

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



Yopal, trece (13) de agosto 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> 2. Eventual vicio de forma: acreditación de consulta informativa y coordinación con Ministerio de Interior; pertinencia para las excepciones.

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

4. Caso específico: reglas de los D.E. 749/2020, 847/2020 y 878/2020. Prórroga medidas de aislamiento hasta el 15 de julio de 2020. Funcionamiento piscinas, polideportivos, teatros, restaurantes con atención “a la mesa” y servicios religiosos de acuerdo con protocolos y requisitos del Ministerio del Interior y Ministerio de Salud y Protección Social. Declara ajustados al ordenamiento.

Origen: MUNICIPIO DE MONTERREY.  
Acto: Decretos **069** del 24/06/2020 y **071** del 30/06/2020  
Radicación: 850012333000-2020-00318-00 (AC 2020-00322-00)<sup>2</sup>

Magistrado ponente: NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

## ASUNTO POR RESOLVER

Se profiere sentencia en ejercicio del control inmediato de legalidad respecto de los decretos municipales de la referencia, acorde con las reglas instrumentales del art. 185 de la Ley 1437. Ingresó para fallo el 06/08/2020.

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. 491/2020 y 2° del D.L. 806/2020.

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

1° Se trata del **Decreto 69 del 24/06/2020**<sup>3</sup> expedido por el alcalde de Monterrey, por el cual se modifican y extienden varias restricciones (aislamiento obligatorio) derivadas de los Decretos ordinarios 531, 636, 689 y 749/2020, conforme a los nuevos lineamientos trazados por el D.E. 847 del 14/06/2020, cuyos efectos fijó desde la fecha de expedición (art. 8). El modificado definió vigencia hasta el 01/07/2020.

1.1 El acto territorial acogió y precisó las medidas que dispuso el Gobierno en el D.E. 847/2020, que varió algunas del D.E. 749/2020 (ver arts. 1 y 2); su art. 1° modificó el numeral 35 del art. 2 del D-64 municipal (actividad física personas mayores de 18 hasta 69 años de edad; para menores de seis años y para mayores de 70, con franjas y horarios); modificó el art. 3 del acto local (actividades prohibidas, art. 2); el art. 3 se ocupó de la construcción, modificó el par. 9 del art. 10 del D-64 y definió reglas y controles para autorizar su ejecución; el art. 4 modificó el par. 6 del art. 11 del D-64, relativo a reiniciación de obras de la infraestructura del transporte y públicas; el art. 5 sustituyó el par. 5 del art. 12 del D-64, acerca de re apertura de actividades de la cadena de producción, abastecimiento y relacionadas y adoptó algunas reglas para hacerlo cumplir y divulgar (arts. 6 y siguientes).

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

<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, carpeta 2020-00318-00 documento 02. DECRETO 069 de 2020.

1.1.1 Se invocaron múltiples fundamentos relativos a las funciones de los alcaldes y los poderes extraordinarios de policía, de manera similar a la que se utilizó en el D-64 del mismo municipio; específicamente, entre los decretos ejecutivos relativos a la COVID 19 y las medidas sanitarias y de orden público, acudió a los núm. 636, 689, 749 y 847; del último, dijo tomar las novedades pertinentes para afinar los mandatos del D-64 local. Aludió al consejo de seguridad del 18/06/2020 y citó acta núm. 13, sesión en la que revisaron las decisiones.

1.2 Se estudia igualmente el **Decreto 71 del 30/06/2020**<sup>4</sup> expedido por el alcalde de Monterrey, por el cual se prorrogó la vigencia del D-64, modificado por el D-69, para incorporar las novedades surgidas respecto del D.E. 749/2020, en virtud de los decretos nacionales 847 y 878/2020, específicamente para el periodo del 01 al 15 de julio del año en curso.

Los aspectos significativos del nuevo acto territorial se resumen así: los art. 1° y 8° extienden la orden de aislamiento preventivo, con las excepciones definidas en el D-64 y fijan vigencia; el art. 2° prorroga toque de queda y define algunas excepciones; el art. 3° mantiene las restricciones de acceso a su jurisdicción; el art. 4° se ocupa de la prohibición del consumo en público de bebidas embriagantes; el art. 5° precisa las restricciones generales para algunas actividades que puedan provocar aglomeraciones, sus particularidades y excepciones; los arts. 6° y 7° enfatizan el carácter obligatorio de esas disposiciones e instruyen a las autoridades de policía para que se hagan cumplir; el 9° advierte régimen de sanciones; los art. 10° y 11 se refieren a comunicaciones al Ministerio de Interior y divulgación y el 12, a vigencia a partir de publicación.

Los fundamentos jurídicos remiten al espectro que se invocó en los decretos municipales 64 y 69, de cuyos ajustes se ocupa el de ahora; adicional y explícitamente, se invocan los D.E. 749, 847 y 878 de 2020.

1.3 Para el trámite de control automático de legalidad se recibió el texto electrónico de los decretos municipales en comento. Previo requerimiento<sup>5</sup>, la administración de Monterrey allegó la siguiente información:

1.3.1 Mediante oficio núm. 100.01.01-07 del 17/07/2020<sup>6</sup> el alcalde señaló que: i) las decisiones asumidas en el Decreto 069 de 2020 tuvieron como fundamento la deliberación de las autoridades del municipio mediante el respectivo consejo extraordinario de seguridad, ii) se precisa que hasta esa fecha en la entidad territorial no se presentan casos de Covid-19, por lo cual consideran que están habilitados para reactivar la economía gradualmente, sin que ello signifique debilitar las medidas de protección para garantizar el derecho a la vida y a la salud en conexidad con aquel; iii) el proyecto del decreto objeto de control, se puso en conocimiento del Ministerio del Interior mediante mensaje de datos. El Ministerio dio respuesta indicando los ajustes necesarios para que las disposiciones concuerden con las directrices emitidas por el Gobierno Nacional, iv) por último, aportó los soportes correspondientes al decreto municipal que se relacionan a continuación:

<sup>4</sup> Expediente digital, carpeta 2020-00322-00 documento 02. DECRETO 071 de 2020.

<sup>5</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, el acta de consejo de seguridad 13 del 18/06/2020 (con prescindencia de las temáticas de orden público que tengan reserva legal, no relacionadas con la emergencia sanitaria por la COVID 19), así como 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) Se indicará cuándo, por qué medio y qué resultado produjo la consulta y coordinación previa con el Ministerio del Interior; se adjuntará la evidencia pertinente. iii) El mandatario municipal deberá remitir certificación relativa a la fecha y medio de publicación del acto territorial aludido.

<sup>6</sup> Expediente digital, carpeta 2020-00318, documento 10-respuesta a requerimiento de Auto 01-07-2020.

