

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Yopal, tres (03) de septiembre 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.

2. Marcos teóricos: fines y alcances del CIL, enfoque constitucional; restricción actividad física adultos mayores.

3. Caso específico: reglas del D. 990 del 09/07/2020. Orocué. D. 058 del 16/07/2020. Medidas de aislamiento desde el 16/07/2020 hasta el 01/08/2020. Parcialmente legal.

Origen: MUNICIPIO DE OROCUÉ.
Acto: Decreto 58 del 16/07/2020
Radicación: 850012333000-2020-00361²

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 27/08/2020.

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, 11581 y 11623 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 58 del 16/07/2020³ proferido por el alcalde municipal de Orocué "Por medio del cual se ordena el aislamiento preventivo obligatorio, se decreta toque de queda y ley seca en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19, y se dictan otras disposiciones".

1.1 Se ordenó el aislamiento preventivo desde el 16/07/2020 hasta el 01/08/2020 (art. 1); se contemplaron las mismas excepciones señaladas en el D.E. 990/2020 (art. 2); se establecieron medidas para el trabajo en casa (art. 3); se adoptaron las Resoluciones 666 del 24/04/2020, 1050 del 26/06/2020 y 1120 del 03/07/2020 del Ministerio de Salud y Protección Social (art. 4); se reactivó el funcionamiento de varios establecimientos de comercio para atención presencial (art. 6); se permitió la apertura de otros establecimientos (art. 7); se aludió a la suspensión del servicio doméstico por vía aérea (art. 8); se prohibió el consumo de bebidas embriagantes (art. 9); se decretó toque de queda (art. 10); se aludió a las garantías del personal médico y sector de la salud (art. 12), entre otras disposiciones.

1.2 Se invocaron como fundamentos los siguientes: arts. 2, 24, 44, 45 315 de la Constitución Política; Ley 136/1994, art. 91; Ley 715/2001; Ley 1551/2012; Ley 1751/2015; Ley 1801/2016; Decreto 1421/1993; D. 539 del 24/04/2020; Resolución 385 del 17/03/2020 emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social y D.E. 990 del 09/07/2020 (medidas aislamiento desde

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 01. Copia Decreto 58 del 16/07/2020.

el 16/07/2020 hasta el 01/08/2020).

1.3 Para el trámite de control automático de legalidad se recibió el texto electrónico del decreto municipal. Previo requerimiento⁴, la administración de Orocué no allegó la información complementaria.

2° INTERVENCIONES CIUDADANAS Y DE AUTORIDADES Y ENTIDADES CONVOCADAS

2.1 Se fijó el aviso núm. 249 del 27/07/2020⁵, en el portal institucional de esta Corporación - enlace Avisos a la Comunidad, para facilitar el conocimiento y la consulta de los interesados.

2.2 El Comandante del Departamento de Policía Casanare, mediante oficio COMAN - ASJUR 1.10 del 06/08/2020, se pronunció manifestando que verificado y analizado el acto administrativo objeto de control, se encuentra ajustado a los lineamientos del ordenamiento jurídico vigente⁶, entre ellos: i) la Constitución Política de Colombia (arts. 212, 213, 296 y 315), ii) las Leyes 715/2001 (art. 44) y 1801/2016 (arts. 10, 14, 199, 202 y 205); y iii) Decreto 990 de 2020⁷.

2.3 La Secretaría de Gobierno de Casanare mediante oficio 330-1217 del 31 de julio de 2020 se abstuvo de emitir concepto, por razones infundadas que ya se han reprochado en otros fallos⁸.

2.4 La Secretaría de Salud de Casanare, el representante legal de la Cámara de Comercio de Casanare y el personero municipal de Orocué, 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.

3° 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 calamidad que vive el municipio con ocasión de la Covid-19, por lo cual 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.

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 riesgos que pueda afrontar eventualmente la

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. Adicionalmente, deberá allegar constancia de publicación del acto sometido a CIL.

⁵ Expediente digital, documento 08-AVISO NÚM.249.

⁶ Expediente digital, documentos 9 y 10- Respuesta DECAS.

⁷ Expediente digital, documentos 11 y 12- Respuesta DECAS.

⁸ Expediente digital, documentos 9 y 10-Respuesta Secretaría de Gobierno Casanare

⁹ Expediente digital, documento 13-Constancia Secretarial-2020-00361-00.

¹⁰ Expediente digital, documento 16-Concepto 2020-277-2020-00361-00-CIL-.

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.

2ª Cuestión preliminar: Visto que la Secretaría de Gobierno de Casanare, convocada a que, *si a bien lo tiene*, conceptuara acerca del acto que se estudia, según su lectura del art. 305-10 de la Constitución se *abstuvo* de emitirlo, es pertinente precisar a esa autoridad, a título de pedagogía judicial, que: i) el que se ejerce es un *control inmediato de legalidad* que se despliega por remisión que debe hacer la autoridad territorial, o en su defecto, de oficio, no de trámite de *observaciones* de los gobernadores a los actos de los alcaldes, así que su reparo carece de fundamento jurídico; ii) desde luego que la competencia para conocer es privativa de este Tribunal, lo que en nada varía porque se convoquen autoridades u otros potenciales expertos a *opinar* sobre lo que deba examinarse; iii) esa convocatoria está expresamente prevista y autorizada por el art. 185 (numeral 3) de la Ley 1437.

Se trata de una modalidad de *colaboración armónica* entre autoridades; si el juez da la oportunidad de *conceptuar, la opinión experta contribuye a la claridad*; ni es obligatoria hacerlo, ni es una carga procesal, en sentido técnico. Simplemente, esa secretaría *desperdicia la opción facultativa* de brindar luces a la judicatura.

