

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

Yopal, treinta (30) de julio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad  
ACTO: Decretos 034 del 11 de mayo y 035 del 26 de mayo de 2020  
RADICACIÓN: ACUMULADOS 85001-2333-000-2020-00258-00 y 850012333000002020- 00259-00

---

### MAGISTRADA PONENTE: AURA PATRICIA LARA OJEDA

#### **ANÁLISIS DE LEGALIDAD DE ACTOS ADMINISTRATIVOS EXPEDIDOS EN DESARROLLO DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN DECLARADO POR EL GOBIERNO NACIONAL CON OCASIÓN A LA PANDEMIA DEL COVID-19/AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO.**

El Municipio de Pore, remitió vía correo electrónico el Decreto 034 del 11 de mayo de 2020, suscrito por la alcaldesa municipal de dicho ente territorial, que correspondió al despacho 03 según acta de reparto del 1 de junio del mismo año, correspondiéndole el radicado 85001-2333-000-2020-00258-00.

Así mismo, el mencionado ente territorial, remitió vía correo electrónico el Decreto 035 del 26 de mayo de 2020, que igualmente fue asignado por reparto al despacho 03 según acta de reparto del 1 de junio del mismo año, con el consecutivo 85001-2333-000-2020-00259-00.

Como los citados Decretos versan sobre la medida de aislamiento preventivo obligatorio en el municipio de Pore, ordenada en cumplimiento de lo dispuesto por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 686 del 6 de mayo de 2020, prorrogado a través del Decreto 689 del 22 de mayo de 2020, se procederá a su acumulación, como se indicará más adelante.

## I ANTECEDENTES

### TRÁMITE PROCESAL

#### **Proceso 85001-2333-000-2020-00258-00**

El 3 de junio de 2020 se admitió el control inmediato de legalidad, el cual se notificó por estado No. 104 del 04 de junio de 2020 y personalmente al municipio de Pore y al Procurador 53 Judicial II para asuntos administrativos, de conformidad con la certificación emitida por la secretaria de la Corporación en la misma fecha, igualmente se publicó aviso No. 2020 – 0180 a la comunidad en la página web de la Rama judicial - Tribunal Administrativo, informando la existencia del proceso. Posteriormente, dando cumplimiento a la providencia en mención, el 06 de julio de 2020 se corrió traslado al Ministerio Público remitiendo copia del expediente en medio digital, para rendir el respectivo concepto.

#### **Proceso 85001-2333-000-2020-00259-00**

El 3 de junio de 2020 se admitió el control inmediato de legalidad, el cual se notificó por estado No. 104 del 04 de junio de 2020 y personalmente al municipio de Pore y al Procurador 53 Judicial II para asuntos administrativos, de conformidad con la certificación emitida por la Secretaría de la Corporación en la misma fecha, igualmente se publicó aviso No. 2020 – 0176 a la comunidad en la página web de la Rama judicial - Tribunal Administrativo, informando la existencia del proceso. El 6 de julio de 2020 se corrió traslado al Ministerio Público remitiendo copia del expediente en medio digital, para rendir el respectivo concepto.

### **CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO:**

#### **Proceso 85001-2333-000-2020-00258-00**

Encontrándose en la oportunidad procesal correspondiente, el Procurador 53 Judicial II Administrativo de Casanare, expuso que el acto administrativo contenido en el Decreto No. 034 de 11 de mayo de 2020, expedido por la alcaldesa Municipal de Pore *“Por medio del cual se amplían las medidas*

*transitorias para la prevención y disminución del riesgo de propagación del virus COVID-19 en el Municipio de Pore Casanare atendiendo el aislamiento preventivo obligatorio ordenado por el Presidente de la República mediante Decreto Legislativo No. 636 de 2020 y se dictan otras disposiciones”,* tiene que ver con la situación de riesgo que vive el municipio con ocasión del COVID-19.

Adujo que, la alcaldesa de Pore, es competente para proferir este tipo de actos, en razón a que dicha atribución le ha sido otorgada permanentemente por el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, así como la Ley 1551 de 2012 y artículos 3° y 12 de la Ley 1523 de 2012, artículo 44 de la Ley 715 de 2001, los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 y hasta el momento no ha despojado tal facultad.

Encuentra conexidad del acto local examinado con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional, a través del Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, ya que las decisiones plasmadas en el mismo constituyen medidas de prevención de la propagación y contagio del virus Covid-19.

Precisó que, el acto administrativo, respeta las formalidades de este tipo de actuaciones y existe proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis desatada por el COVID-19, impide 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 y rural de la entidad territorial, constituye una medida de buena gestión en materia de riesgo y de desastres y contribuye a mejorar los efectos de la pandemia.

Finalmente, manifestó que, confrontado el decreto objeto de control con el Decreto Legislativo 637 y 636 de 2020 proferidos por el Gobierno Nacional y las Leyes 136 de 1994, 715 de 2001 y 1801 de 2016, se constata indudablemente que no existe infracción alguna de aquél respecto de éstos, que son justamente las normas en las que debe fundarse, por tanto, solicitó declarar

conforme a derecho y por lo tanto legal el Decreto No. 034 del 11 de mayo de 2020.

**Proceso 85001-2333-000-2020-00258-00**

En el citado expediente, el Agente del Ministerio Público, señaló que el acto administrativo objeto de estudio, se fundamentó en las atribuciones establecidas en la Ley 1801 de 2016 y la Ley 715 de 2001 y que tiene que ver con la situación de riesgo que pueda afrontar eventualmente la entidad territorial en cuanto a la situación de propagación y contagio (respecto de adopción de medidas e instrumentos legales urgentes para conjurar la crisis acaecida por el COVID-19). Adujo que, la alcaldesa de Pore es competente para proferir este tipo de actos, en razón a que dicha atribución le ha sido otorgada permanentemente por el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, así como artículo 44 de la Ley 715 de 2001 y hasta el momento no ha despojado tal facultad.

Encuentra conexidad del acto local con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional, a través del Decreto 637 del 06 de mayo de 2020, ya que la decisión plasmada en el mismo constituye una medida de prevención de la propagación y contagio del virus Covid-19. Precisa que el acto administrativo, respeta las formalidades de este tipo de actuaciones y existe proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis desatada por el COVID-19, impide 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 y rural de la entidad territorial, constituye una medida de buena gestión en materia de riesgo y de desastres y contribuye a mejorar los efectos de la pandemia.

Finalmente, señaló que, confrontado el decreto objeto de control con el Decreto Legislativo 637, 636 y 689 de 2020 proferidos por el Gobierno Nacional y la Leyes 136 de 1994, 715 de 2001 y 1801 de 2016, se constata indudablemente que no existe infracción alguna de aquél respecto de éstos, que son justamente las normas en los que debe fundarse, por tanto, solicitó

declarar conforme a derecho y por lo tanto LEGAL el Decreto No. 035 del 26 de mayo de 2020.

## **II CONSIDERACIONES**

### **1. Acumulación de procesos**

Revisados los medios de control Nos. 850012333000-2020-00258-00 y 850012333000-2020-00259-00, se observa que tienen afinidad de materia, por cuanto el Decreto 034 del 11 de mayo de 2020, acto administrativo del primer expediente citado ordenó la medida de aislamiento preventivo obligatorio en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 y en el segundo proceso relacionado, el decreto local 035 del 26 de mayo de la presente anualidad, extiende la medida de aislamiento ordenada en el mencionado Decreto nacional, que fue prorrogado por el Decreto 689 del 22 de mayo de 2020.