- ✓ Acta de reunión del Consejo Extraordinario de Seguridad n.º 13 del 18 de junio de 2020<sup>7</sup>, en la cual se discutió la adopción del Decreto nacional 847 de 2020 por parte del municipio; se amplían las excepciones dentro del aislamiento preventivo obligatorio a algunos grupos poblacionales y sectores de la economía; se habilitan escenarios para deportistas de alto rendimiento, manteniendo las medidas de bioseguridad; se aprueba establecer la ley seca entre el 19/06/2020 hasta el 23/06/2020 con el fin de evitar casos de violencia intrafamiliar; se socializa la respuesta del Ministerio del Interior con respecto al proyecto de decreto municipal objeto de control, en la cual esa entidad recomienda realizar algunos ajustes. Por lo anterior, se determina ajustar el acto administrativo municipal a las directrices del orden nacional.
- ✓ Copia de mensajes de datos del 23/05/2020, 24/06/2020 y 01/07/2020<sup>8</sup> mediante los cuales el municipio remite al Ministerio del Interior el proyecto de los Decretos 069 y 071 de 2020 para la correspondiente aprobación.
- ✓ Copia de mensaje de datos del Ministerio del Interior del 3/06/2020 y 01/07/2020<sup>9</sup>, respectivamente, dirigido al alcalde municipal, mediante el cual, en aplicación del principio de coordinación de la actuación administrativa, se aprobó el proyecto de decreto municipal remitido. No obstante, se recomendó ajustar algunas disposiciones a las directrices del orden nacional y se aclaró que la revisión de los actos administrativos debe ser previa a su expedición. Se indicó que, en todo caso, prevalecerán las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional sobre cualquier norma local que no haya realizado adecuadamente el trámite de aprobación.
- ✓ Constancias de publicación de los decretos objeto de control<sup>10</sup> en la cartelera oficial y certificaciones de publicación de esos actos administrativos en la página web del municipio.
- ✓ Acta de reunión del Consejo Extraordinario de Seguridad n.º 14 del 18 de junio de 2020, en la cual se prorrogan las medidas de orden público establecidas con anterioridad, en cumplimiento de los decretos del orden nacional.<sup>11</sup>

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

2.1 Se fijó el aviso núm. 226 del 03/07/2020<sup>12</sup>, en el portal institucional de esta Corporación - enlace "Avisos a la Comunidad", para facilitar el conocimiento y la consulta de los interesados.

2.2 Durante el traslado de rigor (art. 185 Ley 1437/2011), se presentó pronunciamiento del comandante de Departamento de Policía Casanare, en el que manifestó que el Decreto 71 de 2020 se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico, pues está acorde con los lineamientos normativos vigentes: arts. 212, 213, 293 y 315 de la Constitución Política; art. 44 de la Ley 715/2001; arts. 10, 14, 199, 202, 205 de la Ley 1801/2016, DL.417/2020 y D.E.847/2020<sup>13</sup>.

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

<sup>7</sup> Expediente digital, carpeta 2020-00318, documento 11-respuesta a requerimiento de Auto 01-07-2020.

<sup>8</sup> Expediente digital, carpeta 2020-00318, documentos 12 – constancia de envío del correo, 16 - copia enviada adjunto; y 22 – correo electrónico al Ministerio del Interior.

<sup>9</sup> Expediente digital, carpeta 2020-00318, documentos 11, 23- Oficio Min. Interior al municipio de Yopal Decreto 040-2020.

<sup>10</sup> Expediente digital, carpeta 2020-00318, documentos 14 - certificación página web, 15 – constancia de fijación y desfijación, 24 – publicación página web decreto, y 25 – constancia de fijación y desfijación decreto.

<sup>11</sup> Expediente digital, carpeta 2020-00318, documento 20 – Rta. Control de legalidad.

<sup>12</sup> Expediente digital, documento 7-AVISO NÚM.226.

<sup>13</sup> Expediente digital, carpeta 2020-00318, documento 17 – Memorial Policía Nacional.

intervención ciudadana<sup>14</sup>.

### 3° CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO<sup>15</sup>

El procurador 53 judicial II **solicitó** declarar **conforme a derecho y por lo tanto legal** los actos objeto de CIL. Argumentó que: i) en la motivación se aludió expresamente a la situación de riesgo que vive el municipio con ocasión de la Covid-19 y se adoptaron los decretos legislativos emitidos por el Ejecutivo Nacional, y ii) confrontados los actos municipales con el D.L. 637/2020 y los Decretos núm. 636/2020, 689/2020, 749/2020, 847/2020 y 878/2020 proferidos por el Gobierno Nacional, así como con las Leyes 136/1994, 715/2001 y 1801/2016, se constata indudablemente que no existe infracción alguna al ordenamiento jurídico.

Precisó que: i) el alcalde es *competente* para proferir dichos decretos, pues tal atribución le fue otorgada permanentemente por las Leyes 136/1994 (art. 91), 715/2001 (art. 44) y 1801/2016 (arts. 14 y 202), sin que a la fecha haya sido despojado transitoriamente de tal potestad por los recientes decretos legislativos, y ii) del contenido de la motivación y la parte resolutive se advierte que *existe conexidad* con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción - emergencia económica, social y ecológica por parte del Gobierno Nacional a través del Decreto núm. 637 del 06/05/ 2020, ya que las decisiones plasmadas en el mismo tienen que ver con la situación de riesgo que pueda afrontar eventualmente la entidad territorial en cuanto a propagación y contagio.

Por último, señaló que el decreto objeto del CIL respeta las formalidades propias de esta clase de actuaciones y *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 las restricciones establecidas<sup>16</sup> constituyen una medida necesaria, de buena y acertada gestión que contribuye 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 profirió el Decreto 069 del 24/06/2020, con el fin de modificar algunas disposiciones de un decreto territorial previo (D.064 del 29/05/2020) que adoptó medidas preventivas obligatorias para garantizar el orden público. El estudio en sede CIL del Decreto 064 del 29/05/2020 se efectuó en el expediente con radicación 2020-00267-00 en el que se profirió sentencia con declaratoria de ilegalidad parcial el pasado 23/07/2020. Ahora se analiza la legalidad del D.069, cuya vigencia (art.8) se extendió hasta el 01/07/2020.

De otra parte, se estudia acumulado el Decreto territorial 071 del 30/06/2020, que prorrogó y modificó algunas disposiciones del Decreto 064 del 29/05/2020 ya juzgado con anterioridad por el Tribunal en el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19, de acuerdo con lo establecido en los D.E. 749/2020, 847/2020 y 878/2020. El D.071 del municipio de Monterrey, prorrogó el aislamiento preventivo obligatorio hasta el 15/07/2020 y adoptó otras disposiciones relacionadas con la apertura paulatina de establecimientos y actividades.

De acuerdo con lo anterior, es claro que los efectos tanto del D.069 como del D.071 se han

<sup>14</sup> Expediente digital, documento 28-Constancia Secretarial-2020-00318-00 ac 322.

<sup>15</sup> Expediente digital, documento 29-Concepto 2020-248-2020-00322-00-CIL-.

<sup>16</sup> Restricciones en la libre movilización y en aglomeraciones de personas en reuniones (públicas o privadas) y en establecimientos de consumo de bebidas alcohólicas, tanto en la zona urbana como en la rural del municipio.

agotado en el tiempo. A continuación, se exponen las razones por las que, pese a dicha circunstancia, se emitirá decisión acerca de dichos actos:

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 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.

## 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 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.

<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 Ortíz 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; entre otras más recientes. En todas, ponente: N. Trujillo González.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

CIL fallo –850012333000-2020-00318-00 (AC 2020-00322-00) pág. 6

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>

Tesis restrictiva	Tesis media	Tesis amplia
<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>
<p>●</p> <p>26/06/2020 C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n° 26 Ponente: Guillermo Sánchez Luque Radicación: 11001-03-15-000-2020-02611-00 (bloque: aislamiento) NO AVOCA CONOCIMIENTO, ORDENA ARCHIVO (estudio D. 457)<sup>22</sup></p>		
<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) RECHAZA POR IMPROCEDENTE<sup>23</sup></p>		

<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 si 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.