2. Precisiones técnicas procesales¹²

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

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 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.

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.¹³

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 jurisprudenciales¹⁴.

Gráficas de línea (C.E. Tesis amplia, restrictiva y central – control CIL)¹⁵

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>
 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) ¹⁶		
 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 IMPROCEDENTE¹⁷		

¹³ 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.

¹⁴ 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).

¹⁵ 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).

¹⁶ 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.

¹⁷ “El Despecho 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”.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE
 CIL fallo –850012333000-2020-00361-00 pág. 5

<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 CONOCIMIENTO¹⁸</p>		
<p>08/06/2020 C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS Radicación: 11001-03-15-000-2020-02330-00 (bloque: medidas de bioseguridad y prevención)</p>	<p>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>

¹⁸ “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 –850012333000-2020-00361-00 pág. 6

<p>●</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>●</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>●</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 prevención)</p>
		<p>●</p> <p>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>
	<p>●</p> <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 ¹⁹.</p>	
<p>●</p> <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) ESTADO ACTUAL (07/07/2020): Al despacho para fallo.</p>		

¹⁹ 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 –850012333000-2020-00361-00 pág. 7

		● 15/05/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN Radicación: 11001-03-15-000-2020-01913-00 (bloque: aislamiento). ESTADO ACTUAL (07/07/2020): Oficio dirigido a las universidades para su eventual intervención.
● 07/05/2020 C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n.º 19 Ponente: Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Radicación: 11001-03-15-000-2020-01618-00 (bloque: medidas preventivas sanitarias) ESTADO ACTUAL (07/07/2020): El 02/07/2020 se registró proyecto de fallo.		
● 04/05/2020 C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA VEINTIDÓS ESPECIAL DE DECISIÓN Ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA Radicación: 11001-03-15-000-2020-01468-00 (bloque: aislamiento) ESTADO ACTUAL (07/07/2020): Recibe memoriales al despacho con intervenciones.		
	● 15/04/2020 C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN A Ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00 (bloque: aislamiento, medidas sanitarias) TUTELA JUDICIAL EFECTIVA – DERECHOS FUNDAMENTALES	
	● 22/04/2020 C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01246-00 (bloque: aislamiento, medidas sanitarias) ESTADO ACTUAL (07/07/2020): Auto del 10 de junio – declara improcedente ²⁰ .	

²⁰ “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:

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.

<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 legítima 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 sobrevinieron a partir de la primera declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica por la pandemia de la COVID 19.

2.3.2.2 En efecto: en el D.E. 636/2020, expresamente, se invocó el plus normativo que el D.L. 539 del 13/04/2020²¹ imprimió a los protocolos que adopta el Ministerio de Salud y Protección

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”.

²¹ Artículo 1. Protocolos de bioseguridad. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de

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 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

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.

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 de actividad física de los adultos mayores; concretamente, incrementó la franja horaria permitida para ejecutar tal actividad. 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 Solución; 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 En cuanto al D.E. 878 del 25/06/2020, modificó 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 quedaron así:

“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.

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 "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 extendió las medidas

allí establecidas **hasta las doce de la noche (12:00 pm) del día 15 de julio de 2020.**

2.3.8 El D.E 990 09/07/2020 extendió el aislamiento preventivo obligatorio desde el 16/07/2020 hasta el 01/08/2020; contempló varias disposiciones en el marco de apertura paulatina de establecimientos y actividades, algunas con sujeción a planes piloto y a previa autorización de las entidades territoriales en coordinación con el Ministerio del Interior. Se continuó con la exigencia del cumplimiento de protocolos de bioseguridad, acorde con los parámetros establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.

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 sentencia²².

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 [...]»²³.*

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 libertades²⁴

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.

²² 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.

²³ 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).

²⁴ 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.

No obstante su naturaleza restrictiva, dentro de un Estado de derecho las normas de excepción han de mantener el sello que a éste le es inherente, a saber: 1. el gobernante, no obstante su mayor poder discrecional, está sujeto a control en todos los actos que, dentro de la nueva situación realice, y 2. la restricción de las libertades y derechos fundamentales ha de tener como propósito esencial la preservación de esos mismos bienes, que de ninguna manera pueden ser destruidos sino provisoriamente limitados, con el propósito de que la obediencia al derecho se restaure y las libertades y derechos recobren la vigencia plena de que gozan en tiempo de normalidad. Es lo que pudiéramos llamar la paradoja de los estados de excepción: las libertades públicas y los derechos fundamentales se restringen, en beneficio de esos mismos bienes. Esa circunstancia brinda un insustituible criterio de control de los actos del gobernante investido de poderes excepcionales, y es éste el criterio que ha de guiar a la Corte en el examen de constitucionalidad de la presente ley estatutaria. Prescindir de ese criterio, conduce a trocar el Estado de derecho en una forma de organización política que lo contradice y desnaturaliza²⁵.

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 insuficientes²⁶.

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

²⁵ Corte Constitucional, sentencia C-179/1994, Carlos Gaviria Díaz, control previo del proyecto que se convirtió en Ley Estatutaria 137 de 1994.

²⁶ Ibídem, argumento de cierre del análisis del art. 1° del proyecto de ley.

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

5.1 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.

5.2 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.

5.3 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.

5.4 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.

No obstante, debe reiterarse que el ordenamiento nacional exige consulta previa con el Ministerio del Interior, condición que no se satisface con la remisión del “proyecto” de acto el mismo día en que se expide por la autoridad territorial; ello provoca que la respuesta sea tardía.