En relación con la acumulación de procesos, el artículo 148 del C.G. P. señala que, de oficio o a petición de parte, podrán acumularse dos o más procesos, que se encuentren en la misma instancia, entre otros casos, cuando se trate de pretensiones conexas y las partes sean las mismas.

Por tanto, como los actos administrativos objeto de control de legalidad, de los procesos previamente citados, tienen asuntos conexos, pues se reitera, en ellos se ordena la medida de aislamiento preventivo obligatorio hasta el 31 de mayo de 2020, en aplicación de los principios de economía y celeridad, se procederá a la acumulación del proceso No. 850012333000-2020-00259-00 al expediente No. 850012333000-2020-00258-00, para que se tramite el estudio de los citados actos administrativos en el último proceso mencionado.

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

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

Como los Decretos 034 del 11 de mayo y 035 del 26 de mayo de 2020, objeto de estudio fueron expedidos por la alcaldesa municipal de Pore, este Tribunal es competente para conocer del presente asunto.

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

El presidente de la República, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, profirió el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días.

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

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

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

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

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

El **DECRETO 636 del 6 de mayo de 2020** “por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.”, en lo pertinente dispone:

*“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 2. 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*

*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 'período máximo de una (1) hora diaria, 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.*

*(...)*

*Artículo 4. Medidas para municipios sin afectación del Corona virus COVID-19. Los alcaldes de municipios sin afectación del Coronavirus COVID-19, podrán solicitar al Ministerio del Interior el levantamiento de la medida de aislamiento preventivo obligatorio en su territorio. Para tal efecto, el Ministerio de Salud y Protección Social deberá haber certificado la condición de municipio sin afectación del Coronavirus COVID-19. Verificado que se trata de un municipio sin afectación del Coronavirus COVID-19, el Ministerio del Interior podrá autorizar el levantamiento de la medida de aislamiento preventivo obligatorio. En ningún caso se podrán habilitar los siguientes espacios o actividades presenciales:*

*(...)"*

*Artículo 5. Teletrabajo y trabajo en casa. Durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19, las entidades del sector público y privado procurarán que sus empleados o contratistas cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo; desarrollen las funciones y obligaciones bajo las modalidades de teletrabajo, trabajo en casa u otras similares.*

*Artículo 6°. Movilidad. 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°.*

*Se deberá garantizar el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga.*

*Artículo 7°. Suspensión de transporte doméstico por vía aérea. Suspender el transporte doméstico por vía aérea, 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 11 de mayo de 2020.*

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

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

*Artículo 8. 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 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.*

*Artículo 9. Garantías para el personal médico y del sector salud. Los gobernadores y alcaldes, en el marco de sus competencias, velarán para que no se impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud, ni se ejerzan actos de discriminación en su contra. (...)"*

La vigencia del Decreto antes relacionado, fue prorrogada a través del Decreto 689 del 22 de mayo de 2020, que dispuso:

*"Artículo 1. Prórroga. Prorrogar la vigencia del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público", hasta el 31 de mayo de 2020, y en tal medida extender las medidas allí establecidas hasta las doce de la noche (12:00 pm) del día 31 de mayo de 2020 (...)"*

#### **4. NATURALEZA DEL MEDIO DE CONTROL Y SU ALCANCE RESPECTO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS ANALIZADOS.**

La Constitución Política establece en los artículos 212 a 215 lo referente a los estados excepción y determina de manera clara la procedencia y la forma para declararlos.

Por utilidad conceptual la Sala acoge lo expuesto por el Consejo de Estado en consulta del 30 de mayo de 2017<sup>1</sup>, en cuanto precisa lo siguiente:

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Radicación: 11001-03-06-000-2017-00092-00(2342), Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR, C.P. ÁLVARO NAMÉN VARGAS



- El artículo 215 permite activar un estado de emergencia por hechos sobrevinientes que perturben gravemente el orden económico, social o ecológico o que constituyan grave calamidad pública. Esto es, *“cuando el desorden amenaza de manera objetiva con superar niveles críticos poniendo en peligro factores esenciales de la convivencia, hasta el punto en que resulta incontrolable con base en los poderes ordinarios, deberá recurrirse a los poderes excepcionales.”*
- La declaración de esta emergencia habilita al presidente de la República para dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

En cuanto a la declaratoria, advierte la Sala de Consulta que se deben observar cómo requisitos de forma los siguientes:

*“(i) estar suscrita por el Presidente de la República y todos los ministros (artículo 215 C.P. y 46 de la Ley 137 de 1994); (ii) ser motivada (la Corte Constitucional exige que la motivación sea adecuada y suficiente y en algunos casos la ha considerado un requisito sustancial<sup>2</sup>); (iii) establecer claramente su duración y sujetarse al límite temporal previsto en la Constitución (periodos de hasta treinta días que sumados no excedan de noventa días en el año); (iv) determinar claramente el ámbito territorial de aplicación; (v) si no se hallare reunido, convocar al Congreso de la República; (vi) remitir la declaratoria de emergencia a la Corte Constitucional al día siguiente de su adopción para la revisión automática de constitucionalidad; y (vii) por mandato del artículo 16 de la Ley 137 de 1994, comunicar la decisión tanto al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas como al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos”<sup>3</sup>.*

Y en cuanto a los a los requisitos materiales o de fondo, indicó que según la jurisprudencia<sup>4</sup>, el decreto que declara el estado de emergencia económica, social y ecológica o por grave calamidad pública debe cumplir un presupuesto fáctico y uno valorativo, cada uno sometido a juicios diferenciados. En el presupuesto valorativo, se debe verificar la gravedad de la afectación al orden económico social y ecológico y la imposibilidad de afrontar la crisis con los mecanismos normativos ordinarios que establece la

---

<sup>2</sup> Sentencia C-254 de 2009. En esta sentencia se consideró además que la falta de motivación es insubsanable y que *“no puede ser suplida en el curso del juicio de constitucionalidad mediante el decreto y práctica de pruebas, ni con su referencia a esa declaratoria precedente en el Decreto ahora en revisión, toda vez que en la nueva declaratoria de estado de excepción, se imponía la enunciación siquiera concisa de los hechos y las razones de las ‘diversas manifestaciones sociales’ que habían sobrevenido adicionalmente, con ocasión de la continuada o acrecentada captación ilegal de recursos del público”*.

<sup>3</sup> Sentencias C-216 de 2011 y C-670 de 2015.

<sup>4</sup> Ver por todas, Sentencia C-670 de 2015.

Constitución. A diferencia del presupuesto fáctico, el presupuesto valorativo no está sometido a un examen objetivo sino de razonabilidad y proporcionalidad<sup>5</sup>.

Los anteriores elementos de fondo y de forma, resultan necesarios para ilustrar el examen de legalidad respecto de los actos administrativos que, dentro de la declaratoria del estado de emergencia expidan las entidades del Estado.

En este punto, conviene precisar que la ley estatutaria 137 de 1994, que reguló los Estados de Guerra Exterior, Conmoción Interior y emergencia económica, social y ecológica, en el artículo 20 establece:

*“Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales”.*

Frente al control de legalidad, la Sala Plena del Consejo de Estado en providencia del 31 de mayo de 2011<sup>6</sup>, explicó:

*“(...) La Sala Plena ha tenido oportunidad de referirse a los alcances del control automático de juridicidad practicado por el Consejo de Estado respecto de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos legislativos que se dictan durante los estados de excepción. Ha señalado la jurisprudencia, como rasgos característicos del control inmediato de legalidad, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y “su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos”. (...)*

*Asimismo, los rasgos en virtud de los cuales la jurisprudencia de esta Sala ha caracterizado el mencionado control inmediato son:*

*(i) Su carácter jurisdiccional, habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia y los efectos propios de este tipo de providencias serán los que se produzcan en virtud de la decisión que adopte la Jurisdicción acerca de la legalidad del acto controlado;*

---

<sup>5</sup> Entre otras, Sentencias [C-802 de 2002](#), [C-216 de 2011](#) y [C-670 de 2015](#).