<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

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

CIL fallo –850012333000-2020-00318-00 (AC 2020-00322-00) pág. 7

<p>●</p> <p>16/06/2020  <b>C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO,                  SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n° 16</b>                  Ponente: Nicolás Yepes Corrales  <b>Radicación: 11001 03 15 000 2020 02303 00</b>                  (bloque: medidas de bioseguridad, aislamiento)  <b>NO AVOCA CONOCIMIENTO<sup>24</sup></b></p>		
<p>●</p> <p>08/06/2020  <b>C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO,                  SECCIÓN TERCERA</b>                  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  <b>C.E SALA DE LO CONTENCIOSO                  ADMINISTRATIVO, SALA 17 ESPECIAL DE                  DECISIÓN</b>                  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  <b>C.E SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO                  ADMINISTRATIVO,                  SALA VEINTISIETE (27) ESPECIAL DE DECISIÓN</b>                  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  <b>C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO                  ADMINISTRATIVO                  SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN</b>                  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  <b>C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO                  ADMINISTRATIVO                  SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN</b>                  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  <b>C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO                  SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No. 2</b>                  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  <b>C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO                  ADMINISTRATIVO, SALA DIECISIETE                  ESPECIAL DE DECISIÓN</b>  <b>Magistrado Ponente: JAIME ENRIQUE                  RODRÍGUEZ NAVAS</b>                  Proceso número: 11001-03-15-000-2020-02255-00                  (bloque: medidas de bioseguridad y                  prevención)                  ESTADO ACTUAL (07/07/2020): Traslado al                  Ministerio Público.</p>
		<p>●</p> <p>03/06/2020  <b>C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO                  ADMINISTRATIVO                  SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No. 13</b>                  Ponente: JULIO ROBERTO PIZA                  RODRÍGUEZ                  Radicación: 11001-03-15-000-2020-02329-</p>

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 –850012333000-2020-00318-00 (AC 2020-00322-00) pág. 8

		00 (bloque: medidas de bioseguridad y prevención) ESTADO ACTUAL (07/07/2020): Traslado al Ministerio Público.
02/06/2020 C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN NÚMERO 17 Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS Radicación: 11001-03-15-000-2020-01167-00 (bloque: medidas preventivas sanitarias).		
01/06/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA VEINTISIETE (27) ESPECIAL DE DECISIÓN Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE Radicación: 11001-03-15-000-2020-02097-00. (bloque: aislamiento)		01/06/2020 C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN N.º 21 PONENTE: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS Radicación: 11001-03-15-000-2020-02233-00 (bloque: medidas de bioseguridad y prevención)
		22/05/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-01962-00 (bloque: aislamiento) ESTADO ACTUAL (07/07/2020): Sigue en –avoca conocimiento.
	<p>C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 19 ESPECIAL DE DECISIÓN PONENTE: WILLIAM HERNÁNDEZ Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-01904-00 (bloque: aislamiento)</p> <p>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>.</p>	
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)		

<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 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.**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE**  
**CIL fallo –850012333000-2020-00318-00 (AC 2020-00322-00) pág. 9**

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

<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”. (...).

“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:**

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

CIL fallo –850012333000-2020-00318-00 (AC 2020-00322-00) pág. 10

<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 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 (D.E. 749/2020, D.E. 847/2020 y D.E. 878/2020), 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 sobrevivieron a partir de la primera declaratoria del estado de

---

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".

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 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

<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.

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.

2.3.6 El D. 847 del 14/06/2020 modificó el numeral 35 del art. 3 del Decreto 749, relacionado con el ejercicio y la actividad física de los adultos mayores; concretamente, incrementó la franja horaria permitida para ejecutarla. Igualmente, modificó el art. 5 del mencionado D.E., para lo cual habilitó el uso de piscinas y polideportivos para la práctica deportiva individual por deportistas profesionales y de alto rendimiento y habilitó teatros para realizar actividades creativas, artísticas de las artes escénicas, sin que en ningún momento se permita el ingreso de público, o la realización de actividades grupales o que generen aglomeración.

De otra parte, permitió para los municipios sin afectación del coronavirus COVID-19, que de acuerdo con planes piloto que se autoricen por los alcaldes en coordinación con el Ministerio del Interior, los establecimientos y locales gastronómicos puedan brindar atención al público en el sitio, siguiendo los protocolos de bioseguridad que autorice el Ministerio de Salud y Protección Social; además, dispuso respecto de los servicios religiosos que puedan implicar reunión de personas, que ellos serían permitidos siempre y cuando medie autorización de los alcaldes en coordinación con el Ministerio del Interior y se cumpla en todo momento con los protocolos emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social para el desarrollo de esta actividad.

2.3.7 Por su parte, el D.E. 878 del 25/06/2020 modificó los párrafos 3 y 4 del artículo 5 del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, modificado por el artículo 2 del Decreto 847 del 14 de junio de 2020, los cuales quedaron así:

“Párrafo 3. Los alcaldes de los municipios y distritos, en coordinación con el Ministerio del Interior, podrán autorizar la implementación de planes piloto en los establecimientos y locales comerciales que presten servicio de comida, para brindar atención al público en el sitio -de manera presencial o a la mesa-, siempre y cuando se cumpla en todo momento con los protocolos de bioseguridad emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, para el desarrollo de esta actividad.

Parágrafo 4. Los servicios religiosos que puedan implicar reunión de personas se podrán permitir siempre y cuando medie autorización de los alcaldes en coordinación con el Ministerio del Interior y se cumpla en todo momento con los protocolos de bioseguridad emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social para el desarrollo de esta actividad”.

Además de lo anterior, prorrogó la vigencia del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, modificado por el Decreto 847 del 14 de junio de 2020, hasta el 15 de julio de 2020, y en tal medida extendió las medidas allí establecidas hasta las doce de la noche (12:00 pm) del día 15 de julio de 2020.

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 piélago 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>.

<sup>28</sup> Consejo de Estado, Sala Plena Contenciosa, sentencia del 20/10/2009, M. Fajardo Gómez, radicación

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 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

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.

<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., entre otras similares más recientes.

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 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

<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.

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

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 equívocidad 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 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 extractar 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, conexa, 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 clara tensión entre esos derechos y libertades y el derecho a la salud. En fallos del pasado fue necesario abordarla y en esta Corporación se produjeron interpretaciones dispares; la minoritaria, defendida por el actual ponente, plasmada en numerosos salvamentos y aclaraciones de voto.

5.2 La discrepancia y los matices de las posiciones de la sala quedaron superadas, para los actos territoriales cobijados por los D.E. 749 del 28/05/2020, 847 del 14/06/2020 y 878 del 25/06/2020 pues 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. El D.E. 749 del 28/05/2020 dispuso:

**“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

<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, entre otras similares más recientes. 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.

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.

5.3 El D.E 847 del 14/06/2020 conservó la autorización para los adultos mayores en los términos señalados en el D.E 749, para desempeñar ejercicio y actividad física; sin embargo, aumentó la franja horaria diaria permitida para el desarrollo de dicha actividad; nada más.

Por su parte, el D.E. 878 del 25/06/2020, prorrogó la vigencia del D.749 del 28/05/2020 modificado por el D.E. 847, y en ese sentido, extendió las medidas allí establecidas, incluyendo aquellas disposiciones relativas a la actividad física.

