

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. 636/2020¹ 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. Adopta integralmente las disposiciones del D.E. 878/2020. Planes piloto para establecimientos de venta de comida “a la mesa” y servicios religiosos – coordinación Ministerio del Interior y protocolos de bioseguridad del Ministerio de Salud y Protección Social. Declara ajustado al ordenamiento.

Origen: MUNICIPIO DE TAURAMENA.
Acto: Decreto 53 del 03/06/2020
Radicación: **850012333000-2020-00324-00²**

Magistrado ponente: NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

ASUNTO POR RESOLVER

Se profiere sentencia en ejercicio del control inmediato de legalidad respecto del decreto municipal de la referencia, acorde con las reglas instrumentales del art. 185 de la Ley 1437. Ingresó para fallo el 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 53 del 30/06/2020³** expedido por el alcalde de Tauramena, por el cual adoptó las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, con las particularidades del D.E. 878/2020, que a su vez ha extendido las del D.E. 749/2020, específicamente para el periodo del 01 al 15 de julio del año en curso.

1.1. Los aspectos significativos del acto territorial se resumen así: el art. 1° dispone adoptar el régimen del D.E. 878/2020; el art. 2° autoriza planes piloto para atención de servicios de restaurante en mesa y actos religiosos, previa solicitud de interesados, coordinación con el Ministerio del Interior, sujeción a los protocolos de bioseguridad del Minsalud y verificaciones de la Secretaría de Gobierno Municipal; el art. 3° dispone la continuidad de las medidas municipales que no se hayan variado ni contrariado por el Gobierno; el art. 4° se ocupa de la divulgación y el art. 5° ordena aplicarlo desde la expedición.

1.2 A título de fundamentos jurídicos, se invocan los arts. 2 y 315 de la Carta; el art. 91-b-2-a de la Ley 136/1994, modificado por el art. 21 de la Ley 1551/2012 (funciones policivas de los alcaldes); los arts. 3, 5 y 119 de 2002 (CNT y autoridades de tránsito y transporte); el D.L.

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

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

³ Expediente digital, documento 02. Copia Decreto 053 de-2020.

417/2020 y los D.E. 418 y las sucesivas modificaciones hasta el D.E. 593/2020; el D.E.636/2020y sus modificatorios (D.E. 749/2020y 878/2020); los decretos departamentales Casanare 138y 147/2020; los decretos municipales 43, 45, 48 y 53/2020 y la R-666/2020 del Minsalud.

1.3 Para el trámite de control automático de legalidad se recibió el texto electrónico del decreto municipal. Previo requerimiento⁴, la administración de Tauramena en oficio FSI14-02 remitido el 17/07/2020⁵, allegó la siguiente información complementaria por intermedio de la jefe de la oficina asesora jurídica:

1.3.1 Acta n.º 25 del 30/06/2020 de reunión extraordinaria del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres, en la cual se socializó el Decreto 878 del 25 de junio de 2020, específicamente con respecto a la implementación de planes piloto para la apertura de establecimientos y locales comerciales que ofrezcan servicios de comida, así como la autorización para realizar cultos religiosos. Se aprobó por unanimidad el desarrollo de dichas actividades, cumpliendo con los protocolos de bioseguridad emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social y en coordinación con el Ministerio del interior⁶.

1.3.2 Decreto n.º 55 de 2020⁷, por medio del cual se modifica el art. 1 del Decreto n.º 50 de 2020, con relación al horario en el que se autoriza la venta de bebidas alcohólicas en el municipio, junto con las constancias de fijación en cartelera. Se aporta igualmente la invitación a este comité y el listado de asistencia al evento.

2ºINTERVENCIONES CIUDADANAS Y DE AUTORIDADES Y ENTIDADES CONVOCADAS

2.1 Se fijó el aviso núm. 230 del 07/07/2020⁸, en el portal institucional de esta Corporación -enlace Avisos a la Comunidad, para facilitar el conocimiento y la consulta de los interesados.