<sup>6</sup> Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). Actor: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL. Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE.

(ii) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados “deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico”<sup>7</sup> y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye

“... la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”<sup>8</sup>;

(iii) Su autonomía, consistente en que resulta “posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan”<sup>9</sup>; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelanta el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo<sup>10</sup>.

(iv) Su inmediatez o automaticidad, reflejada en el deber legal impuesto a las autoridades que expidan el correspondiente acto administrativo para efecto de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo “dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición” - artículo 20 de la Ley 137 de 1994 (...)

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

## **5.- EXAMEN MATERIAL DEL DECRETO**

### **5.1 CAUSAS:**

#### **Decreto 034 del 11 de mayo de 2020**

En el citado acto administrativo, se aduce que de conformidad con el Decreto 539 de 2020, los alcaldes estarán sujetos a los protocolos que sobre bioseguridad expida el Ministerio de Salud y Protección Social del 18 de marzo

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 3 de mayo de 1999; Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque; Radicación número: CA-011.

<sup>8</sup> *Idem*.

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Precepto que, en lo aquí pertinente, dispone lo siguiente: “Artículo 66. Pérdida de fuerza ejecutoria. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos: (...) 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho”.

de 2020 y según lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 418 de 2020, las instrucciones y órdenes del presidente de la República de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de los alcaldes. Trae a colación el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional desde el 11 hasta el 25 de mayo de la presente anualidad.

Refiere que, según reporte epidemiológico expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social con corte al 10 de mayo de 2020, en el departamento de Casanare se ha reportado veinte casos positivos de covid-19 en Yopal y uno en Paz de Ariporo. Por tanto, debido a la ampliación de aislamiento preventivo ordenada por el Gobierno Nacional mediante Decreto 636 de 2020, se hace necesario establecer en el municipio de Pore las medidas necesarias para garantizar la vida y la salud de sus habitantes, así como las requeridas para mantener el orden público y la mitigación de los efectos derivados del covid - 19, teniendo en cuenta las actividades para las cuales se permite la circulación.

En consecuencia, el Decreto 034 del 11 de mayo de 2020, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del municipio de Pore hasta las 00:00 horas del 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del covid-19, para lo cual se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con excepción de aquellas establecidas en el artículo 2, en los mismos términos del artículo 3 Decreto Nacional 636 del 6 de mayo de 2020, que resultan necesarias para garantizar el derecho a la salud en conexidad con la vida y a la supervivencia, tales como la asistencia y prestación de servicios de salud, adquisición de bienes de primera necesidad, desplazamientos a servicios bancarios, financieros, de operadores de pago, compra y venta de divisas, trámites en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, la asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, adultos mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamiento especial que requieren de atención de personal capacitado, por causa de fuerza mayor o caso fortuito, actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas emergencias veterinarias, servicios funerarios, entierros y cremaciones, cadena de producción para bienes de primera necesidad, de siembra, fumigación, cosecha, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos

agrícolas y pesqueros, alimentos para animales, las actividades de los servidores públicos que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del covid-19 y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

Exceptúa también las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo, el funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio y distribución de los medios de comunicación, el desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, la cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, comercialización y distribución de las manufacturas de productos textiles, prendas de vestir, cueros y calzado, transformación de madera, metales, eléctricos, maquinaria y equipos, el comercio al por menor de combustible, lubricantes, aditivos y productos de limpieza para automotores, libros, periódicos, materiales y artículos de papelería y escritorio, 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 hora diada, el funcionamiento de la Comisaría de Familia e Inspección de Policía, así como los usuarios de estas, la fabricación, reparación, mantenimiento y compra y venta de repuestos y accesorios de bicicletas convencionales y eléctricas y los servicios de parqueaderos públicos para vehículos y de lavandería a domicilio.

Así mismo dispuso que permitirá la movilización de personas en calidad consumidores o usuarios, de bienes, productos y servicios, precisando que una sola persona podrá circular en su vehículo, acatando el último dígito de la cédula de ciudadanía en el horario comprendido entre las 6:00 am y 6:00 pm, de lunes a viernes. Los días sábado, se establece pico de género de 6:00 am a 12:00 m, hombres y de 12m a 6:00 p.m. mujeres, exclusivamente para la adquisición de bienes y servicios complementarios permitidos; el domingo queda prohibida la circulación de consumidores y usuarios de bienes y servicios y se permitirá la comercialización mediante la modalidad de comercio electrónico, plataformas digitales y entregas a domicilio. Las personas que desarrollen las actividades de comercio permitidas, deben

cumplir con las normas de bioseguridad establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social; se restringe el ingreso y tránsito de vehículos, motocicletas, bicicletas y demás medios de transporte reglamentados por la normativa nacional, por las vías del municipio de Pore, salvo aquellas permitidas; prohíbe el consumo de bebidas embriagantes en espacios públicos, espacios abiertos y establecimientos de comercio hasta el 25 de mayo de 2020; se permite la venta de dichas bebidas sin permitir su consumo, a través de los canales electrónicos, telefónicos o por entrega a domicilio, atendiendo las medida sanitarias y de bioseguridad a que haya lugar; con el fin de mitigar la transmisión del virus, se insta a los habitantes de Pore a efectuar la limpieza, lavado y desinfección del frente de sus residencia y adoptar las medidas de bioseguridad correspondientes; los transeúntes o visitantes que ingresen al municipio, donde existan casos positivos de covid-19, deben realizar el aislamiento preventivo obligatorio. En el artículo 9, advierte que el incumplimiento de las medidas adoptadas, acarreará sanciones. Finalmente señala que el Decreto tendrá vigencia a partir de su publicación.

#### **Decreto 035 del 26 de mayo de 2020**

En el mencionado Decreto, se aduce que de conformidad con el Decreto 539 de 2020, los alcaldes estarán sujetos a los protocolos que sobre bioseguridad expida el Ministerio de Salud y Protección Social del 18 de marzo de 2020 y según lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 418 de 2020, las instrucciones y órdenes del presidente de la República de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de los alcaldes. Trae a colación el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional desde el 11 hasta el 25 de mayo de la presente anualidad y el Decreto 689 del 22 de mayo de 2020, que prorrogó la vigencia del decreto antes mencionado hasta el 31 de mayo del año en curso.

Refiere que, según reporte epidemiológico expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social expedido con corte al 26 de mayo de 2020, en el departamento de Casanare se han presentado 26 casos positivos de covid-26 en Yopal, 2 en Paz de Ariporo y 2 en Villanueva. Por tanto, debido a la prórroga del Decreto 636 de 2020, se hace necesario establecer en el municipio de Pore las medidas necesarias para garantizar la vida y la salud de sus habitantes, así como las requeridas para mantener el orden público y la mitigación de los

efectos derivados del covid -19, teniendo en cuenta las actividades para las cuales se permite la circulación.