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

6.1 El parágrafo 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.

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 EL CASO CONCRETO

7.1 Se trata del **Decreto 69 del 24/06/2020** expedido por el alcalde de Monterrey, por el cual se modifican y extienden varias restricciones (aislamiento obligatorio) derivadas de los Decretos ordinarios 531,636, 689 y 749/2020, conforme a los nuevos lineamientos trazados por el D.E. 847 del 14/06/2020, cuyos efectos fijó desde la fecha de expedición (art. 8). El modificado definió vigencia hasta el 01/07/2020.

A su vez se estudia el **Decreto 71 del 30/06/2020**, por el cual se prorrogó la vigencia del D-64, modificado por el D-69, para incorporar las novedades surgidas respecto del D.E. 749/2020, en virtud de los decretos nacionales 847 y 878/2020, específicamente para el periodo del 01 al 15 de julio del año en curso.

7.2 Del estudio en sede CIL del Decreto 069 del 24/06/2020: El método para ello implica analizar la totalidad del articulado del acto territorial; en primer lugar, en comparación con lo ordenado en los D.E 847 del 14/06/2020 y 878 del 25/06/2020, relevantes 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:

Medidas adoptadas Decreto nacional - Decreto 749 del 28/05/2020 <sup>34</sup> y 847 del 14 de junio de 2020 <sup>35</sup>	Medidas territoriales Decreto 069 del 24/06/2020 <sup>36</sup>	Observaciones generales y enfoque constitucional
<p><b>Artículo 1.</b> Modificación. Modifíquese el numeral 35 del artículo 3 del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, el cual quedará así:</p> <p>"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</p>	<p><b>Art. 1.</b> Modificación. Modifíquese el numeral 35 del artículo 2 del decreto 064 de 29 de mayo de 2020, el cual quedara así:</p> <p><b>Art.2. 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</p>	<p>La medida de aislamiento se ajusta a las disposiciones adoptadas por el D. 847 (incrementó tiempo para el desarrollo de actividades físicas y ejercicio).</p> <p><b>Derechos afectados en general:</b> movilidad, locomoción, trabajo, ejercicio de actividad económica, libre desarrollo de la personalidad, recreación y deporte.</p>

<sup>34</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.

<sup>35</sup> Por el cual se modifica el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del, Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público".

<sup>36</sup> Por medio del cual se modifica el Decreto 64 del 29/05/2020 – por el cual se adoptan medidas preventivas obligatorias para garantizar el orden público, en virtud del Decreto 847/2020 emitido por el Ministerio del Interior dentro de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19 en el municipio de Monterrey y se dictan otras disposiciones.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

CIL fallo –850012333000-2020-00318-00 (AC 2020-00322-00) pág. 22

<p>establezcan, se permitirá:</p> <p>El desarrollo de actividades físicas, de ejercicio al aire libre y la práctica deportiva de manera individual de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 69 años, por un período máximo de dos (2) horas diarias. El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los niños mayores de 6 años, tres (3) veces a la semana, una (1) hora al día. El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los niños entre dos (2) y cinco (5) años, tres (3) veces a la semana, media hora al día. El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los adultos mayores de 70 años, tres (3) veces a la semana, una (1) hora al día".</p>	<p>derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:</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 18 a 69 años, por un periodo máximo de dos (2) horas diarias.</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 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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p>	<p>La manera de desarrollar actividad física y ejercicio cambió en el D.749 del 28/05/2020. En el D.847 del 14/06/2020 se continuó con la autorización de actividad física y ejercicio para adultos entre los 18 y 69 años, adultos mayores de 70, así como para los niños mayores y menores de 6 años. Los cambios solo aluden al incremento en el número de horas diarias permitidas.</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. 847 y se hizo uso del margen de maniobra allí dispuesto a cargo del alcalde (FRANJA HORARIA).</p>
<p><b>Artículo 1.</b> Modificación. Modifíquese el numeral 35 del artículo 3 del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, el cual quedará así:</p> <p>"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:</p> <p>El desarrollo de actividades físicas, de ejercicio al aire libre y la práctica deportiva de manera individual de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 69 años, por un período máximo de dos (2) horas diarias. El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los niños mayores de 6 años, tres (3) veces a la semana, una (1) hora al día. El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los niños entre dos (2) y cinco (5) años, tres (3) veces a la semana, media hora al día. El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los adultos mayores de 70 años, tres (3) veces a la semana, una (1) hora al día".</p>	<p><b>Parágrafo – art.2:</b> El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre se sujeta a las disposiciones del artículo 6 del decreto 064 de 29 de mayo de 2020 <i>"Dentro del mismo periodo establecido en el artículo la del presente decreto y para realizar actividades de adquisición de alimentos de primera necesidad, alimentos, bebidas, aseo, limpieza y mercancía de ordinario consumo en la población y desplazamiento a servicios 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":</i></p> <p><i>1° Días con fecha impar pueden movilizarse exclusivamente personas del sexo masculino.</i>  <i>2° Días con fechas pares pueden movilizarse exclusivamente las personas de sexo femenino.</i>  <i>La población LGBTI circulará de acuerdo a la restricción aquí establecida según su identidad de género.</i></p> <p><i>Parágrafo 1. En la verificación del cumplimiento de lo establecido en este parágrafo, las autoridades respetarán las diversas manifestaciones de identidad de género de las personas.</i></p> <p><i>Parágrafo 2. 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.</i></p>	<p><b>Derechos afectados en general:</b> movilidad, locomoción, trabajo, ejercicio de actividad económica, libre desarrollo de la personalidad, recreación y deporte.</p> <p>El ejercicio y la actividad física fue regulada por el alcalde de Monterrey acorde con los lineamientos del D.847/2020, en lo que tiene que ver con límites en horario diario; sin embargo, dentro del margen de maniobra que le fue otorgado por el art. 2 del D.749/2020, el alcalde sometió dicha actividad física a su vez, a las restricciones de pico y género establecido en decreto territorial previo, así como a medidas de autocuidado. Ello, en nada contradice los decretos nacionales, pues la regulación de franja horaria hace parte del margen de maniobra territorial, conforme se autorizó.</p> <p>Se trata de una medida necesaria, justificada, proporcional y eficaz. No se observa trato discriminatorio alguno.</p>
<p><b>Artículo 2.</b> Modificación. Modifíquese del artículo 5 del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 5.</b> En ningún caso se podrán habilitar los siguientes espacios o actividades presenciales:</p>	<p><b>Artículo 2:</b> Modificación. Modifíquese el artículo 3 del Decreto 064 de 29 de mayo de 2020, el cual quedara así:</p> <p><b>Artículo 3°:</b> Actividades no permitidas. En ningún caso se podrán habilitar los siguientes espacios o actividades presenciales:</p>	<p>Se contemplaron las mismas prohibiciones para habilitación de espacios y actividades señalados en el Decreto 847 de 2020.</p> <p>Medida justificada, necesaria y proporcional acorde con los derechos limitados o restringidos.</p>