2.1 Las Secretarías de Salud y de Gobierno de Casanare; el comandante del Departamento de Policía Casanare, los representantes legales de la Cámara de Comercio de Casanare y de la Sociedad de Ingenieros de Casanare y el personero de Tauramena, convocados a rendir concepto acerca de la necesidad, oportunidad, pertinencia y eventual eficacia de la medida que se examina, no se pronunciaron durante el traslado de rigor (art. 185 Ley 1437/2011). Tampoco hubo intervención ciudadana⁹.

3º CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO¹⁰

El procurador 53 judicial II **solicitó declarar conforme a derecho y por lo tanto legal** el acto 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; y las Leyes 136/1994, 715/2001 y 1801/2016, se constata indudablemente que no existe infracción alguna al ordenamiento jurídico.

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

⁵ Expediente digital, documentos 7 y 8-RESPUESTA AL DECRETO 053 DE 2020.

⁶ Expediente digital, documentos 09, 10 y 11 Soportes Consejo municipal para la Gestión del riesgo de desastres.

⁷ Expediente digital, documento 12- DECRETO 050 DE 2020.

⁸ Expediente digital, documento 06-AVISO NÚM.230.

⁹ Expediente digital, documento 14-Constancia Secretarial-2020-00324-00.

¹⁰ Expediente digital, documento 17-Concepto 2020-247-2020-00324-00-CIL-.

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 el COVID-19 e impedir la extensión de los efectos del estado de emergencia, ya que las restricciones establecidas¹¹ 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 Tauramena profirió el Decreto 053 del 30/06/2020, con el fin de adoptar lo dispuesto en el D.E. 878/2020 respecto de la prórroga de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio contenidas en el D.E. 749/2020 hasta el 15/07/2020; es decir, los efectos del acto territorial objeto de CIL se han 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”¹².

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

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

1.1.4 Las sentencias tienen cometidos pedagógicos muy importantes para precaver repetición

¹¹ 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.

¹² 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.

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 procesales¹³

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.

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.¹⁴

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 jurisprudenciales¹⁵.

¹³ 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.

¹⁴ 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.

¹⁵ 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).

Gráficas de línea (C.E. Tesis amplia, restrictiva y central – control CIL)¹⁶

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)¹⁷</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 IMPROCEDENTE¹⁸</p>		
<p>●</p> <p>16/06/2020 C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n° 16 Ponente: Nicolás Yepes Corrales Radicación: 11001 03 15 000 2020 02303 00 (bloque: medidas de bioseguridad, aislamiento) NO AVOCA CONOCIMIENTO¹⁹</p>		

¹⁶ 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).

¹⁷ DECRETO DE AISLAMIENTO OBLIGATORIO PREVENTIVO POR COVID-19-Carácter ordinario. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD-El Consejo de Estado solo conoce de los actos administrativos de las autoridades nacionales proferidos en desarrollo de decretos legislativos. TUTELA JUDICIAL EFECTIVA-Institución que requiere desarrollo legal, la mayoría de las veces a través de los códigos procesales. DECRETO 457/20-Como no desarrolla un decreto legislativo no está sujeto al control inmediato de legalidad, pero sí es susceptible de la acción de nulidad. MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD-Procede para que cualquier persona defienda el ordenamiento jurídico presuntamente trasgredido por un acto administrativo. MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD-En su trámite procede la solicitud de medidas cautelares. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD VINCULA A LOS JUECES-Los jueces no pueden ejercer competencias que no tienen.

¹⁸ “El Despacho advierte que la Resolución 000676 del 24 de abril de 2020 no consideró dentro de sus fundamentos ninguno de los decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción. Aunque por el curso de los acontecimientos posteriores a la expedición de la referida resolución, su contenido podría resultar fácticamente afín con los decretos legislativos dictados desde el 17 de marzo de 2020, ello no permite considerar satisfecho el requisito legal consistente en que la medida objeto del control inmediato de legalidad constituya un desarrollo de dichos decretos durante los estados de excepción”.