Así que, vistas particularidades de actuación, podría ocurrir que la consulta extemporánea provoque la anulación de las desviaciones significativas de tales actos territoriales, cuando la autoridad nacional no haya podido expedir oportunamente su dictamen acerca de las propuestas por el departamento, los municipios o sus agentes.

6ª Cuarentena sanitaria obligatoria para viajeros²⁷. La oportuna alerta del Ministerio del Interior y las decisiones que en fallos recientes se produjo acerca de una restricción municipal impuesta a viajeros que provengan de otros lugares del territorio nacional en los que se hayan confirmado casos de la COVID 19, dio lugar a precisión que profundizó sus fundamentos jurídicos y abrió paso a lecturas más uniformes. Se toman extractos enseguida.

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

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

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

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

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

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

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

“Artículo 4. Medidas preventivas de aislamiento y cuarentena. Las medidas preventivas de aislamiento y cuarentena adoptadas en la Resolución 380 de 2020, serán aplicadas por un término de 14 días. Para los viajeros que tengan su residencia en el territorio nacional, las medidas serán aplicadas en el lugar de destino final en el país. Si el primer lugar de desembarque no es su destino final, el traslado entre uno y otro lugar se hará con todas las medidas de bioseguridad, las cuales serán sufragadas con cargo a los recursos propios del viajero. El cumplimiento de esta regla será vigilado por las secretarías de salud departamentales o distritales o quien haga sus veces tanto del lugar del primer desembarque como del lugar de destino. Migración Colombia reportará a estas entidades la información del viajero. Los viajeros que tengan su residencia en el extranjero, que se encuentren en aislamiento o cuarentena, podrán optar por regresar a su país de origen antes del término de catorce días, siempre y cuando se cumplan todas las medidas de bioseguridad, las cuales serán sufragadas con cargo a los recursos propios del viajero”.

²⁷ En el mismo sentido ver: TAC, sentencia del 23/07/2020, radicación 2020-00267, ponente: N. Trujillo González.

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

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

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

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

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

7ª EL CASO CONCRETO

7.1 Se trata del Decreto 58 del 16/07/2020²⁸ proferido por el alcalde municipal de Orocué “Por medio del cual se ordena el aislamiento preventivo obligatorio, se decreta toque de queda y ley seca en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19, y se dictan otras disposiciones”. Se ordenó el aislamiento preventivo desde el 16/07/2020 hasta el 01/08/2020, entre otras disposiciones.

7.2 Del estudio en sede CIL del Decreto 058 del 16/07/2020: El método para ello implica analizar la totalidad del articulado del acto territorial; en primer lugar, en comparación con lo ordenado en el D.E. 990 del 09/07/2020 (aislamiento preventivo obligatorio desde el

²⁸ Expediente digital, documento 01. Copia Decreto 58 del 16/07/2020.

16/07/2020 hasta el 01/08/2020), relevante para la época en la que fue expedido, para concluir si se ajusta o no a lo establecido por el Gobierno Nacional.

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

Medidas adoptadas Decreto nacional – Decreto 990 del 09/07/2020 ²⁹	Medidas territoriales Decreto 0151 del 10/07/2020 ³⁰	Observaciones generales y enfoque constitucional
<p>Artículo 1. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00: 00 a.m.) del día 16 de julio de 2020, hasta las cero horas (00: 00) del día 1 de agosto de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el presente Decreto.</p>	<p>ARTÍCULO PRIMERO: ORDENAR el aislamiento obligatorio preventivo de todas las personas habitantes del municipio de Orocué Casanare, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 16 de julio de 2020, hasta las seis horas (06:00 del día 1 de agosto de 2020), en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-1</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>Artículo 3. Garantías para la medida de aislamiento. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:</p>	<p>ARTÍCULO SEGUNDO: EXCEPCIONES: Las garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, se permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:</p>	<p>Se contemplaron las mismas actividades exceptuadas de las restricciones de la movilidad, contempladas en el D.E. 990/2020.</p>
<p>(...)</p> <p>6. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud.</p> <p>El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.</p>	<p>(...)</p> <p>6. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud.</p>	<p>En la excepción contemplada en el numeral 6, no se incluyó lo dispuesto en el segundo inciso del D. nacional, que al efecto reza:</p> <p>“El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud”.</p> <p>En todo caso, se entiende que aplica por jerarquía de fuentes dicha norma nacional en el municipio.</p>
<p>Parágrafo 5 – art. 3. Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo, para iniciar las respectivas actividades, deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID - 19. Así mismo, deberán atender las instrucciones que</p>	<p>Parágrafo 5 – art. 2. Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo, para iniciar las respectivas actividades, deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad establecidos por la Resolución 666 del 24/04/2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del COVID 19. Así mismo, deberán utilizar el tapabocas de manera permanente.</p>	<p>Se trata de la misma disposición contenida en el parágrafo 5 del art. 3 del D. 990/20. Se aludió a la Resolución 666 expedida por el Ministerio de Salud (protocolos de bioseguridad). Además, se emitieron instrucciones para evitar la propagación del COVID.</p>

²⁹ Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de la COVID 19 y el mantenimiento del orden público.

³⁰ Por el cual se reglamenta un plan piloto para la apertura de actividades de servicio de comida con atención al público en el sitio, de manera presencial o a la mesa.