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

CIL fallo –850012333000-2020-00318-00 (AC 2020-00322-00) pág. 23

<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. 2. Los establecimientos y locales comerciales, de esparcimiento y diversión, bares, discotecas, de baile, ocio y entretenimiento, billares, de juegos de azar y apuestas tales como casinos, bingos y terminales de juego de video.</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. 4. Gimnasios, piscinas, spa, sauna, turco, balnearios, parques de atracciones mecánicas y parques infantiles. 5. Cines y teatros. 6. La práctica deportiva y ejercicio grupal en parques públicos y áreas de recreación, deportes de contacto o que se practiquen en conjunto. 7. Servicios religiosos que impliquen aglomeraciones, salvo que medie autorización por parte del Ministerio del Interior y se cumpla en todo momento con los protocolos emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social para el desarrollo de esta actividad.</p>	<p>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.</p> <p>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.</p> <p>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.</p> <p>4° Gimnasios, piscinas, spa, sauna, turco, balnearios, canchas deportivas, polideportivos, parques de atracciones mecánicas y parques infantiles.</p> <p>5° Cines y teatros.</p> <p>6° La práctica deportiva y ejercicio grupal en parques públicos y áreas de recreación, deportes de contacto o que se practiquen en conjunto.</p> <p>7° Servicios religiosos que impliquen aglomeraciones, salvo que medie autorización por parte del Ministerio del Interior y se cumpla en todo momento con los protocolos emitidos por el Ministerio de Salud y protección Social para el desarrollo de esta actividad.</p>	<p>No se observa trato discriminatorio alguno.</p>
<p>Parágrafo 1. Las piscinas y polideportivos solo podrán utilizarse para la práctica deportiva de manera individual por deportistas profesionales y de alto rendimiento.</p>	<p>Parágrafo 1. Las piscinas y polideportivos solo podrán utilizarse para la práctica deportiva de manera individual por deportistas profesionales y de alto rendimiento.</p>	<p>Se contemplaron las mismas prohibiciones para habilitación de espacios y actividades señalados en el Decreto 847 de 2020.</p> <p>Medida justificada, necesaria y proporcional acorde con los derechos limitados o restringidos. No se observa trato discriminatorio alguno.</p>
<p>Parágrafo 2. Lo teatros serán únicamente utilizados para realizar actividades creativas, artísticas de las artes escénicas, sin que en ningún momento se permita el ingreso de público, o la realización de actividades grupales o que generen aglomeración.</p>	<p>Parágrafo 2. Los teatros serán Únicamente utilizados para realizar actividades creativas, artísticas de las artes escénicas, sin que en ningún momento se permita el ingreso de público, o la realización de actividades grupales o que generen aglomeración.</p>	<p>Se contemplaron las mismas prohibiciones para habilitación de espacios y actividades señalados en el Decreto 847 de 2020.</p> <p>Medida justificada, necesaria y proporcional acorde con los derechos limitados o restringidos. No se observa trato discriminatorio alguno.</p>
<p>Parágrafo 3. Para los municipios sin afectación del Corona virus COVID-19 se permitirá que de acuerdo con planes piloto que se autoricen por los alcaldes en coordinación con el Ministerio del Interior, los establecimientos y locales gastronómicos puedan brindar atención al público en el sitio, siguiendo los protocolos de bioseguridad que autorice el Ministerio de Salud y Protección Social.</p>	<p>Parágrafo 3. Para los municipios sin afectación del Corona virus COVID-19 se permitirá que de acuerdo con planes piloto que se autoricen por los alcaldes en coordinación con el Ministerio del Interior, los establecimientos y locales gastronómicos puedan brindar atención al público en el sitio, siguiendo los protocolos de bioseguridad que autorice el Ministerio de Salud y Protección Social.</p>	<p>Se contemplaron las mismas prohibiciones para habilitación de espacios y actividades señalados en el Decreto 847 de 2020.</p> <p>Medida justificada, necesaria y proporcional acorde con los derechos limitados o restringidos. No se observa trato discriminatorio alguno.</p>
<p>Parágrafo 4. Para los municipios sin afectación del Corona virus COVID-19, los servicios religiosos que puedan implicar reunión de personas se podrán permitir siempre y cuando medie autorización de los alcaldes en coordinación con el Ministerio del Interior y se cumpla en todo momento con los protocolos emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social para el desarrollo de esta actividad.</p>	<p>Parágrafo 4. Para los municipios sin afectación del Corona virus COVID-19, los servicios religiosos que puedan implicar reunión de personas se podrán permitir siempre y cuando medie autorización de los alcaldes en coordinación con el Ministerio del Interior y se cumpla en todo momento con los protocolos emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social para el desarrollo de esta actividad.</p>	<p>Se contemplaron las mismas prohibiciones para habilitación de espacios y actividades señalados en el Decreto 847 de 2020.</p> <p>Medida justificada, necesaria y proporcional acorde con los derechos limitados o restringidos. No se observa trato discriminatorio alguno.</p>

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

CIL fallo –850012333000-2020-00318-00 (AC 2020-00322-00) pág. 24

<p><b>Decreto 749/2020:</b></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><i>NOTA: El contenido del art. 3 del acto territorial se compara con el D.749, pues el 847 introdujo algunas modificaciones en determinados aspectos que no se aplican para el artículo en mención. El análisis también se hizo en el fallo proferido el 23/07/2020 EXP CIL 2020-00267-00, con el texto original del art. 10 del Decreto territorial 064 objeto de modificación ahora.</i></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>Artículo 3: °: <b>Modificación. Modifíquese el párrafo 09 del artículo 10 del Decreto 064 de 29 de mayo de 2020, el cual quedara así:</b>                  Artículo 10: 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>Parágrafo 1: Horario. 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>Permiso excepcional. Se analizará 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 cedula)</p> <p>Parágrafo 2. Permisos. 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 —UNICAMENTE AL PERSONAL DEL SECTOR CONSTRUCCION DE OBRAS RESIDENCIALES Y NO RESIDENCIALES, para lo cual deberán dar cumplimiento a los siguientes requisitos los cuales deberán adjuntar:                  Sector de la construcción:                  1° Certificado de Cámara de comercio expedido máximo 90 días antes.                  2° LICENCIA vigente en cualquiera de sus modalidades.                  3° PROTOCOLO, con copia del envío del Plan de Aplicación del Protocolo de Seguridad — Sanitario para la obra (PAPSO), este debe incluir la descripción de la labor a ejecutar; las etapas de construcción; el cronograma de actividades con sus respectivas medidas de prevención sanitaria; los protocolos de higiene; la identificación de las zonas de cuidado en salud dentro de la obra; los profesionales responsables de la implementación del PAPSO, experiencia y cargo en la organización/obra; las estrategias de socialización del PAPSO y la carta de compromiso firmada por el director de obra, la interventoría y/o la supervisión de obra previamente identificados, que asegure la implementación del PAPSO. Este plan debe ser ejecutado por el director, supervisor a ejecutor de la obra. El presente protocolo deberá estar debidamente avalado por la ARL.                  4° Solicitud escrita con datos del proyecto, dirección de la obra listado del personal con identificación, dirección de residencia (indicando labor que desempeña y duración del contrato), información del estado del proyecto, datos del responsable de la obra, de requerirse profesional en salud y seguridad en el trabajo</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>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>
---	---	--



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE**

CIL fallo –850012333000-2020-00318-00 (AC 2020-00322-00) pág. 25

	este deberá informarse en la solicitud con datos del contacto.	
<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>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 <a href="mailto:saludpublica@monterrey-casanare.gov.co">saludpublica@monterrey-casanare.gov.co</a>, 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>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 cedula de extranjería del trabajador o contratista</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 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 <a href="mailto:saludpublica@monterrey-casanare.gov.co">saludpublica@monterrey-casanare.gov.co</a>, 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:</p> <p>Establecimientos de comercio de la cadena de abastecimiento de la construcción:(...)</p> <p>Las empresas y/a microempresas una vez autorizadas, podrán iniciar operaciones distribuyendo a naves de comercio electrónico, por entrega a domicilio a 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>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>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>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 – protocolos de bioseguridad.</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</p>	<p><b>Parágrafo 6.</b> Solo podrían 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><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</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><b>Derechos limitados:</b> trabajo, circulación, ejercicio de actividad económica.</p> <p>Medida justificada, necesaria y</p>