¹⁹ “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 –850012333000-2020-00324 pág. 6

<p>08/06/2020 C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS Radicación: 11001-03-15-000-2020-02330-00 (bloque: medidas de bioseguridad y prevención)</p>	<p>08/06/2020 C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA 17 ESPECIAL DE DECISIÓN Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS Radicación: 11001-03-15-000-2020-02299-00 (bloque: urgencia manifiesta y contratación) ESTADO ACTUAL (07/07/2020): Traslado al Ministerio Público.</p>	
<p>08/06/2020 C.E SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA VEINTISIETE (27) ESPECIAL DE DECISIÓN Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE Radicación: 11001-03-15-000-2020-02226-00 (bloque: urgencia manifiesta y contratación) ESTADO ACTUAL (07/07/2020): Traslado al Ministerio Público.</p>		
<p>05/06/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN Radicación: 11001-03-15-000-2020-02370-00 Ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN (bloque: medidas de prevención del COVID)</p>		<p>05/06/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN Radicación: 11001-03-15-000-2020-02333- 00 Ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN (bloque: medidas de bioseguridad y prevención) ESTADO ACTUAL (07/07/2020): Traslado al Ministerio Público.</p>
<p>03/06/2020 C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No. 2 PONENTE: CÉSAR PALOMINO CORTÉS Radicado: 11001-03-15-000-2020-02314-00 (bloque: aislamiento, medidas de bioseguridad y prevención).</p>		<p>03/06/2020 C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA DIECISIETE ESPECIAL DE DECISIÓN Magistrado Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS 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>03/06/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No. 13 Ponente: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ Radicación: 11001-03-15-000-2020-02329- 00 (bloque: medidas de bioseguridad y prevención) ESTADO ACTUAL (07/07/2020): Traslado al Ministerio Público.</p>
<p>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).</p>		
<p>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)</p>		<p>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</p>

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

CIL fallo –850012333000-2020-00324 pág. 7

		prevención)
		<p>22/05/2020</p> <p>C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN</p> <p>Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-01962-00 (bloque: aislamiento) ESTADO ACTUAL (07/07/2020): Sigue en –avoca conocimiento.</p>
	<p>C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 19 ESPECIAL DE DECISIÓN PONENTE: WILLIAM HERNÁNDEZ</p> <p>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 ²⁰.</p>	
<p>18/05/2020</p> <p>C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA VEINTIDÓS ESPECIAL DE DECISIÓN</p> <p>Magistrado Ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA Radicado: 11001031500020200187600 (bloque: aislamiento) ESTADO ACTUAL (07/07/2020): Al despacho para fallo.</p>		
		<p>15/05/2020</p> <p>C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN</p> <p>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>07/05/2020</p> <p>C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n.º 19</p> <p>Ponente: Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Radicación: 11001-03-15-000-2020-01618-00 (bloque: medidas preventivas sanitarias)</p>		

²⁰ 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 –850012333000-2020-00324 pág. 8

ESTADO ACTUAL (07/07/2020): El 02/07/2020 se registró proyecto de fallo.		
● 04/05/2020 C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA VEINTIDÓS ESPECIAL DE DECISIÓN Ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA Radicación: 11001-03-15-000-2020-01468-00 (bloque: aislamiento) ESTADO ACTUAL (07/07/2020): Recibe memoriales al despacho con intervenciones.		
	● 15/04/2020 C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN A Ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00 (bloque: aislamiento, medidas sanitarias) TUTELA JUDICIAL EFECTIVA – DERECHOS FUNDAMENTALES	
	● 22/04/2020 C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01246-00 (bloque: aislamiento, medidas sanitarias) ESTADO ACTUAL (07/07/2020): Auto del 10 de junio – declara improcedente ²¹ .	
● 17/04/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO		

²¹ “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 posibles 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:

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”.

SALA VEINTE ESPECIAL DE DECISIÓN Radicación: 11001 03 15 000 2020 01031 00 Ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS (bloque: medidas sanitarias)		
● 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)		

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 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 13/04/2020²² 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

²² 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.