<p>para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.</p>		
<p>Art. 3 – numeral 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, 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, por un período máximo de dos (2) horas diarias.</p>	<p>PARÁGRAFO SEXTO: Para la realización de las actividades relacionadas en el numeral 5, para las personas de rango de edad de 18 a 69 años serán en el horario de 05:00 a 07:00 am, y 06:00 a 08:00 pm. Se autoriza la Villa Olímpica, vía Remolino a Villa Alejandra.</p> <p>Los adultos mayores de 70 años podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre, dos horas diarias de 06:00 a 08:00 am, los mayores de 70 años deberán ir acompañados de un familiar responsable.</p> <p>Los niños mayores de 6 años podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre tres (3) veces a la semana, los días MARTES de 08:00 a 09:00 am, JUEVES de 04:00 pm a 05.00 y SÁBADO de 05:00 pm a 06:00, los menores deberán ir acompañados de un padre de familia.</p> <p>Los niños de 2 a 5 años podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre tres (3) veces a la semana, los días MIÉRCOLES de 08:00 a 08:30 am, VIERNES de 04:00 pm a 04.30 y DOMINGO de 05:00 pm a 05:30, los menores deberán ir acompañados de un padre de familia.</p>	<p>El D. 990 reguló el ejercicio de actividad física para todos los rangos de edad sin discriminación alguna.</p> <p>Derechos afectados en general: movilidad, locomoción, trabajo, ejercicio de actividad económica, libre desarrollo de la personalidad, recreación y deporte.</p> <p>La manera de desarrollar actividad física y ejercicio cambió a partir del el D.847. 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.</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>Respecto de la actividad física de los adultos en la franja de 18 a 69 años, se declarará ajustado al ordenamiento, condicionado a los límites máximos diarios permitidos por el Gobierno Nacional (2 horas).</p>
<p>Artículo 2. Ejecución de la medida de aislamiento. De conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, adoptada en el artículo anterior.</p>	<p>PARÁGRAFO SÉPTIMO: Se permite a los pescadores artesanales, realizar las actividades durante el horario comprendido de las 5 am hasta las 9 pm, bajo los respectivos protocolos de bioseguridad.</p> <p>PARÁGRAFO OCTAVO. El uso de la bicicleta solo será permitida como medio alternativo de transporte.</p>	<p>Derechos limitados: circulación, movilidad, trabajo, ejercicio de actividad económica.</p> <p>La actividad pesquera se encuentra autorizada en el numeral 10 del art. 3 del D.990. El municipio de Orocué reglamentó el horario en el que los pescadores podían desarrollar dicha actividad (margen de maniobra autorizada).</p> <p>La medida es proporcional a los derechos limitados y no se observa trato discriminatorio alguno que atente contra el principio de igualdad.</p> <p>Derechos limitados: libre desarrollo de la personalidad, deporte y recreación.</p> <p>Se trata de una restricción desproporcionada acorde con los derechos y libertades que se afectan. El uso de la bicicleta también constituye una modalidad de ejercicio al aire libre, luego su prohibición para tal fin, vulnera aristas del libre desarrollo de la personalidad y hasta la salud, en la dimensión del derecho al deporte y recreación.</p>
<p>Artículo 5. Medidas en municipios de moderada afectación y municipios de alta afectación. En ningún municipio de moderada o alta afectación de Coronavirus COVID-19 se podrán habilitar los siguientes espacios o actividades presenciales:</p>	<p>PARÁGRAFO NOVENO: Se prohíbe la utilización de los parques y la aglomeración de personas en espacios públicos para el desarrollo de actividades físicas.</p>	<p>Derechos limitados: circulación, movilidad, libre desarrollo de la personalidad, deporte y recreación.</p> <p>La medida es proporcional a los derechos limitados; es necesaria para evitar contagios por eventuales</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>		aglomeraciones y no se observa trato discriminatorio que atente contra el principio de igualdad. Medida acorde con los parámetros del D.E. 990/2020.
<p>Artículo 2. Ejecución de la medida de aislamiento. De conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, adoptada en el artículo anterior.</p>	<p>PARÁGRAFO DÉCIMO: Las personas que se encuentren en el municipio de Orocué, solamente podrán entrar o salir del municipio con ocasión de los casos o actividades descritos en el artículo 2 del presente decreto, debidamente acreditadas o identificadas en el ejercicio de sus funciones.</p>	<p>Derechos afectados en general: movilidad, locomoción, trabajo, ejercicio de actividad económica, libre desarrollo de la personalidad, recreación y deporte.</p> <p>Aplicación de las excepciones contempladas en el art. 3. Medida necesaria, justificada en evitar la propagación del virus; proporcional a los derechos limitados y sin trato discriminatorio.</p>
<p>Artículo 6. Teletrabajo y trabajo en casa. Durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19, las entidades del sector público y privado procurarán que sus empleados o contratistas cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo, desarrollen las funciones y obligaciones bajo las modalidades de teletrabajo, trabajo en casa u otras similares.</p>	<p>ARTÍCULO TERCERO: Teletrabajo y trabajo en casa. Durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19, los funcionarios de la alcaldía y sus contratistas continuarán ejerciendo sus labores mediante la modalidad de teletrabajo, trabajo en casa u otras similares y de manera virtual, vía telefónica y a los correos institucionales según corresponda la necesidad. En todo caso, solo acudirán a sus lugares de trabajo en ocasiones estrictamente necesarias.</p>	<p>Derechos afectados en general: movilidad, locomoción, trabajo.</p> <p>Medida necesaria, justificada en evitar la propagación del virus; proporcional a los derechos limitados y sin trato discriminatorio. Aplicación directa del art. 6 del D.E. 990 – TELETRABAJO.</p>
<p>Parágrafo 3 – art. 5. Los alcaldes de los municipios y distritos, en coordinación con el Ministerio del Interior, podrán autorizar la implementación de planes piloto en (i) 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-, (ii) las actividades de la industria hotelera, (iii) las marinas y actividades náuticas, y (iv) gimnasios, 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 estas actividades.</p> <p>Parágrafo 4 – art 5. 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>ARTÍCULO CUARTO: ADÓPTESE en el municipio de Orocué, la Resolución 0666, Resolución 1050 del 26 de junio de 2020, para el sector gastronómico y la Resolución 1120 del 3 de julio de 2020, para el sector de los servicios religiosos, expedidas por el Ministerio de Salud y Seguridad Social, como medida de protocolos de bioseguridad con el fin de prevenir el contagio del COVID-19.</p>	<p>Derechos limitados: circulación, trabajo, ejercicio de actividad económica.</p> <p>Se adoptaron actos expedidos por el Ministerio de Salud para el funcionamiento de los establecimientos gastronómicos y servicios religiosos, acorde con los planes piloto y autorizaciones que se requieren por parte de las administraciones municipales. No se observa trato discriminatorio alguno con dicha medida; es proporcional y necesaria para apertura paulatina.</p>
<p>Artículo 7. Movilidad. Se deberá garantizar el servicio público de transporte terrestre, por cable, fluvial y marítimo de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en el territorio nacional, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y las actividades permitidas en el presente decreto. Se deberá garantizar el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga.</p>	<p>ARTÍCULO QUINTO: MOVILIDAD. Se deberá garantizar el servicio público de transporte terrestre, fluvial de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en la jurisdicción del municipio de Orocué, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y las actividades permitidas en el artículo 2 del presente Decreto. Se deberá garantizar el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga.</p> <p>PARÁGRAFO PRIMERO: solo se permite el</p>	<p>Derechos limitados: circulación, trabajo, ejercicio de actividad económica.</p> <p>Se contempló la misma disposición del art. 7 del D.990. Se garantizó el transporte de carga en general sin discriminación. La medida es necesaria, justificada y proporcional a los derechos limitados.</p> <p>Restricciones excesivas, en cuanto a</p>