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

CIL fallo –850012333000-2020-00318-00 (AC 2020-00322-00) pág. 26

<p>mismas.</p>	<p>adicional al ya autorizado</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 secretaria que corresponda a la actividad económica, social, a 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 darán lugar al cierre inmediato de la obra de construcción o el establecimiento de comercio y se adelantarán 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><i>Parágrafo 9 – EN REALIDAD SE TRATA DE UNA ELIMINACIÓN, MÁS QUE UNA MODIFICACIÓN.</i></p> <p><b>Texto original: Parágrafo 9.</b> <i>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.</i></p>	<p>proporcional. No se observa trato discriminatorio alguno – margen de maniobra de alcalde.</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>Aunque el acto territorial objeto de estudio aludió a “modificar” el parágrafo 9 del art. 10 del D. 64 del 29/05/2020, se trata en realidad de una eliminación de su contenido.</p> <p>Se cita el texto original a manera de ilustración, cuyo análisis en sede CIL ya se efectuó en el proceso con radicación 2020-000267-00 en el que se profirió sentencia el 23/07/2020 (ilegalidad parcial).</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><i>NOTA: El contenido del art. 4 del acto territorial se compara con el D.749, pues el 847 introdujo algunas modificaciones en determinados aspectos que no se aplican para el artículo en mención. El análisis también se hizo en el fallo proferido el 23/07/2020 EXP CIL 2020-00267-00, con el texto original del art. 11 del Decreto territorial 064 objeto de modificación ahora.</i></p>	<p><b>Artículo 4: Modificación.</b> Modifíquese el parágrafo 6 del artículo 11 del Decreto 064 de 29 de mayo de 2020, el cual quedará así:</p> <p><b>Artículo 11°:</b> Requisitos para reiniciar infraestructura de transporte y obra:</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Cada obra pública, de infraestructura de transporte, consultoría e Interventoría deberá contar su Plan de Aplicación del Protocolo de Seguridad de Obra (PAPSO), debidamente avalado por la ARL y aprobado por la Interventoría.</p> <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 saludpublica@monterrey-casanare.gov.co, para que esta verifique la implementación de los protocolos de bioseguridad (...)</p> <p><b>Parágrafo 4.</b> Durante la ejecución de las obras, sin perjuicio de la vigilancia que ejerza cada secretaria 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 secreinfraestructura@monterrey-casanare.gov.co. (...)</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>

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

CIL fallo –850012333000-2020-00318-00 (AC 2020-00322-00) pág. 27

<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 insumas 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 insumas exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas.</p> <p><i>NOTA: El contenido del art. 4 del acto territorial se compara con el D.749, pues el 847 introdujo algunas modificaciones en determinados aspectos que no se aplican para el artículo en mención. El análisis también se hizo en el fallo proferido el 23/07/2020 EXP CIL 2020-00267-00, con el texto original del art. 11 del Decreto territorial 064 objeto de modificación ahora.</i></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 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.</b> EN REALIDAD, SE SUPRIMIÓ. Se transcribe texto original:</p> <p><i>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.</i></p>	<p><i>Aunque el acto territorial objeto de estudio aludió a "modificar" el parágrafo 6 del art. 11 del D. 64 del 29/05/2020, se trata en realidad de una eliminación de su contenido. Se cita el texto original a manera de ilustración, cuyo análisis en sede CIL ya se efectuó en el proceso con radicación 2020-000267-00 en el que se profirió sentencia el 23/07/2020 (ilegalidad parcial).</i></p>
<p><b>Decreto 749/2020:</b></p> <p>Art. 3 – numeral 31. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte y distribución de las industrias manufactureras.</p> <p><i>NOTA: El contenido del art. 5 del acto territorial se compara con el D.749, pues el 847 introdujo algunas modificaciones en determinados aspectos que no se aplican para el artículo en mención. El análisis también se hizo en el fallo proferido el 23/07/2020 EXP CIL 2020-00267-00, con el texto original del art. 12 del Decreto territorial 064 objeto de modificación ahora.</i></p>	<p><b>Artículo 5: Modificación.</b> Modifíquese el parágrafo 5 del artículo 12 del Decreto 064 de 29 de mayo de 2020, el cual quedará así:</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>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><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>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 3.</b> La vigilancia y control de la implementación y aplicación de los protocolos de Bioseguridad estará a cargo de la secretaria 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 – 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</p>	<p>Derechos limitados: trabajo, circulación, ejercicio de actividad económica.</p> <p>Medida justificada, necesaria y</p>

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE**  
**CIL fallo –850012333000-2020-00318-00 (AC 2020-00322-00) pág. 28**

	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.	proporcional. No se observa trato discriminatorio alguno – margen de maniobra de alcalde (protocolos de bioseguridad).
<b>Decreto 749/2020:</b>  Art. 3 – numeral 31. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte y distribución de las industrias manufactureras.	<b>Parágrafo 5. EN REALIDAD, SE ELIMINÓ.</b>  <b>Texto original:</b> <i>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.</i>	<i>Aunque el acto territorial objeto de estudio aludió a "modificar" el parágrafo 5 del art. 12 del D. 64 del 29/05/2020, se trata en realidad de una eliminación de su contenido. Se cita el texto original a manera de ilustración, cuyo análisis en sede CIL ya se efectuó en el proceso con radicación 2020-000267-00 en el que se profirió sentencia el 23/07/2020 (ilegalidad parcial).</i>
<b>Decreto 749/2020:</b> <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.	<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 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.	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.
	<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 8°:</b> Las medidas señaladas en el presente decreto son de carácter transitorio y se extenderán desde la fecha hasta el 01 de julio de 2020, sin perjuicio de la prórroga si hubiese lugar. <b>Artículo 9°:</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.	No son medidas que limiten o restrinjan derechos o libertades. Aluden a la vigencia del decreto y a la aplicación de sanciones penales en caso de incumplimiento.

**7.3 Del estudio en sede CIL del Decreto 071 del 30 de junio de 2020:**

<b>Medidas adoptadas Decreto nacional - Decreto 749 del 28/05/2020<sup>37</sup> y 878 del 25 de junio de 2020<sup>38</sup></b>	<b>Medidas territoriales Decreto 071 del 30/06/2020<sup>39</sup></b>	<b>Observaciones generales y enfoque constitucional</b>
<b>D.E. 878/2020. Artículo 2.</b> Prórroga. Prorrogar la vigencia del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público", modificado por el Decreto 847 del 14 de junio de 2020, hasta el 15 de julio de 2020, y en tal medida extender las medidas allí establecidas hasta las doce de la noche (12:00 pm) del día 15 de julio de 2020.	<b>Artículo Prórroga.</b> Prorrogar la vigencia del artículo 1 del decreto 064 de 29 de mayo de 2020, el cual quedará así:  <b>ARTÍCULO 1°: Aislamiento.</b> Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas en la jurisdicción del municipio de Monterrey, <b>a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de julio de 2020, hasta las veinticuatro (24:00) horas del día 15 de julio de 2020</b> , en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.  <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 del Decreto 064 del 29/05/2020.	<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.
<b>Decreto 749/2020:</b> <b>Artículo 2.</b> Ejecución de la medida de aislamiento. De conformidad con lo	<b>Artículo 2°:</b> Prórroga. Prorrogar la vigencia del artículo 4 del Decreto 064 de 29 de mayo de 2020, el cual quedará así:	<b>Derechos limitados:</b> movilidad, circulación, trabajo.  La medida está justificada, es

<sup>37</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.