En consecuencia, a través del Decreto 035 del 26 de mayo de 2020, se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del municipio de Pore hasta las 24:00 horas del 31 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del covid-19, para lo cual se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con excepción de aquellas establecidas en el artículo 2, en los mismos términos del artículo 3 Decreto Nacional 636 del 6 de mayo de 2020, que resultan necesarias para garantizar el derecho a la salud en conexidad con la vida y a la supervivencia y retoma las medidas adoptadas en el Decreto 034 del 11 de mayo de 2020, tales como la asistencia y prestación de servicios de salud, adquisición de bienes de primera necesidad, desplazamientos a servicios bancarios, financieros, de operadores de pago, compra y venta de divisas, trámites en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, la asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, adultos mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamiento especial que requieren de atención de personal capacitado, por causa de fuerza mayor o caso fortuito, actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas emergencias veterinarias, servicios funerarios, entierros y cremaciones, cadena de producción para bienes de primera necesidad, de siembra, fumigación, cosecha, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas y pesqueros, alimentos para animales.

Dentro de las excepciones incluye, las actividades de los servidores públicos que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del covid-19 y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado, las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo, el funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio y distribución de los medios de comunicación, el desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, la cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación,

comercialización y distribución de las manufacturas de productos textiles, prendas de vestir, cueros y calzado, transformación de madera, metales, eléctricos, maquinaria y equipos, el comercio al por menor de combustible, lubricantes, aditivos y productos de limpieza para automotores, libros, periódicos, materiales y artículos de papelería y escritorio.

Permite, 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 hora diada, el funcionamiento de la Comisaría de Familia e Inspección de Policía, así como los usuarios de estas, la fabricación, reparación, mantenimiento y compra y venta de repuestos y accesorios de bicicletas convencionales y eléctricas y los servicios de parqueaderos públicos para vehículos y de lavandería a domicilio. Así mismo dispuso que se permitirá la movilización de personas en calidad consumidores o usuarios de bienes, productos y servicios, precisando que una sola persona podrá circular en su vehículo, acatando el último dígito de la cédula de ciudadanía en el horario comprendido entre las 6:00 am y 6:00 pm, de lunes a viernes. Los días sábado, se establece pico de género de 6:00 am a 12:00 m, hombres y de 12m a 6:00 p.m. mujeres, exclusivamente para la adquisición de bienes y servicios complementarios permitidos; el domingo queda prohibida la circulación de consumidores y usuarios de bienes y servicios y se permitirá la comercialización mediante la modalidad de comercio electrónico, plataformas digitales y entregas a domicilio, se restringe el comercio informal de otros municipios y los comerciantes informales del municipio deben adoptar sus propios protocolos de bioseguridad; con el fin de proteger la integridad de las personas y los animales de compañía, conforme a las medidas fitosanitarias, permite que una persona por núcleo familiar saque la mascota dentro de un rango de una cuadra del domicilio por un tiempo máximo de veinte minutos.

Las personas que desarrollen las actividades de comercio permitidas, deben cumplir con las normas de bioseguridad establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social; se restringe el ingreso y tránsito de vehículos, motocicletas, bicicletas y demás medios de transporte reglamentados por la normativa nacional, por las vías del municipio de Pore, salvo aquellas permitidas; prohíbe el consumo de bebidas embriagantes en espacios públicos, espacios abiertos y establecimientos de comercio hasta el 31 de mayo de 2020; se permite la



venta de dichas bebidas a través de los canales electrónicos, telefónicos o por entrega a domicilio, atendiendo las medida sanitarias y de bioseguridad a que haya lugar; con el fin de mitigar la transmisión del virus, se insta a los habitantes de Pore a efectuar la limpieza, lavad y desinfección del frente de sus residencia y adoptar las medidas de bioseguridad correspondientes; los transeúntes o visitantes que ingresen al municipio, donde existan casos positivos de covid-19, deben realizar el aislamiento preventivo obligatorio. En el artículo 9, advierte que el incumplimiento de las medidas adoptadas, acarreará sanciones. Finalmente señala que el Decreto tendrá vigencia a partir de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

## **5.2. PERTINENCIA:**

En los Decretos 034 y 035 de 2020, se citan como fundamentos para su expedición, los Decretos 418 del 28 de marzo de 2020 por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, 636 del 6 de mayo del mismo año, que ordenó nuevo aislamiento obligatorio preventivo hasta el 25 de mayo de 2020. Así mismo, el último Decreto local mencionado, trae a colación el Decreto 689 del 22 de mayo de 2020, que prorrogó la vigencia del anterior hasta el 31 de mayo del presente año y ambos actos administrativos citan otras normas relativas a la competencia policiva como la Ley 1801 de 2016.

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

El Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, tiene por objeto impartir instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid 19, ordena el aislamiento preventivo obligatorio hasta el día 25 de mayo de 2020, periodo que es prorrogado hasta el 31 del mismo mes y año, durante el cual se limita la libre circulación de personas y vehículos, estableciendo excepciones para el desarrollo de las actividades allí señaladas, siempre y cuando se cumplan los protocolos de seguridad expedidos por el

Ministerio de Salud y Protección Social, medidas con las cuales se pretende estimular la economía y el empleo, permitir apoyar a los trabajadores en el lugar de trabajo, sin afectar el derecho a la salud, circunstancia por la cual aún se mantienen las medidas de distanciamiento social y de aislamiento.

El control inmediato de legalidad, resulta procedente frente a los actos que se dictan en desarrollo de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica o grave calamidad pública consagrado en el artículo 215 de la C.P., como ocurrió en el país inicialmente por Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 (vigente hasta el 16 de abril del año en curso) y posteriormente por el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, por 30 días calendario más.

Es del caso resaltar que, en los términos del artículo 20 de la Ley 37 de 1994, el control de legalidad que se debe ejercer dentro de los estados de emergencia, recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa **y como desarrollo** de los decretos legislativos durante los estados de excepción; en igual sentido se establece el control inmediato de legalidad del artículo 136 del C.P.A.C.A.

Así las cosas, haciendo una interpretación sistemática del artículo 215 de la C.P. con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del C.P.A.C.A., la salvaguarda a la legalidad debe hacerse tanto del Decreto legislativo que declara la emergencia económica, social y ecológica, así como de los decretos legislativos que se profieran posteriormente con ocasión de la misma y claro está de todos aquellos actos administrativos que los desarrollan. De ahí que el sistema de fuentes en el contexto analizado se integra con los decretos legislativos, los decretos reglamentarios y los decretos ordinarios que se expidan como desarrollo de la emergencia declarada, siendo éstos últimos los de más común ocurrencia, como hemos podido evidenciar.

Pues bien, el Decreto Legislativo 417 por el cual se declaró inicialmente el estado de emergencia económica, social y ecológica, en su motivación tomó como presupuesto fáctico principal las resoluciones 380 del 10 de marzo de 2020 y 385 del 12 de los mismos mes y año, por la primera se adoptaron medidas preventivas de aislamiento y cuarentena y por la segunda se declaró la emergencia sanitaria. Que, si bien fueron expedidas con anterioridad al 17

de marzo de 2020, no es posible pasar por alto, que constituyen el presupuesto fáctico para la expedición de la declaratoria del estado de emergencia económico, social y ecológico declarado por el Gobierno nacional, máxime cuando en el presupuesto valorativo del citado decreto legislativo, en el juicio de gravedad de la afectación, se alude expresamente a la grave e inminente emergencia de salud y se expresa abiertamente que ésta a su vez afecta en su misma magnitud el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, el bienestar de los habitantes, así como la economía general de Colombia. Es más, en el acápite de justificación del Decreto 417, se motiva la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a la pandemia y la necesidad de adoptar medidas extraordinarias para conjurar sus efectos. Medidas estas que aún no han conjurado la crisis generada por el Covid 19, prueba de ello es la expedición del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, que declaró el segundo periodo de emergencia económica, social y ecológica.