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 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 piélagos normativo de los poderes administrativos extraordinarios de policía, atinentes a situaciones afines, tales como: calamidad pública, orden público sanitario, sistema nacional de riesgo y desastres; iii) los decretos legislativos relativos, para esta época, a la pandemia por la COVID 19; iv) la Carta Política, como entramado fundante de todo el ordenamiento interno; y v) el bloque de constitucionalidad constituido por los tratados, convenciones u otras fuentes de los compromisos internacionales del Estado.

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

3.3 Superadas oscilaciones de la jurisprudencia del Consejo de Estado, en decisiones más recientes se precisaron los rasgos más distintivos del CIL; en aras de aligerar la citación, es pertinente acotar que se han destacado los siguientes: i) carácter jurisdiccional; ii) integralidad, aunque relativa o limitada, por imposibilidad de examinar la totalidad del ordenamiento jurídico en breve tiempo; iii) autonomía de la JCA pues no tiene que esperar los fallos de la Corte Constitucional; iv) inmediatez, automaticidad u oficiosidad, pues si la autoridad no remite los actos, avoca conocimiento, sin que se requiera publicación o promulgación; y v) efectos de cosa juzgada, igualmente limitados o relativos respecto de lo que se haya explícitamente ponderado en la sentencia²³.

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

²³ Consejo de Estado, Sala Plena Contenciosa, sentencia del 20/10/2009, M. Fajardo Gómez, radicación 11001031500020090054900 (CA). Ver igualmente, Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 26/09/2020, H. Sánchez Sánchez, radicación 1100103240002010002790. En esta se retomaron las características generales del CIL; se precisó por qué, pese a juzgamiento previo, debían examinarse el mérito de una demanda de nulidad contra actos generales.

*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 [...]²⁴.

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 libertades²⁵

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

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

No obstante su naturaleza restrictiva, dentro de un Estado de derecho las normas de excepción han de mantener el sello que a éste le es inherente, a saber: 1. el gobernante, no obstante su mayor poder discrecional, está sujeto a control en todos los actos que, dentro de la nueva situación realice, y 2. la restricción de las libertades y derechos fundamentales ha de tener como propósito esencial la preservación de esos mismos bienes, que de ninguna manera pueden ser destruidos sino provisoriamente limitados, con el propósito de que la obediencia al derecho se restaure y las libertades y derechos recobren la vigencia plena de que gozan en tiempo de normalidad. Es lo que pudiéramos llamar la paradoja de los estados de excepción: las libertades públicas y los derechos fundamentales se restringen, en beneficio de esos mismos bienes. Esa circunstancia brinda un insustituible criterio de control de los actos del gobernante investido de poderes excepcionales, y es ése 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 desnaturaliza²⁶.

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

²⁴ 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).

²⁵ 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.

²⁶ Corte Constitucional, sentencia C-179/1994, Carlos Gaviria Díaz, control previo del proyecto que se convirtió en Ley Estatutaria 137 de 1994.

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 insuficientes²⁷.

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

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

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

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

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

H. L. A. Hart ha señalado cómo en la norma jurídica (la que por estar formulada en lenguaje natural, participa de la ambigüedad y la 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

²⁷ Ibidem, argumento de cierre del análisis del art. 1° del proyecto de ley.

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 dictan durante dichos periodos, deben guardar la conexidad debida con las situaciones que dieron origen al estado de excepción correspondiente, tal como lo

prescribe el numeral 1o. del artículo 214 de la Ley Suprema, que reza: "Los decretos legislativos... solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción".

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

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

[...]

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

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

Artículo 51

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

[...]