	ingreso del conductor y un ayudante por vehículo, durante su permanencia en el municipio deben usar el tapabocas y el conductor no debe bajarse del vehículo mientras esté descargando, todo vehículo que ingrese deberá tener los elementos básicos de bioseguridad.	la opción del conductor de descender del automotor y llevar solo un ayudante, lo que perturba cargue y descargue de vehículos de tamaño mediano o grande, tales como los tractocamiones. No se justifican necesidad, fines, ni presunta eficacia.
Artículo 2. Ejecución de la medida de aislamiento. De conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, adoptada en el artículo anterior.	PARÁGRAFO SEGUNDO: se autoriza el ingreso a las personas provenientes de la Inspección del Porvenir Meta, de la Vereda Tapaajo y las demás que ingresen por el río Meta, al municipio de Orocué los días miércoles y viernes para que realicen las actividades previstas en el artículo segundo del presente Decreto.	Medida que no cumple con criterios de proporcionalidad. Diferenciación negativa injustificada para el ingreso de personas al municipio. Vulnera el derecho a la igualdad respecto de viajeros que provengan de otras zonas del mismo municipio o de las jurisdicciones limítrofes, en Casanare, Meta y Vichada, entre otras.
Numeral 9. Art. 3. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población-, (iii) reactivos de laboratorio, y (iv) alimentos, medicinas y demás productos para mascotas, así como los elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.	ARTÍCULO SEXTO: REACTIVAR, los siguientes establecimientos de comercio para la comercialización presencial. Almacenes de prendas de vestir, textiles, calzado y accesorios. Salas de belleza, peluquerías, barberías. Se permite una sola persona en el establecimiento. Hoteles y residencia con una ocupación del 30% de su capacidad hotelera.	Derechos limitados: circulación, movilidad, trabajo, ejercicio de actividad económica. Se trata de actividades autorizadas en D.E. 990/2020; la medida es proporcional, no se vulnera el derecho fundamental a la igualdad. Se adoptaron medidas de bioseguridad (restricciones en el acceso al servicio hotelero), con el fin de evitar la propagación del COVID (margen de maniobra autorizada – art. 2 D.990).
Numeral 21. Las actividades de la industria hotelera.		
Artículo 2. Ejecución de la medida de aislamiento. De conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, adoptada en el artículo anterior.	PARÁGRAFO PRIMERO: los restaurantes prestarán el servicio a domicilio, desde las 06:00 am hasta las 08:00 pm.	Derechos limitados: circulación, trabajo, ejercicio de actividad económica. Aplicación margen de maniobra de los alcaldes; medida proporcional a los derechos limitados. No se observa trato discriminatorio alguno.
Parágrafo 5 – ART. 3. Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo, para iniciar las respectivas actividades, deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID- 19. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.	PARÁGRAFO SEGUNDO: Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo, para iniciar las respectivas actividades, deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad establecidos en la Resolución 0666 del 24 de abril de 2020 , expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID - 19. Así mismo, deberán utilizar el tapabocas de manera permanente.	Derechos afectados en general: movilidad, locomoción, trabajo, ejercicio de actividad económica, libre desarrollo de la personalidad. Aplicación medidas de bioseguridad para el ejercicio de actividades permitidas, conforme lo ordena el parágrafo 5 del art. 3 del D.990; medida proporcional a los derechos limitados. No se observa trato discriminatorio alguno.
	PARÁGRAFO TERCERO: A los establecimientos de comercio de venta de productos de víveres y abarrotes se les permitirá máximo cinco personas dentro del establecimiento y deben controlar las aglomeraciones dentro y fuera del negocio, para lo cual deben instalar barreras y serializar.	Derechos afectados en general: movilidad, locomoción, trabajo, ejercicio de actividad económica, libre desarrollo de la personalidad. Aplicación medidas de bioseguridad para el ejercicio de actividades permitidas; medida proporcional a los