En ese orden de ideas, como lo que se busca por vía de control inmediato de legalidad, es que el ejecutivo actúe respetando el derecho, es del caso resaltar que en el contexto de la emergencia económica y social declarada, los actos que más se han expedido ordenando esas medidas extraordinarias, son justamente los actos administrativos generales reglamentarios y ordinarios, claramente en desarrollo de las facultades extraordinarias generadas en la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica y demás decretos proferidos por el Gobierno Nacional para conjurar la pandemia Covid-19; y son precisamente estas normas de emergencia las que más afectan los derechos de los ciudadanos, pues en ellas se restringen derechos fundamentales, por ejemplo, con el aislamiento preventivo obligatorio, la cuarentena, el toque de queda, se restringe el derecho fundamental del artículo 24 superior, a circular libremente por el territorio nacional, e incluso limita el derecho laboral y de empresa, siendo esta una de las razones por las cuales se expidió el Decreto 637 de 2020, pues la disminución significativa de la actividad económica ha generado un crecimiento preocupante en la tasa de desempleo, la cual se origina en el cierre total o parcial de las actividades de las pequeñas, medianas y grandes empresas, debido a la necesidad de limitar el desarrollo de la vida social y productiva, con ocasión a las medidas de aislamiento. Es

por esta razón, que se debe efectuar una visión integral del control judicial, tanto de la naturaleza misma del acto como de su contenido material.

Pues bien, los Decretos 034 del 11 de mayo y 035 del 26 de mayo de 2020, tienen en todo su contenido material relación con la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica declarada inicialmente por el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y posteriormente por el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020; se tratan de actos de contenido general para la jurisdicción de Pore, que para enfrentar la pandemia restringen derechos constitucionales. En los actos observados, la alcaldesa municipal de dicho municipio, ordena el aislamiento obligatorio preventivo acogiendo de manera estricta las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional mediante Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 y prorrogando el aislamiento con sus excepciones hasta el 31 de mayo del año en curso, en aplicación del Decreto 689 del 22 de mayo de 2020, respectivamente. Así mismo señala las actividades que se encuentran permitidas, que corresponden a las establecidas en el artículo 3 del citado Decreto 636, las cuales deben cumplir con los protocolos de bioseguridad que se han expedido en tal sentido y organiza a la población a través del sistema de pico y cédula puedan adquirir los bienes y servicios de forma organizada, sin que se creen aglomeraciones y limita el tránsito dentro de su jurisdicción durante el periodo de aislamiento, todo encaminado a evitar la propagación de la pandemia que dio origen al estado de excepción.

El propósito de la alcaldesa de Pore, es extender el aislamiento obligatorio inicialmente hasta el 25 de mayo y posteriormente hasta el 31 de mayo del presente año, ampliando las excepciones de dicha restricción, para lo cual permite actividades económicas como construcción de edificaciones, manufacturas, uso de parqueaderos públicos, comercialización de productos textiles, de ferretería, el servicio de lavandería, entre otras, que en consideración del Gobierno son útiles para reactivar la economía en forma parcial. De igual forma, habilita las actividades físicas a las personas entre los rangos de edad descritos; prohíbe el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, medidas que van abriendo paso al retorno a la vida social, amplía las libertades de las personas, recomendando en todo momento el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad y de autocuidado personal y colectivo, sin descuidar el derecho

fundamental de la salud, que se ha protegido desde que se ordenó por primera vez el aislamiento obligatorio preventivo, a través del Decreto Nacional anterior 457 de 2020, que impuso unas medidas de aislamiento fuertes y libertades más restringidas, las cuales se han flexibilizado, permitiendo el desarrollo de nuevas actividades, teniendo en cuenta el avance de la pandemia frente al manejo que se ha dado en los diferentes municipios, pero en especial la concientización que ha inculcado en la población. Por lo anterior, los decretos locales analizados cumplen en términos generales el presupuesto de pertinencia frente a prevención y mitigación de la pandemia Covid 19.

En los Decretos 034 y 035, se precisa que, el numeral 12 del artículo segundo cuyo contenido es idéntico, se debe interpretar, junto con el párrafo tercero del mismo artículo segundo, que establece el control de ingreso de las personas a través de la verificación del número de cédula de acuerdo al día establecido para el efecto y ordena dispone de la logística necesaria, para evitar la aglomeración de más de 10 personas tanto dentro como fuera del lugar, dispone establecer demarcación o cualquier otro medio para mantener la distancia de 2 metros de cada persona, así como aplicar el protocolo establecido por la Resolución 666 del 24 de abril de 2020. Así las cosas, tal medida de ajusta a derecho.

Igualmente se hace un análisis especial de lo dispuesto en el artículo 7 de los citados Decretos locales, en cuanto disponen:

*“los transeúntes, visitantes y demás personas que ingresan al municipio de Pore, provenientes de otros departamentos o municipios donde existan casos positivos de COVID 19, deberán realizar el aislamiento preventivo obligatorio conforme a las normas de bioseguridad establecidas por el Ministerio de salud y Protección Social en su domicilio o residencia por el término de catorce (14) días calendario”*

La ponente de la presente providencia, aclara su postura frente al caso específico, en cuanto que examinado nuevamente el punto, los decretos nacionales no han vinculado el aislamiento preventivo obligatorio para las personas que se movilizan al interior del país, con lo cual no hay cuarentena obligatoria para las personas en tránsito al interior del Colombia, siempre que no provengan del extranjero, caso en el cual si se contempla tal medida y así

lo dispone la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020. Si bien es cierto la figura ha sido implementada de manera voluntaria por varios alcaldes del país, en cuanto tenga el carácter de voluntaria y esté motivada por situaciones particulares se trata de un exhorto. Sin embargo, en los actos sub examine, se impone de manera obligatoria, razón por la cual no se ajustan a derecho. En estos términos preciso mi cambio de postura sobre el tópico<sup>11</sup>.

En lo que atañe al artículo segundo párrafo tercero inciso cuarto, de los Decretos 034 y 035 en mención:

*“Los días domingos queda prohibida la circulación de consumidores y/o usuarios de bienes y servicios y la venta y comercialización al público, se permitirá la comercialización de bienes y servicios conforme las actividades relacionadas en el presente artículo mediante la modalidad de comercio electrónico, plataformas digitales y entregas a domicilio”*

La sala advierte que esta medida se entiende ajustada a derecho siempre y cuando se permita el acceso a la salud y de todos los servicios con ella relacionados tales como acceder a los centros médicos, desplazamiento para adquirir medicamentos en el evento en que no sea posible adquirirlos en la modalidad electrónica o por entrega a domicilio, todo ello claro está cumpliendo los correspondientes protocolos, reglas de movilización y aforo.

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

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

---

<sup>11</sup> FALLO ÚNICA INSTANCIA 16 de julio de 2020. C. I. L. 2020-00269-00 Decreto 047 del 1 de junio de 2020 MUNICIPIO DE OROCUÉ. M.P. AURA PATRICIA LARA OJEDA

personas, flexibilizar las excepciones, o restringir las medidas de orden nacional dependiendo de lo particular del municipio, o de la modificación de los hábitos laborales, los horarios según la actividad y las características de cada jurisdicción.

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

La medida de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Gobierno Nacional desde el 22 de marzo de 2020 se ha prolongado, dando paso de manera paulatina el desarrollo de varias actividades, con el fin de no afectar la economía, el derecho de los trabajadores y de las empresas, pero sin dejar de lado el fin primordial de prevenir, contener y mitigar el contagio del covid 19. Con la expedición del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, se continúa con la restricción de la locomoción, desde el 11 de mayo de 2020, pero se extiende hasta el 31 del mismo y año, al prorrogarse la vigencia de la norma antes mencionada, a través del Decreto 689 del 22 de mayo de 2020, incluyendo dentro de las excepciones, las actividades que pueden prestar sus servicios dentro de los horarios establecidos y con el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad decretados por el Ministerio de Salud y Protección Social, de manera que no se intensifique el riesgo de propagación del mencionado virus.

