.4.1 Respecto de la autorización para realizar ejercicio y actividad física para adultos mayores, no se observa discriminación injustificada alguna, pues tal como se indicó con anterioridad, la discusión horizontal quedó superada con la expedición del D. 749 del 28/05/2020, como quiera que el Gobierno Nacional autorizó el ejercicio y la actividad física para los adultos mayores de 18 años y menores de 69 bajo determinadas condiciones, así como para los mayores de 70 años con restricciones más acentuadas en comparación con las del grupo anterior.

En ese sentido, el análisis de justificación, necesidad, proporcionalidad y eficacia de la medida, arrojó el siguiente resultado: i) **derechos fundamentales restringidos:** movilidad, libre desarrollo a la personalidad, recreación y deporte; ii) las medidas aquí dispuestas son justificadas y necesarias para la prevención de la COVID; iii) SON PROPORCIONALES, pues ya no se eliminan o suprimen de forma absoluta los derechos de los adultos en la franja de 18 a 69 años y se permitió además, la actividad física para los mayores de 70 con determinadas condiciones; iv) las disposiciones son eficaces (por mayores permisiones de manera paulatina) y no se observa trato discriminatorio alguno; v) las medidas territoriales están acordes con los límites expuestos en el D. 749 y se hizo uso del margen de maniobra allí dispuesto a cargo del alcalde; sin embargo, SE EXCEDIÓ EL LÍMITE EN EL HORARIO PARA LOS ADULTOS MAYORES DE 70 AÑOS.

8.4.1.1. El texto adoptado por el art. 2 – numeral 35 del Decreto 64 del 29/05/2020, dispuso lo siguiente:

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

El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de **18 a 69 años, por un periodo máximo de dos (2) horas diarias**. El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los niños mayores de 6 años, tres (3) veces a la semana en los horarios de 06:00 horas a 08:00 horas y de las 16:00 horas a las 18:00 horas, 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 entre los horarios comprendidos de las 17:30 horas hasta las 18:30 horas. **El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los adultos mayores de 70 años, tres (3) veces a la semana, una hora al día en los horarios de 06:30 horas a 07:30 horas.**”

8.4.1.2 Por lo anterior, se preservará la esencia de la medida de autorizar la actividad física de los adultos y niños como lo estableció el municipio de Monterrey, pero el límite horario diario para ejercer ese derecho será el que fijó el D.E. 749/2020, razón por la que habrá lugar a anular el aparte subrayado de la siguiente disposición:

**“Art. 2 (.....) 35. (...) El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los adultos mayores de 70 años, tres (3) veces a la semana, una hora al día en los horarios de 06:30 horas a 07:30 horas”**

En su lugar, el goce de ese derecho, en cuanto a límite de duración (media hora por día autorizado), será el que fijó el D.E. 749/2020 para los mayores de 70 años.

8.4.2 Aislamiento preventivo obligatorio mínimo de 14 días para personal externo del municipio – funcionamiento de empresas y microempresas públicas y privadas.

8.4.2.1 El municipio de Monterrey en el Decreto 64/2020 contempló una disposición común a tres artículos (10, 11 y 12), relacionados con la autorización de las actividades de infraestructura de transporte, obra pública y de la industria manufacturera, en los párrafos 9, 6 y 5 respectivamente. Lo señalado en los mencionados párrafos fue lo siguiente:

“Toda empresa o ente público o privado que requiera personal externo del municipio de Monterrey debe reportar a la entidad territorial con previa anterioridad el ingreso de dicho personal, con el objeto de garantizar el control del aislamiento preventivo obligatorio mínimo de 14 días como acción preventiva ante el contagio del COVID-19 por parte de la oficina de salud pública”.

8.4.2.2 Como se ve, la exigencia del confinamiento obligatorio por el término de 14 días se dirigió para el ingreso de personal externo al municipio de Monterrey, razón por la que el Ministerio del Interior sugirió eliminarla del articulado del acto territorial, porque las disposiciones nacionales en la materia únicamente exigen dicho aislamiento para aquellas personas que ingresar del exterior a territorio colombiano, así como para quienes se les ha diagnosticado COVID -19.

8.4.2.3 Se observa que, en efecto, la normativa nacional señalada en el marco teórico solo impone esa cuarentena sanitaria por 14 días para los eventos específicos mencionados, razón por la que, si bien, se trata de una medida que no tiene directa relación con el D. 749, contraría otras disposiciones nacionales aún vigentes. Por ello, se anularán los párrafos identificados en precedencia (párrafo 5 – art. 12; párrafo 6 – art. 11 y párrafo 9 – art. 10).