		derechos limitados. No se observa trato discriminatorio alguno. Aplicación margen de maniobra de los alcaldes (art. 2 D.990).
	PARÁGRAFO CUARTO: los establecimientos de comercio deben exigir a los clientes el uso del tapabocas, de no usarlo no debe atenderlo, tampoco podrá vender productos a menores de edad.	Derechos afectados en general: movilidad, locomoción, trabajo, ejercicio de actividad económica, libre desarrollo de la personalidad. Aplicación medidas de bioseguridad para el ejercicio de actividades permitidas; medida proporcional a los derechos limitados. No se observa trato discriminatorio alguno. Aplicación margen de maniobra de los alcaldes (art. 2 D.990).
Artículo 2. Ejecución de la medida de aislamiento. De conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, adoptada en el artículo anterior.	PARÁGRAFO QUINTO: Las personas que provengan de aquellas ciudades y municipios que el Instituto Nacional de Salud haya reportado con contagios del COVID- 19, deben someterse a cumplir el aislamiento preventivo obligatorio de 14 días en su lugar de residencia bajo seguimiento de las autoridades de salud. El incumplimiento de esta medida conlleva a las sanciones establecidas en el numeral segundo del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016 y en caso de reincidencia se aplicarán las sanciones penales establecidas en el artículo 368 de la ley 599 de 2000.	Se trata de una medida que contraría otras disposiciones nacionales vigentes para el periodo regulado por el acto municipal, pues la cuarentena mínima de 14 días solo aplica para casos determinados (viajeros del exterior; portadores confirmados y en ciertos casos, contactos sospechosos). Normatividad: ella corresponde al D.L. 439 del 20/03/2020 (art. 2); Resolución 380/2020 del Ministerio de Salud (art. 2) y, Resolución 385/2020 del Ministerio de Salud (art. 4).
Artículo 5. Medidas en municipios de moderada afectación y municipios de alta afectación. En ningún municipio de moderada o alta afectación de Coronavirus COVID-19 se podrán habilitar los siguientes espacios o actividades presenciales: 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. 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. 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. 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.	ARTÍCULO SÉPTIMO: prohibir la apertura de los siguientes establecimientos de comercio y eventos: 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. 2. Los establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión, bares, discotecas, de baile, ocio, entretenimiento y de juegos de azar y apuestas, tabernas, billares, galleras, casinos, bingos y terminales de juego de video. 3. Gimnasios, piscinas, spa, sauna, turco, balnearios, canchas deportivas, polideportivos, parques de atracciones mecánicas y parques infantiles. Y otros establecimientos que impliquen aglomeraciones. 4. Cines y teatros. 5. La práctica deportiva y ejercicio grupal en parques públicos y áreas de recreación, deportes de contacto o que se practiquen en conjunto.	Derechos afectados en general: movilidad, locomoción, trabajo, ejercicio de actividad económica, libre desarrollo de la personalidad. Se trata de la misma disposición adoptada en el art. 5 del D.990/2020. No se observa trato discriminatorio alguno. Actividades que por su naturaleza e implicar reuniones de personas, no están permitidas.
Artículo 8. Suspensión de transporte doméstico por vía aérea. Suspender el transporte doméstico por vía aérea, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 16 de julio de 2020, hasta las cero horas (00:00 am) del día 1 de agosto de 2020. Sólo se permitirá el transporte doméstico por vía aérea, en los siguientes casos: 1. Emergencia humanitaria. 2. El transporte de carga y mercancía. 3. Caso fortuito o fuerza mayor.	ARTÍCULO OCTAVO: Suspensión de transporte doméstico por vía aérea. Suspender el transporte domestico por vía aérea en la pista del municipio de Orocué, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 16 de julio de 2020, hasta las seis horas (06:00 a.m.) del día 1 de agosto de 2020. Solo se permitirá el transporte domestico por vía aérea, en los siguientes casos: 1. Emergencia humanitaria. 2. El transporte de carga y mercancía. 3. Caso fortuito o fuerza mayor	Derechos afectados en general: movilidad, locomoción, trabajo, ejercicio de actividad económica. Se trata de la misma disposición adoptada en el art. 8 del D.990/2020. No se observa trato discriminatorio alguno. Actividades que por su naturaleza no están permitidas aún.