Los Decretos 034 del 11 de mayo y 035 del 26 de mayo de 2020, proferidos por la alcaldesa municipal de Pore, corresponden en cuanto a su finalidad y medida con el propósito establecido en el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, de aislar la población con el fin de contener el contagio y la transmisión del virus Covid 19 y restringir el desarrollo de algunas actividades, ante la presencia de casos positivos para covid-19 en el departamento de Casanare. Así lo

dispuso el Gobierno Nacional en el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, en el que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio desde el 11 de mayo a las 0:00 horas hasta el 25 de mayo de 2020 a las 0:00 horas y decidió extender dicha restricción hasta el 31 de mayo hogaño, en aplicación del Decreto 689 del 22 de mayo de 2020, orden con la que se mantiene la restricción a la locomoción, pero se habilita el desarrollo de ciertas actividades, todo enmarcado en proteger la salud y la vida de los habitantes de su jurisdicción, frente a la pandemia covid-19, que aún se presenta, precisando que Por lo anterior, los decretos locales analizados cumplen con el presupuesto de pertinencia frente a la pandemia Covid 19.

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

La limitación a la movilidad y las restricciones de las actividades inicialmente permitidas, se encuentran plenamente justificadas, por cuanto tiene como finalidad proteger la vida tanto de manera individual como colectiva, se limita un derecho fundamental de libre locomoción y se sacrifica un tanto, frente al derecho a la vida de toda una población. Los Decretos 034 y 035 de 2020, resultan claramente proporcionales, toda vez que además de ordenar el aislamiento obligatorio preventivo dentro del periodo establecido en el Decreto 636 de 2020, -prorrogado conforme al Decreto 689 de 2020- señalan como excepciones las relacionadas en el artículo segundo del Decreto 636 en mención, indicando que los habitantes de Pore pueden acceder a los bienes y servicios permitidos, dentro de las oportunidades y horarios establecidos en los actos administrativos observados, con lo cual se mantienen las medidas de forma reglada, se busca una reactivación económica de la población y se va retornando a la vida social, riesgo que tomó el Gobierno Nacional en virtud de los logros obtenidos con el aislamiento preventivo ordenado en los decretos nacionales anteriores y que fueron ejecutados por decretos locales en el mismo sentido.



#### **5.4 FACULTADES Y LÍMITES DE LA ALCALDESA DE PORE EN LOS DECRETOS LOCALES 034 DEL 11 DE MAYO Y 035 DEL 26 DE MAYO DE 2020:**

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

En el actual estado de emergencia, el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, ordenó el asilamiento preventivo obligatorio a través de instrucciones, actos y órdenes impartidas por las autoridades territoriales y el Decreto 689 del 22 de mayo, prorrogó la vigencia del anterior y por ende sus medidas, hasta el 31 de mayo de 2020, siendo en el caso sub examine competencia de la alcaldesa de Pore expedir los Decretos 034 del 11 de mayo y 035 del 26 de mayo ambos de 2020.

#### **6. EXAMEN FORMAL DE LOS DECRETOS 034 DEL 11 DE MAYO Y 035 DEL 26 DE MAYO DE 2020.**

El Decreto 034 se emitió el 11 de mayo de 2020 Y el Decreto 035 se expidió el 26 de mayo del mismo año, es decir en vigor de los Decretos 637 y 636 del 6 de mayo de 2020, prorrogado mediante el Decreto 689 de 2020. Este último tiene vigencia permanente mientras no sea derogado o declarado nulo y en tal virtud la competencia de los alcaldes, atribuida por este acto administrativo general tienen la misma connotación; por sus efectos, las autoridades territoriales pueden ejercer las limitaciones a la libertad hasta el 31 de mayo de 2020, según lo dispone el artículo 1 del último Decreto citado. Se reitera, se trata en efecto de actos generales toda vez que se dirigen a una pluralidad indeterminada de personas, esto es a la población de Pore y las normas en las cuales se fundan están citadas de una manera impersonal y abstracta.

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

## FALLA

**PRIMERO: ACUMULAR** el proceso No. 850012333000-2020-00259-00 al expediente No. 850012333000-2020-00258-00, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: DECLÁRASE LA NULIDAD del artículo 7 del Decreto 034 del 11 de mayo de 2020**, proferido por la alcaldesa Municipal de Pore, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO el inciso cuarto del párrafo tercero del artículo segundo del Decreto 034 del 11 de mayo de 2020**, proferido por la alcaldesa Municipal de Pore, condicionado a que se permita la circulación y acceso de consumidores y/o usuarios de medicamentos y servicios de salud en eventos de urgencias, todo dentro de los protocolos de bioseguridad, cuando no sea posible acceder a los mismos mediante la modalidad de comercio electrónico, plataforma digital o domicilios, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**CUARTO: DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO en lo demás el Decreto 034 del 11 de mayo de 2020**, proferido por la alcaldesa Municipal de Pore, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**QUINTO: DECLÁRASE LA NULIDAD del artículo 7 del Decreto 035 del 26 de mayo de 2020**, proferido por la alcaldesa Municipal de Pore, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**SEXTO: DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO el inciso cuarto del párrafo tercero del artículo segundo del Decreto 035 del 26 de mayo de 2020**, proferido por la alcaldesa Municipal de Pore, condicionado a que se permita la circulación y acceso de consumidores y/o usuarios de medicamentos y servicios de salud en eventos de urgencias, todo dentro de los protocolos de bioseguridad, cuando no sea posible acceder a los mismos mediante la modalidad de comercio electrónico, plataforma digital o domicilios, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**SÉPTIMO: DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO en lo demás el Decreto 035 del 26 de mayo de 2020**, proferido por la alcaldesa Municipal de Pore, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

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

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

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

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**AURA PATRICIA LARA OJEDA**  
Magistrada



D.L. 491 a. 11 y 806 a. 2  
**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**  
Magistrado

Con aclaración y salvamento parcial de voto



**JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**  
Magistrado

**Firmado Por:**

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

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

Código de verificación: **519d34b0193e024d1c906b907238585c7ba9b8f7114fd2d9cd154173dcff6fdb**  
Documento generado en 31/07/2020 10:24:46 a.m.

**ACLARACIÓN Y SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO.** Sentencia del 30/07/2020, A.P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00200258-00 (acum. 20-00259-00). ASUNTO: CIL. Actos que desarrollan el régimen de aislamiento del D.E. 636/2020, prorrogado por el D.E. 689/2020 derivado de poderes extraordinarios de policía y de la normativa del estado de excepción declarado por el D.L. 417/2020. *Diferenciación negativa de adultos entre 60 y 70 años (actividades físicas al aire libre, numeral 41 art. 3 del D.E. 636)*. **Pore, D-34 y D-35/2020.**

**1. Los actos sometidos a CIL.** Se trata de los Decretos 34 del 11/05/2020 y 35 del 26/05/2020, expedidos por el alcalde de Pore. Adoptan medidas de aislamiento preventivo, régimen del D.E. 636/2020. En su art. 7 disponen cuarentena obligatoria para viajeros internos. En el numeral 41 del art. 2, incorporan las restricciones para el ejercicio y actividad física de los adultos entre 60 y 70 años, que toman del mismo numeral del art. 2 del D.E. 636/2020. El inciso 4 del párrafo 3 del art. 2 (ambos actos) prohíbe de manera absoluta movilización los domingos, sin excepciones y sin considerar eventuales desplazamientos para contingencias de urgencias en salud.