8.4.3 Las demás disposiciones adoptadas en el D. 064/2020, se ajustan a los lineamientos establecidos por el Gobierno en el D.E 749/2020 y superaron el filtro en sede CIL acorde con los parámetros de justificación, necesidad, proporcionalidad y eficacia.

9ª Conclusión: Respecto del D. 064 del 29/05/2020, se declarará ilegal la frase del texto adoptado en el art. 2 – numeral 35, que estableció los horarios para que los adultos mayores de 70 años desarrollaran actividades físicas; además, se declarará la nulidad de los párrafos 5, 6 y 9 de los arts. 12, 11 y 10 respectivamente, por contrariar las disposiciones nacionales en la materia (exigencia de aislamiento obligatorio por 14 días).

Se acoge parcialmente el concepto del Ministerio Público, cuyo agente abogó por que se mantenga todo el contenido del decreto municipal analizado, pues parcialmente se han detectado desviaciones jurídicas en los términos ya señalados.

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

RESUELVE:

1° DECLARAR ILEGAL la frase que se subraya y destaca en negrillas en la disposición del numeral 35 del art. 2 del Decreto 64 del 29/05/2020 (texto original), que dice:

**“Art. 2 (.....) 35. (...) El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los adultos mayores de 70 años, tres (3) veces a la semana, una hora al día en los horarios de 06:30 horas a 07:30 horas”**

En consecuencia, el goce de ese derecho para los adultos mayores de **70** años se sujetará al límite de tiempo fijado por el D.E. 749/2020, esto es, **media hora** por día autorizado.

2° DECLARAR nulos los parágrafos 5, 6 y 9 de los arts. 12, 11 y 10 respectivamente del Decreto 64 del 29/05/2020 (texto original), por las razones señaladas en la motivación, que al efecto indican:

**“Art. 10 (...) Parágrafo 9.** Toda empresa y/o microempresa, ente público o privado que requiera personal externo del municipio de Monterrey debe reportar a la entidad territorial con anterioridad el ingreso de dicho personal, con el objeto de garantizar el control del aislamiento preventivo obligatorio mínimo de 14 días como acción preventiva ante el contagio de COVID-19 por parte de la oficina de salud pública.

**Art. 11 (...) Parágrafo 6.** Toda empresa o ente público o privado que requiera personal externo del municipio de Monterrey debe reportar a la entidad territorial con previa anterioridad el ingreso de dicho personal, con el objeto de garantizar el control del aislamiento preventivo obligatorio mínimo de 14 días como acción preventiva ante el contagio del COVID-19 por parte de la oficina de salud pública.

**Art. 12 (...) Parágrafo 5.** Toda empresa o microempresa o ente público o privada que requiera personal externo del municipio de Monterrey debe reportar a la entidad territorial “Oficina de Salud Pública” con anterioridad el ingreso de dicho personal, con el objeto de garantizar el control del aislamiento preventivo obligatorio mínimo de 14 días como acción preventiva ante el contagio de COVID-19”.

3° DECLARAR ajustado al ordenamiento jurídico, en lo demás, el Decreto 64 del 29/05/2020 expedido por el alcalde de Monterrey.

4° Por Secretaría, por los medios más expeditos disponibles, sin perjuicio de notificación procesal, remítase copia al alcalde y al gobernador de Casanare, a este con carácter informativo.

5° En firme, actualícese registro, prescídase de conformar expediente físico, consérvese el repositorio digital institucional; déjese copia física impresa del fallo y archívese cuando sea viable el acceso a la sede institucional.

#### NOTIFÍQUESE

(Aprobado en sala virtual de la fecha, según Acuerdos PCSJA20-11567 y 11581 del CSJ, en armonía con las disposiciones del estado de excepción, entre ellas, arts. 11 D.L. 491/2020 y 2° del D.L. 806/2020; acta . Fallo, expediente 2020-00267-00 Decreto **064**, expedido por el alcalde de Monterrey. Hoja de firmas, impuestas por medios digitales, 38 de 38).

LOS MAGISTRADOS,

D.L. 491 a. 11 y 806 a. 2  
Firma escaneada controlada: 23/07/2020. Sin asignar firma electrónica

**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**

**AURA PATRICIA LARA OJEDA**

NTG/Eliana/Milena

**JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**