<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 16 de julio de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de agosto de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.</p>	<p>ARTICULO NOVENO: PROHIBIR el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio en el Municipio de Orocué, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 16 de julio de 2020 hasta las seis horas (06:00 a.m.) del día 1 de agosto de 2020</p> <p>PARÁGRAFO. En todo caso no se expenderá bebidas embriagantes a menores de 18 años.</p>	<p>Derechos afectados en general: movilidad, locomoción, trabajo, ejercicio de actividad económica, libre desarrollo de la personalidad.</p> <p>Se trata de la misma disposición adoptada en el art. 10 del D.990/2020. No se observa trato discriminatorio alguno. Necesaria y justificada en evitar la propagación del virus. Proporcional a los derechos limitados.</p>
<p>Artículo 2. Ejecución de la medida de aislamiento. De conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, adoptada en el artículo anterior.</p>	<p>ARTÍCULO DÉCIMO: DECRETAR TOQUE DE QUEDA en toda la jurisdicción del municipio de Orocué, desde las 09:00 p.m. hasta las 5:00 a.m., durante el tiempo que dure el estado de emergencia económica, social y ecológica generado por el CORONAVIRUS COVID-19.</p> <p>PARÁGRAFO. Se exceptúa de la aplicación del presente artículo la movilización de enfermos, pacientes y de personal sanitario en general, de la fuerza pública, servidores públicos y trabajadores oficiales y domiciliarios con ocasión al cumplimiento de sus funciones.</p>	<p>Derechos afectados en general: movilidad, locomoción, trabajo, ejercicio de actividad económica, libre desarrollo de la personalidad.</p> <p>Es una medida justificada y necesaria para evitar la propagación del virus; proporcional a la limitación de los derechos en juego. No se observa trato discriminatorio alguno.</p>
<p>Artículo 2. Ejecución de la medida de aislamiento. De conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, adoptada en el artículo anterior.</p>	<p>ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: Decretar la ley seca en toda la jurisdicción del municipio de Orocué desde las 06:00 pm del día viernes 17 de julio hasta las 06:00 del 21 de julio de 2020, y desde las 06:00 pm del día 24 de julio hasta las 06:00 pm del día 27 de julio de 2020.</p>	<p>La sala pondera que el fin de la prohibición nacional es reducir el consumo de embriagantes en sitios públicos y establecimientos de comercio, cuyo potencial de aglomeración y desórdenes de conducta es más alto, lo que potencia igualmente la proliferación del contagio de la Covid 19.</p> <p>Ello no justifica que se desborden las restricciones administrativas a derechos y libertades, sin honrar los lineamientos constitucionales señalados en el marco teórico.</p> <p>Se modulará el ámbito territorial de aplicación de las prohibiciones en ese sentido.</p>
<p>Artículo 11. Garantías para el personal médico y del sector salud. Los gobernadores y alcaldes, en el marco de sus competencias, velarán para que no se impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud, ni se ejerzan actos de discriminación en su contra.</p>	<p>ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO: GARANTÍAS AL PERSONAL MÉDICO Y DEL SECTOR DE LA SALUD. Las autoridades municipales velaran para que no se impida, obstruya o restrinja el plena ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud, ni se ejerzan actos de discriminación en su contra.</p>	<p>No se trata de una limitación de derechos o libertades. Se trata de la misma disposición adoptada en el art. 11 del D.990 con el fin de proteger la actividad del personal médico.</p>
<p>Artículo 2. Ejecución de la medida de aislamiento. De conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, adoptada en el artículo anterior.</p>	<p>ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO: INOBSERVANCIA DE LAS MEDIDAS. Las anteriores medidas constituyen una orden de policía y dará lugar a la imposición de medidas correctivas contempladas en el numeral 2 del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016, sin perjuicio de 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.</p>	<p>No se trata de una limitación de derechos o libertades. Se aplican sanciones y medidas correctivas ya contempladas en el ordenamiento.</p>

7.3 Del análisis expuesto en los cuadros que anteceden, se tiene que algunas disposiciones adoptadas por el alcalde de Orocué en el **Decreto 58 del 16/07/2020** no superan el filtro en sede CIL que debe hacer el juez contencioso administrativo de acuerdo con los parámetros establecidos en el marco dogmático.

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

En ese sentido, el análisis de justificación, necesidad, proporcionalidad y eficacia de la medida, arrojó el siguiente resultado: i) **derechos fundamentales restringidos**: movilidad, libre desarrollo a la personalidad, recreación y deporte; ii) las medidas aquí dispuestas son justificadas y necesarias para la prevención de la COVID -19; iii) SON PROPORCIONALES, pues no se eliminan o suprimen de forma absoluta los derechos de los adultos en la franja de 18 a 69 años y se permitió además, la actividad física para los mayores de 70 con determinadas condiciones; iv) las disposiciones son eficaces (por mayores permisiones de manera paulatina) y no se observa trato discriminatorio alguno.

Ahora bien, respecto del límite en el horario para el ejercicio de la actividad física de los adultos en la franja de 18 a 69 años, debe aplicarse lo dispuesto en el D.E. 990 cuanto al tiempo máximo permitido para el desarrollo de la actividad.

7.3.2 Uso de la bicicleta como medio de transporte: El párrafo 8 del art. 2, contempló el uso de la bicicleta únicamente como medio alternativo de transporte. Dicha disposición, atenta contra los derechos a la recreación y deporte al aire libre (autorizados por el D.990/2020) y no resulta proporcional a los derechos restringidos. El uso de la bicicleta también constituye una modalidad de ejercicio al aire libre, luego su prohibición para tal fin, no supera el filtro CIL a la luz de los principios de proporcionalidad, necesidad y eficacia. Se anulará del contenido del acto territorial.

7.3.3 Restricciones al transporte de carga. El párrafo 1° del art. 5° impone una limitación sin justificación explícita razonable a los transportadores de carga (un solo ayudante del conductor y prohíbe a este descender del vehículo), sin considerar pertinencia, necesidad y eficacia, tanto más para operar automotores de carga masiva o pesada. Se anulará.

7.3.4 Diferenciación negativa injustificada para el ingreso de personas al municipio de Orocué: El párrafo 2 del art. 5 del acto territorial objeto de CIL, señaló que el ingreso de las personas provenientes de la Inspección del Porvenir Meta, de la vereda Tapajojo y las demás que ingresen por el río Meta, al municipio de Orocué, debían hacerlo los días miércoles y viernes para que realicen las actividades previstas en el decreto como permitidas.

Dicha medida, comporta un trato discriminatorio de quienes ingresan por el río Meta, respecto de aquellos que lo hacen por otras vías y medios terrestres, por ejemplo, sin que se ofrezca motivación explícita con justificación suficiente, circunstancia que atenta contra el principio de igualdad.

En ese escenario, al configurarse una diferenciación negativa injustificada, que desconoce abiertamente el principio de igualdad, habrá lugar a anular la disposición adoptada en el párrafo 2 del art. 5 del Decreto 058 del 16/07/2020. Sustitutivamente, Orocué deberá ajustar el ingreso y salida del municipio a la regulación nacional; para esa época, dispuesta en el D.E. 990/2020, sin diferenciación alguna. Se anulará ese precepto.