<sup>38</sup> Por el cual se modifica y prorroga la vigencia del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público", modificado por el Decreto 847 del 14 de junio de 2020.

<sup>39</sup> Por medio del cual se modifica y se prorroga la vigencia del Decreto 064 del 29/05/2020, modificado por el Decreto 069 del 24/06/2020, adoptando medidas transitorias en el marco de la emergencia sanitaria por COVID-19.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE**  
**CIL fallo –850012333000-2020-00318-00 (AC 2020-00322-00) pág. 29**

<p>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>NOTA: El contenido del art. 2 del acto territorial se compara con el D.749, cuyas medidas fueron prorrogadas por disposición del art. 2 del D.E. 878 del 25/06/2020.</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 julio de 2020, hasta el día 015 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>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, posteriormente 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 alimentos pueden transitar sin excepciones.</p>
<p><b>Decreto 749/2020:</b></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 3°:</b> Prórroga. Prorrogar la vigencia del artículo 5 del Decreto 064 de 29 de mayo de 2020, el cual quedará así:</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 julio de 2020, hasta las veinticuatro horas (24:00) del día 15 de julio de 2020, respetando las personas y actividades de la que trata el artículo 2° del Decreto 064/2020.</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 artículo 2 del Decreto 064/2020 está habilitado 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>En sentencia del 23/07/2020 EXP. 2020-000267-00 se concluyó que las medidas territoriales adoptadas en el art. 2 del Decreto 064/2020 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><b>Decreto 749/2020:</b></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 4°: Prórroga. Prorrogar la vigencia del artículo 7 del Decreto 064</b> de 29 de mayo de 2020, el cual quedará así:</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 julio de 2020 hasta las 24:00 horas del día 15 de julio de 2020.</p>	<p><b>Derechos limitados:</b> trabajo, libre desarrollo de la personalidad.</p> <p><b>Justificación:</b> evitar propagación la COVID y garantizar orden público.</p> <p><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.).</p> <p><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>

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

CIL fallo –850012333000-2020-00318-00 (AC 2020-00322-00) pág. 30

<p><b>D.847/2020. Artículo 2.</b> Modificación. Modifíquese del artículo 5 del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 5. 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. 2. Los establecimientos y locales comerciales, de esparcimiento y diversión, bares, discotecas, de baile, ocio y entretenimiento, billares, de juegos de azar y apuestas tales como casinos, bingos y terminales de juego de video.</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. 4. Gimnasios, piscinas, spa, sauna, turco, balnearios, parques de atracciones mecánicas y parques infantiles. 5. Cines y teatros. 6. La práctica deportiva y ejercicio grupal en parques públicos y áreas de recreación, deportes de contacto o que se practiquen en conjunto. 7. Servicios religiosos que impliquen aglomeraciones, salvo que medie autorización por parte del Ministerio del Interior y se cumpla en todo momento con los protocolos emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social para el desarrollo de esta actividad.</p>	<p><b>Artículo 5:</b> Modificación. Modifíquese el artículo 3 del decreto 069 de 24 de junio 2020, el cual quedara así:</p> <p><b>ARTÍCULO 3°:</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, salvo que medie autorización por parte del Ministerio del Interior y se cumpla en todo momento con los protocolos emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social para el desarrollo de esta actividad.</p>	<p>Derechos fundamentales limitados: movilidad, circulación, libre desarrollo de la personalidad, trabajo y ejercicio de actividad económica.</p> <p>Se contemplaron las mismas medidas del D.847 del 14 de junio de 2020 (modifica D.749/2020). Se ajusta igualmente a medidas del D.878 del 25/05/2020. Justificadas, necesarias y proporcionales con el fin de evitar aglomeraciones. No se observa trato discriminatorio alguno.</p>
<p><b>D.E. 847/2020. Artículo 2. Modificación.</b> Modifíquese del artículo 5 del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, el cual quedará así:</p> <p>(...)</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Las piscinas y polideportivos solo podrán utilizarse para la práctica deportiva de manera individual por deportistas profesionales y de alto rendimiento.</p>	<p>Parágrafo 1. Las piscinas y polideportivos solo podrán utilizarse para la práctica deportiva de manera individual por deportistas profesionales y de alto rendimiento.</p>	<p>Derechos fundamentales limitados: movilidad, circulación, libre desarrollo de la personalidad, derecho al deporte.</p> <p>Se contempló la misma medida del D.847 del 14 de junio de 2020 (modifica D.749/2020). Justificada, necesaria y proporcional con el fin de evitar aglomeraciones. No se observa trato discriminatorio alguno.</p>
<p><b>D.E. 847/2020. Artículo 2. Modificación.</b> Modifíquese del artículo 5 del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, el cual quedará así:</p> <p>(...)</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Lo teatros serán únicamente utilizados para realizar actividades creativas, artísticas de las artes escénicas, sin que en ningún momento se permita el ingreso de público, o la realización de actividades grupales o que generen aglomeración.</p>	<p>Parágrafo 2. Los teatros serán únicamente utilizados para realizar actividades creativas, artísticas de las artes escénicas, sin que en ningún momento se permita el ingreso de público, o la realización de actividades grupales o que generen aglomeración.</p>	<p>Derechos fundamentales limitados: movilidad, circulación, libre desarrollo de la personalidad, derecho al deporte.</p> <p>Se contempló la misma medida del D.847 del 14 de junio de 2020 (modifica D.749/2020). Justificada, necesaria y proporcional con el fin de evitar aglomeraciones. No se observa trato discriminatorio alguno.</p>
<p><b>D.E. 878/2020. Artículo 1.</b> Modificación. Modificar los párrafos 3 y 4 del artículo 5 del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, modificado por el artículo 2 del Decreto 847 del 14 de junio de 2020, los cuales quedarán así:</p> <p>Parágrafo 3. Los alcaldes de los municipios y distritos, en coordinación con el Ministerio del Interior, podrán</p>	<p>Parágrafo 3. Los alcaldes de los municipios y distritos, en coordinación con el Ministerio del Interior, podrán autorizar la implementación de planes piloto en los establecimientos y locales comerciales que presten servicio de comida, para brindar atención al público en el sitio de manera presencial o a la mesa, siempre y cuando se cumpla en todo momento con los protocolos de bioseguridad emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, para el desarrollo de esta actividad.</p>	<p><b>Derechos restringidos:</b> trabajo, ejercicio de actividad económica.</p> <p>Se trata de la transcripción de las disposiciones adoptadas en el D.E. 878/2020.</p> <p>Medida acorde con los lineamientos nacionales, necesaria, proporcional y eficaz (apertura gradual – protocolos de bioseguridad e</p>