Sobre esta clase de responsabilidad ha dicho la Corte: "la responsabilidad del Estado para su concreción requiere de los siguientes requisitos: a) que se cause un daño; b) que ese daño sea imputable, por acción u omisión, a una autoridad pública; y c) que ese daño sea antijurídico. Primero, el daño, como requisito esencial de toda responsabilidad, es el resultado de la conducta del sujeto responsable hacia una persona, que se debe traducir en un perjuicio patrimonialmente avaluable para el receptor de la acción u omisión estatal. Segundo, la imputabilidad del daño es la atribución jurídica de reparar un daño causado que reposa en cabeza de un sujeto determinado. La imputación no puede realizarse con base en la sola causación material de daño, sino que debe sustentarse, 'previa justificación de su procedencia, en otras razones o títulos jurídicos diferentes, ya sea la propiedad de la cosa que ha producido el daño, la titularidad de la empresa en cuyo seno ha surgido el perjuicio, la dependencia en que respecto del sujeto responsable se encuentra el autor material del hecho lesivo, o cualquier

otra. Y tercero, la antijuridicidad del daño se contrae a que el sujeto que se soporta el daño no tenga el deber jurídico de afrontarlo. En conclusión, el artículo 90 de la Carta dispone una garantía de las personas en defensa de sus derechos frente al comportamiento estatal." (Sent. T-291/93 M.P. Alejandro Martínez Caballero).

[...]

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

[...]

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

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

La línea interpretativa que se ofrece en este fallo, derivada del marco regulatorio estatutario de los estados de excepción, para el caso, art. 215 de la Carta, Ley 137/1994 y sentencia C-179/1994, profundizará en las particularidades significativas de los actos territoriales que se someten a estudio de fondo en sede CIL, específicamente para identificar, cuando corresponda:

i) derechos, garantías o libertades que se supriman, restrinjan o afecten; ii) motivos y fines, según la sustentación administrativa expresa, explícita e individualizada de cada una de las restricciones incorporadas en esos actos y su pertinente acreditación; iii) distinción entre núcleo esencial intangible y derechos que puedan limitarse; iv) necesidad, proporcionalidad y eficacia de las medidas; y v) eventuales notas que puedan configurar trato discriminatorio o diferenciación negativa entre sus destinatarios, sin justificación constitucional inequívoca.

5ª Bloque temático relativo a la tensión entre derechos y libertades de adultos mayores y la protección colectiva de la salud pública²⁸

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 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

²⁸ 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.

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

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

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, desarrolla, 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 53 del 30/06/2020** expedido por el alcalde de Tauramena, por el cual adoptó las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, con las particularidades del D.E. 878/2020, que a su vez ha extendido las del D.E. 749/2020, específicamente para el periodo del 01 al 15 de julio del año en curso.

7.2 Del estudio en sede CIL del Decreto 053 del 30/06/2020: 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 749 del 28/05/2020, 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 ²⁹ y 878 del 25 de junio de 2020 ³⁰	Medidas territoriales Decreto 071 del 30/06/2020 ³¹	Observaciones generales y enfoque constitucional
<p>Decreto 878/2020: Artículo 2. 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.</p>	<p>Artículo primero: Adoptar lo dispuesto en el Decreto No.878 del 25 de junio de 2020 expedido por el Ministerio del Interior, ordenando el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de Tauramena a partir de las cero horas (00:00 horas) del día 1 de Julio de 2020 hasta las doce horas (12:00) horas del día 15 de Julio de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria causada por el COVID-19, limitando la libre circulación de personas y vehículos.</p>	<p>Derechos afectados en general: movilidad, locomoción, trabajo, ejercicio de actividad económica, libre desarrollo de la personalidad, recreación y deporte.</p> <p>El análisis individual respecto de la justificación, necesidad, proporcionalidad, eficacia y existencia o no de un trato discriminatorio sin justificación constitucional se hará de acuerdo con cada disposición adoptada a nivel territorial.</p>
<p>Decreto 878/2020: Artículo 1. 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 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</p>	<p>ARTÍCULO SEGUNDO: Autorizar la implementación de planes piloto en los establecimientos y locales comerciales que presten servicio de comida para brindar atención al público de manera presencial o a la mesa, así como los servicios religiosos que impliquen reunión con personas, siempre y cuando se cumpla con los protocolos de bioseguridad del Ministerio de Salud y Protección Social para el desarrollo de estas actividades.</p> <p>PARÁGRAFO: La Secretaría de Gobierno Municipal será la responsable de coordinar con el Ministerio del Interior las autorizaciones en la implementación de las pruebas piloto señaladas en el presente artículo, de conformidad con las solicitudes que reciba, así mismo de velar por el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad que emita el Ministerio de Salud y Protección Social para el</p>	<p>Derechos limitados o restringidos: trabajo, ejercicio de actividad económica, libertad de cultos, libre desarrollo de la personalidad, circulación y movilidad.</p> <p>La medida territorial está acorde con los lineamientos del Gobierno Nacional en el D.878/2020 que permitió la implementación de planes piloto en los establecimientos gastronómicos para atención "a la mesa" y servicios religiosos, siempre y cuando exista coordinación con el Ministerio del Interior y se cumpla con los protocolos de bioseguridad</p>