**2. La decisión.** Unificadamente la sala estimó pertinente procesalmente el estudio de fondo en sede CIL; igualmente, se declaró ajustado al ordenamiento casi todo el articulado<sup>1</sup>. Por mayoría (D1 y D3), se mantienen las restricciones para adultos entre 60 y 70 años; además, se moduló la redacción del inciso 4 del párrafo 3 del art. 2, ambos actos territoriales, para la circulación los días domingo, para clarificar sus alcances, como se ha hecho en fallos con ponencias propias, inoponibles a los desplazamientos para atender contingencias urgentes en salud.

**3. Síntesis de la aclaración y del salvamento parcial.**

3.1.1 CONCUERDO en que procede estudio de fondo CIL, pues a partir del D.E. 636/2020 el Gobierno incorporó preceptos que desarrollan decretos legislativos, adicionales a los poderes extraordinarios de policía administrativa. Me aparto de la motivación procesalmente expansiva del CIL, innecesaria para el caso, por el cambio del escenario normativo. Coincido en su mayor extensión con el sentido de la decisión, incluido anular el art. 7 que sometió a cuarentena obligatoria a los viajeros internos.

Preciso, frente a la motivación de la ponencia y a la incursión en una especie de validación de *exhortos* no vinculantes, que esos actos territoriales pueden ofrecer dos dimensiones: i) si ordenan esa cuarentena, violan las normas superiores; y ii) si tan solo las sugieren, para que los viajeros voluntariamente se acojan a cuarentena, deja de ser acto administrativo por ausencia de contenido decisorio y vinculante para los destinatarios.

3.1.2 SALVO VOTO respecto del numeral 41 del art. 2 de los dos actos municipales con idéntica redacción, que reproduce el texto del D.E. 636/2020 para la restricción absoluta de actividades y ejercicio al aire libre a los adultos mayores en la franja de 60 a 70 años, el cual considero inconstitucional, por pretermisión de los estándares fijados en la Ley 137/1994 y en la sentencia C-179/1994 para imponer esas limitaciones a derechos y libertades. Tema específicamente desarrollado en numerosos salvamentos de voto de este seriado.

---

<sup>1</sup> Se unificaron criterios acerca del siguiente interrogante, que propuse a la sala: Si prohíbe a los menores, todos absolutamente, salir a cualquier espacio público, ¿cómo ejercerán los mayores de 6 años el derecho a realizar actividades físicas al aire libre? Ni siquiera el D.E. 636 introdujo esas supresiones absolutas de múltiples derechos de esos menores.

La argumentación detallada de la posición que he sostenido, acerca de la tensión entre derechos y libertades de los adultos mayores a 60 años de edad y la protección de la salud pública, la expuse, además, en ponencias propias, sentencias del 02/07/2020, radicaciones 2020-00218-00 y 2020-00230-00, a cuyo contenido remito, sin transcripciones completas, en aras de economía de texto.

3.1.3 En efecto: las restricciones a derechos y libertades como las que imponen cargas adicionales a las que definió el Gobierno Nacional (decretos legislativos, decretos ejecutivos y resoluciones sanitarias), pueden ser medidas administrativas legítimas en ejercicio de los poderes extraordinarios de policía que numerosos preceptos legislativos permanentes autorizan; cuando ello se despliega en el espectro concurrente de un estado de excepción, como el del art. 215 de la Carta, debe la autoridad cumplir la carga de motivación suficiente que exigen los estándares constitucionales, como ya se ha indicado en el marco teórico de estos fallos, aclaraciones y salvamentos.

A su vez, los fallos CIL han de validar la suficiencia de la explicación de la Administración, para calificar necesidad, pertinencia, proporcionalidad y justificación fáctica y jurídica de cada determinación restrictiva. La cuarentena sanitaria a la que aludo la ordenó el Gobierno para *repatriados y para quienes ya han mostrado signos de alerta* de potencial contagio del coronavirus SARS CoV-2.

3.2 He compartido la procedencia del estudio de fondo CIL, aunque por razones significativamente diferentes a las que adopta la posición mayoritaria; aquí no se requiere el enfoque procesal expansivo CIL, porque el D.E. 636/2020 sí se sustenta en el régimen del estado de excepción (declarado por el D.L. 417/2020), además de la normativa permanente relativa a los poderes extraordinarios de policía administrativa.

Me aparto de la motivación procesalmente expansiva del CIL, innecesaria para el caso, por el cambio del escenario normativo. Coincido en su mayor extensión con el sentido de la decisión.

3.3 Remito, entre los más recientes: SPV a la sentencia del 23/07/2020, J.A. Figueroa Burbano, radicación 850012333000-2020-00272-00; AV y SPV sentencia del 16/07/2020, J.A. Figueroa Burbano, radicación 850012333000-2020-00241-00. Sentencia del 08/07/2020, J.A. Figueroa Burbano, radicación 850012333000-2020-217-00. ASUNTO: CIL. Acto que desarrolla el régimen de aislamiento del D.E. 636/2020, derivado de poderes extraordinarios de policía y de la normativa del estado de excepción declarado por el D.L. 417/2020. Diferenciación negativa injustificada de adultos entre 60 y 70 años (actividades físicas al aire libre, numeral 41 art. 3 del D.E. 636). Violación de estándares constitucionales.

La argumentación detallada de la posición que he sostenido, acerca de la tensión entre derechos y libertades de los adultos mayores a 60 años de edad y la protección de la salud pública, la expuse, además, en ponencias propias, sentencias del 02/07/2020, radicaciones 2020-00218-00 y 202000230-00, a cuyo contenido remito, sin transcripciones completas, en aras de economía de texto. Profundizo a continuación lo que concierne a los derechos y libertades de los adultos mayores.

**4. Precisiones técnicas procesales.** En aras de la brevedad remito a la sentencia del 02/07/2020, N. Trujillo González, radicación 2020-00218-00, cuyo núcleo teórico coincide con

el del fallo de esa misma fecha y ponente, radicación 2020-00230-00, pese a que la concreción de las decisiones difiere, por ser distinto el sentido de los mandatos de los actos territoriales que se juzgaron. Igualmente, a la aclaración y salvamento parcial de voto al fallo del 02/07/2020, A.P. Lara Ojeda, radicación 2020-00231-00.

4.1 De esas providencias e intervenciones destaco dos aspectos centrales: i) el enfoque procesal expansivo del CIL, que no he compartido, ni siquiera se necesita para examinar los actos territoriales derivados del D.E. 636/2020 y sus modificaciones y prórrogas, relativos al aislamiento preventivo con apertura gradual de múltiples actividades, pues desde aquel el Gobierno acudió al régimen del estado de excepción, declarado por el D.L. 417/2020, para sustentar sus decisiones, de manera que ya no se trata únicamente del ejercicio de los poderes extraordinarios de policía administrativa. La aludida extensión del CIL ha dado lugar a posiciones claramente divididas en la jurisdicción contencioso administrativa, como se ha ilustrado en la gráfica de relatoría que se ha insertado en varias oportunidades. Y

ii) Agrego que el D.E. 636/2020, el que lo prorrogó (D.E. 689/2020), los modificatorios D.E. 749/2020 y posteriores, tienen sustento común en el estado de excepción declarado por el D.L. 417/2020, que amparó la expedición de un grupo importante de decretos legislativos que se han ocupado de aristas estrechamente relacionadas con el manejo económico, tributario, social, etcétera, de la emergencia sanitaria por la COVID 19.