<p>autorizar la implementación de planes piloto en los establecimientos y locales comerciales que presten servicio de comida, para brindar atención al público en el sitio -de manera presencial o a la mesa-, siempre y cuando se cumpla en todo momento con los protocolos de bioseguridad emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, para el desarrollo de esta actividad</p>		<p>implementación de planes piloto).</p>
<p><b>D.E. 878/2020. Artículo 1.</b> Modificación. Modificar los parágrafos 3 y 4 del artículo 5 del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, modificado por el artículo 2 del Decreto 847 del 14 de junio de 2020, los cuales quedarán así:</p> <p>Parágrafo 4. Los servicios religiosos que puedan implicar reunión de personas se podrán permitir siempre y cuando medie autorización de los alcaldes en coordinación con el Ministerio del Interior y se cumpla en todo momento con los protocolos de bioseguridad emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social para el desarrollo de esta actividad</p>	<p>Parágrafo 4. Los servicios religiosos que puedan implicar reunión de personas se podrán permitir siempre previa coordinación del alcalde con el Ministerio del Interior y se cumpla en todo momento con los protocolos de bioseguridad emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social para el desarrollo de esta actividad.</p>	<p><b>Derechos restringidos:</b> libertad de cultos, libre desarrollo de la personalidad.</p> <p>Se trata de la transcripción de las disposiciones adoptadas en el D.E. 878/2020.</p> <p>Medida acorde con los lineamientos nacionales, necesaria, proporcional y eficaz (apertura gradual – protocolos de bioseguridad e implementación de planes piloto).</p>
<p><b>Decreto 749/2020:</b>  <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 6:</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 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.</p> <p><b>ARTÍCULO 7°:</b> Se ordena a los organismos de 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 del Municipio de Monterrey, aplicando, de ser el caso, las medidas correctivas de sus competencias.</p> <p><b>Artículo 8°:</b> Las medidas señaladas en el presente decreto son de carácter transitorio y se extenderán desde la fecha hasta el 15 de julio de 2020, sin perjuicio de la prórroga si hubiese lugar.</p> <p><b>Artículo 9:</b> La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente decreto, dan 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.</p>	<p>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.</p> <p>Con esta medida no se observan restricciones a derechos fundamentales o libertades individuales, se trata de una orden autorizada por el Gobierno Nacional</p> <p>No son medidas que limiten o restrinjan derechos o libertades. Aluden a la vigencia del decreto y a la aplicación de sanciones penales en caso de incumplimiento.</p>

**7.4 Del análisis expuesto en los cuadros que anteceden, se tiene que:**

**Decreto 069 del 24/06/2020:**

- ✓ El Decreto 069 del municipio de Monterrey se limitó a “modificar” algunas disposiciones del D.064 proferido previamente por el alcalde, con el fin de adoptar medidas de orden público dentro del marco de emergencia sanitaria por COVID-19. Como se indicó en el cuadro que antecede, se trató en realidad de la **eliminación** de los parágrafos 9 del art. 10; 6 del art. 11 y 5 del art. 12 del Decreto 64 del 29/05/2020, relacionados con el ingreso de personal externo al municipio de Monterrey y su posterior aislamiento preventivo por el término de 14 días. El texto original de tales parágrafos se estudió en el proceso CIL 2020-00267-00, cuya sentencia fue proferida el 23/07/2020.

- ✓ Las demás disposiciones del Decreto 069/2020, aluden al contenido que ya se analizó respecto del D.064 del 29/05/2020 en el expediente 2020-00267-00, tal como se refleja en el cuadro que se plasmó más arriba, el cual se ajusta al ordenamiento jurídico, pues está acorde con los lineamientos nacionales de los D.E.749 del 28/05/2020 y 847 del 14/06/2020 y superaron el filtro CIL a la luz de los principios de necesidad, justificación, proporcionalidad y eficacia, aunado a que no se observó en ellas afectación al principio de igualdad.
- ✓ En consideración a que en el marco dogmático, se enfatizó la evolución que ha tenido en los decretos ejecutivos proferidos por el Gobierno Nacional, la regulación de la actividad física y ejercicio de los adultos mayores de 60 años, vale aclarar para el caso en concreto, que las disposiciones que sobre la materia se establecieron en el D.069/2020, no contradicen lo dispuesto por los decretos del orden nacional, como quiera que a partir del D.E. 749/2020, la diferenciación negativa que se hacía en el pasado respecto de la actividad física de los adultos en la franja de edad (60 a 70 años), quedó superada. Además, el municipio de Monterrey también tuvo en cuenta lo señalado en los Decretos 847 y 878 que permitieron la actividad física para niños y adultos mayores en las franjas de 18 a 69 años y mayores de 70 años con determinados límites en la intensidad horaria.

Decreto 071 del 30/06/2020:

- ✓ El Decreto 071 proferido por el alcalde de Monterrey ajustó las disposiciones del Decreto 064 del 29/05/2020 a los lineamientos del D.E 878 del 25/06/2020, con la finalidad de extenderlas hasta el 15 de julio de 2020.
- ✓ Se destaca que el art. 4 del Decreto 071, prorrogó una medida territorial previa establecida en el D.064, relativa a prohibir la circulación de vehículos y personas con excepción de las actividades de hidrocarburos del corredor vial Villavicencio – Yopal, vehículos de transporte de alimentos y de carga y distribución de paquetería (actividades de empresas postales). Pareciera que, en principio, al contemplar la excepción de tránsito de vehículos relacionados con la actividad de hidrocarburos, existe un trato discriminatorio respecto de las demás; sin embargo, posteriormente se indicó que también estaban autorizados **los vehículos de transporte de alimentos y de carga en general**, lo cual garantiza el derecho a la igualdad, pues en virtud de dicha disposición, todos los vehículos de carga y alimentos pueden transitar sin excepciones.
- ✓ El funcionamiento de piscinas, teatros y establecimientos dedicados a la venta de comida o alimentos con atención a la mesa, se permitió acorde con lo establecido en los D.E. 847/2020 y 878/2020, con estricta sujeción a los protocolos exigidos por el Ministerio del Interior y de Salud y Protección Social.
- ✓ Las demás medidas contempladas en el D.071 se ajustan al ordenamiento jurídico, a los decretos ejecutivos del Gobierno Nacional vigentes para la época en la que fue proferido y superaron el filtro CIL a la luz de los principios de necesidad, justificación, proporcionalidad y eficacia de acuerdo con lo señalado en el marco dogmático.

7° Conclusión: Tanto el contenido del Decreto 069 del 24/06/2020, como del Decreto 071 del 30/06/2020, se ajusta al ordenamiento jurídico y a las disposiciones nacionales de los D.E. 749/2020, 847/2020 y 878/2020; además, los dos actos objeto de estudio, superaron el filtro CIL al que se aludió más arriba.

Se acoge el concepto del Ministerio Público, cuyo agente abogó por que se mantenga el contenido de los decretos municipales analizados, pues no 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 ajustado al ordenamiento jurídico, los Decretos 069 del 24/06/2020 y 071 del 30/06/2020 proferidos por el alcalde de Monterrey, por los cuales “se modificó el Decreto 064 del 29/05/2020 en virtud del Decreto 847 del 14/06/2020, y se modificó y prorrogó su vigencia”, respectivamente, por las razones señaladas en la motivación.

2° 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.

4° 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 del D.L. 491/2020 y 2° del D.L. 806/2020; acta . Fallo, expediente 2020-000318-00 (AC 2020-000322), Decretos **069 y 071** expedidos por el alcalde de Monterrey. Hoja de firmas, impuestas por medios digitales, 33 de 33).

LOS MAGISTRADOS,

D.L. 491 a. 11 y 806 a. 2  
Firma escaneada controlada; 13/08/2020. Sin asignar firma electrónica  
**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**

**AURA PATRICIA LARA OJEDA**  
NTG/Eliana/Diego

**JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**