²⁹ 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.

³⁰ 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.

³¹ 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.

<p>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 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>desarrollo de estas actividades.</p>	<p>del Ministerio de Salud. Se trata de una medida de apertura paulatina, necesaria, justificada y proporcional. No se observa trato discriminatorio alguno que atente contra el principio de igualdad.</p>
<p>Decreto 878/2020: Artículo 2. 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.</p>	<p>ARTICULO TERCERO: Las medidas adoptadas a través de decretos proferidos por la Administración municipal dentro del marco de sus competencias, no contrarias, ni modificadas por la orden presidencial, continúan vigentes.</p> <p>ARTICULO CUARTO: Publíquese en la página web oficial de la Alcaldía Municipal, igualmente envíese copia al Comandante de Estación de Policía, Ejército Nacional, Inspección Urbana de Policía y Personería Municipal para su conocimiento y demás fines pertinentes.</p>	<p>El municipio de Tauramena adoptó las disposiciones del D.E. 878/2020 que prorrogó las contenidas en el D. 749/2020. Medida territorial sometida los lineamientos del Gobierno Nacional. Necesaria, justificada en evitar la propagación del COVID-19 y proporcional. No se observa trato discriminatorio alguno.</p> <p>Con esta disposición no se limitan o restringen derechos o libertades en concreto.</p>

7.3 Del análisis expuesto en el cuadro que antecede, se tiene que:

- ✓ El D.053/2020 proferido por el alcalde de Tauramena adoptó integralmente las disposiciones del D.E. 878 del 25/06/2020 que, a su vez, prorrogó las medidas de aislamiento contenidas en el D.E. 749 del 28/05/2020. Enfatizó los nuevos lineamientos nacionales acerca de la implementación de planes piloto para el funcionamiento de establecimientos de venta de comida “a la mesa” y los servicios religiosos, los cuales están sometidos a la autorización de la entidad territorial, a la coordinación con el Ministerio del Interior y a los protocolos de bioseguridad del Ministerio de Salud y Protección Social. En efecto, esas mismas disposiciones fueron contempladas en el D.050 del 30/05/2020.
- ✓ Las demás medidas adoptadas en el D.E. 749, se entienden incorporadas por el D. 053 que ahora se estudia en el municipio de Monterrey.
- ✓ 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 se entienden vigentes las disposiciones que sobre la materia se establecieron a partir del D.E. 749/2020, con ampliación de franja horaria en el D.E 878 del 25/06/2020. 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, como se indicó en el marco dogmático del presente fallo.

8° Conclusión: Todo el contenido del Decreto 053 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, las medidas allí dispuestas superaron el filtro CIL a la luz de los principios de necesidad, justificación, proporcionalidad y eficacia.

Se acoge el concepto del Ministerio Público, cuyo agente abogó por que se mantenga el contenido del decreto municipal analizado, 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 examinado, el Decreto 053 del 30/06/2020 proferido por el alcalde de Tauramena, *“por el cual se adoptan las instrucciones impartidas por el Ministerio del Interior, según el Decreto n.º 878 del 25/06/2020 en el municipio de Tauramena”*, 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.

3° 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 2020-000324, Decreto 053 expedido por el alcalde de Tauramena. Hoja de firmas, impuestas por medios digitales, 22 de 22).

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

JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO

NTG/Eliana/Diego