El D.L. 637/2020 declaró la segunda emergencia económica, social y ecológica, para profundizar medidas macro y micro económicas, fortalecer la capacidad de respuesta institucional frente a la pandemia, con énfasis en el nivel territorial; ni su motivación ni su contenido, despliegan poderes de policía. Ni se necesitaba, porque la prolífica legislación permanente otorga suficientes facultades al Gobierno y a las autoridades departamentales y municipales.

5. **Alcances y objetivos del control inmediato de legalidad.** Determinada la procedencia procesal del estudio de fondo en sede CIL, en ponencias, salvamentos parciales y aclaraciones de voto, he precisado cuál deba ser el alcance de un efectivo control integral de legalidad, que trascienda el formalismo retórico, la citación abstracta de jurisprudencia y la lectura apenas comparativa de la literalidad de los actos territoriales con los nacionales, como si estos fueran inexpugnables al escrutinio de los tribunales administrativos, porque tienen jueces naturales (la Corte Constitucional y el Consejo de Estado, según el caso).

Desde una perspectiva analítica más rigurosa, he postulado que se requiere de un escrutinio cuidadoso de los derechos y libertades concernidos por cada acto territorial; su confrontación sucesiva con los actos administrativos que dice desarrollar; con la legislación del estado de excepción; con los poderes extraordinarios de policía que preexisten al mismo; con la Carta Política y con el bloque de constitucionalidad, según fuere necesario, de manera que la cosa juzgada del fallo adquiera sentido, constituya tutela judicial efectiva y oportuna y, si hay lugar a ello, expulse actos, contenga desviaciones y conjure eventuales arbitrariedades de las autoridades.

En la motivación extensa de la sentencia 2020-00218-00 citada, se ofreció el bloque argumentativo pertinente.

### **6. Bloque temático relativo a la tensión entre derechos y libertades de adultos mayores y la protección colectiva de la salud pública**

En los dos fallos propios y el salvamento parcial ya citados, desarrollé con amplitud el marco teórico para defender la opción interpretativa conforme a la cual he considerado que el tratamiento diferenciado, con restricciones para el ejercicio físico y la actividad limitada de adultos entre 60 y 70 años al aire libre, que el Gobierno introdujo transitoriamente en el D.E. 636/2020, art. 3 numeral 41, carece de justificación clara, explícita y suficiente en ese decreto nacional; por ello, no cumple los estándares constitucionales diseñados en la Ley 137/1994 y en la sentencia C-179/1994.

Carga de motivación que no encuentro viable suplirse por los jueces, con aproximaciones empíricas riesgosas a la literatura disponible en internet, no toda fundada en evidencia científica, cuyas visiones son antagónicas. La epidemiología tiene un fundamento científico, a partir de numerosas variables; la edad es solo una, para establecer matrices analíticas de riesgo, tendencias en salud pública y definición de políticas y de protocolos sanitarios.

6.1 En esas mismas sentencias y salvamentos, señalé específicamente la argumentación por la cual estimo que la *restricción para adultos mayores de 70 años sí tiene justificación adecuada* en el D.E. 636/2020, en la perspectiva de hacer prevalecer la dimensión colectiva del derecho a la salud en la tensión que surge con los derechos individuales de quienes, conservando un buen estado general de salud, quisieran ejercerlos, como posteriormente lo ha autorizado el Gobierno, cada vez con más amplitud, a partir del D.E. 749/2020.

### **7. Conclusiones**

Para no hacer todavía más extenso este escrito, remito a la *aclaración de voto de ponente* que expresé en la sentencia 2020-00218-00 del 02/07/2020, a saber:

[...]

6.4 Finalmente, en lo que atañe específicamente a salvamento por el tratamiento que el Gobierno, el acto territorial y la decisión mayoritaria han dado a los adultos mayores en la franja de 60 a 70 años de edad, debo agregar tres precisiones conceptuales:

i) El juez no debe, empíricamente y con escueta lectura de apenas un fragmento de miles de publicaciones disponibles en la internet, no pocas sin fundamento en la evidencia científica, aventurarse a idear conjeturas epidemiológicas para sustituir la omisión de la autoridad administrativa.

ii) En esos incontables estudios hay de todos los matices y para todas las ideologías, opiniones y posiciones emotivas, desde quienes postulan que el riesgo efectivo para la vida por la COVID 19 es nimio, hasta quienes profetizan el fin de la especie humana, en particular para quienes ya han pasado de cierta edad.

Una aproximación más sensata *analiza científicamente y correlaciona no solo fechas de nacimiento, sino condiciones actuales de salud (pre o comorbilidades), estilos de vida saludable, contextos socioeconómicos y culturales*, para construir mapas epidemiológicos serios. Y,

iii) Ha sido el propio Gobierno el que, veinte días después de expedir el D.E. 636/2020, tuvo que retroceder y

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE  
Despacho 850012333002 – magistrado Trujillo – AV y SPV, pág. 5

produjo el D.E. 749 del 28/05/2020, que suavizó las restricciones que ahora censuro, para esa franja de adultos mayores.

Nótese que la curva de expansión del contagio del coronavirus SARS CoV-2 es todavía cada vez más creciente; que las tasas de morbimortalidad que publica el Gobierno van en aumento y que, según las sistemáticas prédicas del presidente de la República y del Min Salud, acompañadas de pronósticos de sus asesores epidemiólogos, lo más grave en términos de salud pública, todavía no ha llegado. Entonces, ¿cuál es el fundamento científico, técnico o jurídico para quebrar el principio de igualdad y tratar con idéntica restricción que coarta derechos y libertades, a quienes están o puedan estar en condiciones distintas?

Calló el Gobierno en el D.E. 636/2020 y estimo riesgoso que el juez del CIL supla el silencio con lectura empírica de lo que no constituye el dominio profesional y el área de desempeño de su importante misión.

¿A qué se contrae, entonces, el postulado mayoritario de ser indispensable el enfoque procesal expansivo del CIL para la guarda de derechos y libertades, si se reduce a comparar contenidos literales de los actos territoriales con los decretos ejecutivos, o los legislativos, sin examinar la constitucionalidad de aquellos? Mientras los jueces naturales (Consejo de Estado y Corte Constitucional) no hayan proferido decisiones de fondo, *toda la judicatura*, acorde con el art. 4° de la Carta, es *guardiana de la Constitución*, sea cual fuere el medio de control que permite su intervención.

Finalmente, enfatizo que la política pública orientada a suavizar la rigidez de las restricciones para el ejercicio de ciertos derechos y libertades de personas mayores de 60 años, ha continuado: el Gobierno, en los tres últimos decretos ejecutivos relacionados con la emergencia sanitaria declarada por la R-385/2020 del Minsalud, ha tenido que reconocer, con grados y cautelas prudenciales, que la actividad lúdica y el ejercicio físico al aire libre de los mayores, aún para quienes ya sobrepasaron los 80 años, es importante para preservar su calidad de vida en dignidad.

Ello va en dirección opuesta a la posición que persiste en disidencia: no han sido los nuevos datos epidemiológicos los que han provocado esa revisión normativa; por el contrario, los porcentajes de *positivos* en las muestras (todavía insuficientes) en la búsqueda de contagiados de la COVID 19, sigue en aumento (más del 13% a esta fecha) y la mortalidad en tendencia al alza, para jóvenes y mayores. Son variables asociadas al estilo de vida, los hábitos propios, las enfermedades preexistentes, la nutrición, el contexto higiénico y socioeconómico, entre otros factores, los que explican por qué se enferman más o se complica más y mueren más algunos segmentos de la población. No solo la edad.

Atentamente,



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

Firma escaneada controlada; 30/07/2020. Sin asignar firma electrónica. Pág. 5 de 5

**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**

Magistrado