7.3.5 Ley seca: Respecto de la disposición contemplada en el art. 11 del D. 058, debe precisarse que mientras que la medida superior delimitó de manera clara y precisa el ámbito de las prohibiciones a dos, a saber: “en espacios abiertos y establecimientos de comercio”, la redacción del acto municipal se extendió a *cualquier lugar*, con lo que se podría entender invadida la órbita doméstica o privada de los consumidores, *sin que se haya cumplido la carga constitucional de motivación explícita, suficiente y concreta* para esa ampliación, la que tendrá que excluirse y modularse el precepto para adecuarlo al D.E. 990/2020.

La sala reitera, como se ha indicado en fallos recientes, que el fin de la prohibición nacional es reducir el consumo de embriagantes en sitios públicos y establecimientos de comercio, cuyo potencial de aglomeración y desórdenes de conducta es más alto, lo que potencia igualmente la proliferación del contagio de la Covid 19. Ello no justifica que se desborden las restricciones administrativas a derechos y libertades, sin honrar los lineamientos constitucionales señalados en el marco teórico.

Los fines deseables pueden alcanzarse sin esas desviaciones; el consumo en recintos privados o domésticos, en cuanto no trascienda esa órbita de la intimidad y del libre desarrollo de la personalidad, no tiene por qué ser invadido por la autoridad policiva; si el beodo o quien consume embriagantes sale al espacio público, con transgresión de las regulaciones exigibles, podrá ser corregido, policiva o penalmente, según las circunstancias.

Si el presidente de la República es el supremo director del orden público; si por la vía de decretos legislativos (417 y 637) definió un marco de políticas para ocuparse de la pandemia de la Covid 19; si dentro de ese desarrollo se inserta el D.E. 990/2020 y si este advierte expresamente que *no se prohíbe la venta de esos productos*, para apartarse de ese mandato el alcalde de Yopal habría tenido que identificar otras fuentes superiores de habilitación, causas y fines y consignarlo directamente en la motivación del decreto local. No se hizo y por ello tendrá que anularse ese aparte.

Los jueces ejercen control de legalidad, esto es, subordinación de los actos territoriales, para el caso vía CIL, al esquema normativo de los estados de excepción; no les competen valoraciones de conveniencia ni disponer imaginarios éticos del *deber ser*. De ahí que sus fallos deban respetar el marco regulatorio; no lo que *in pectore* conciben como lo más aconsejable para su jurisdicción.

7.3.6 Cuarentena para personas que provienen de otros municipios – 14 días: Se observa que, en efecto, la normativa nacional señalada en el marco teórico solo impone esa cuarentena sanitaria por 14 días para los eventos específicos mencionados, razón por la que, si bien se trata de una medida que no tiene directa relación con el D. 990, contraría otras disposiciones nacionales vigentes en el periodo que se considera. Por ello, se anulará el parágrafo 5 del art. 6 del acto territorial objeto de CIL.

8ª Conclusión: Teniendo en cuenta los argumentos anteriormente expuestos, habrá lugar a declarar condicionalmente legal el parágrafo 6 del art. 2 (actividad física de adultos en rango de edad de 18 a 69 años) y anular las siguientes disposiciones: parágrafo 8 del art. 2 (limitación en uso de bicicleta); parágrafos 1 y 2 del art. 5 (transporte de carga e ingreso y salida del municipio), parágrafo 5 del art. 6 (cuarentena para quienes provienen de otros municipios). Se modulará el alcance específico territorial del art. 11 (ley seca).

Se acoge parcialmente el concepto del Ministerio Público, cuyo agente abogó por que se mantenga todo el contenido del decreto municipal analizado.

Se precisa que los decretos declarativos 417 y 637/2020, como los de su especie, no contienen habilitaciones directas a las autoridades territoriales; definen, cuando

declaran el estado de excepción, los lineamientos a los que ha de someterse el Gobierno, vía decretos legislativos, para desarrollar las aristas allá previstos. Se trata de una distinción técnica que excede de lo académico, pues podría proyectar importantes consecuencias para el juzgamiento de los actos concretos.

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 condicionalmente legal el primer inciso del párrafo 6 del art. 2 del Decreto 058 del 16/07/2020, expedido por el alcalde de Orocué, que al efecto reza:

“Para la realización de las actividades relacionadas en el numeral 5, para las personas de rango de edad de 18 a 69 años serán en el horario de 05:00 a 07:00 am, y 06:00 a 08:00 pm. Se autoriza la Villa Olímpica, vía Remolino a Villa Alejandra”.

Se entenderá que el horario para el desarrollo de dicha actividad física, se someterá a los límites máximos permitidos en el D.E 990/2020 para ese rango de edad (2 horas diarias).

2° DECLARAR nulo el párrafo 8 del art. 2 del Decreto 058 del 16/07/2020 respecto del uso limitado de la bicicleta, por las razones señaladas en la motivación. La disposición que se anula reza:

“**PARÁGRAFO OCTAVO.** El uso de la bicicleta solo será permitida como medio alternativo de transporte”.

3° DECLARAR nulos los párrafos 1 y 2 del art. 5 del Decreto 058 del 16/07/2020 respecto de limitaciones para transportadores de carga y horarios en el ingreso y salida del municipio de Orocué, por las razones señaladas en la motivación. La disposición que se anula reza:

PARÁGRAFO PRIMERO: solo se permite el ingreso del conductor y un ayudante por vehículo, durante su permanencia en el municipio deben usar el tapabocas y el conductor no debe bajarse del vehículo mientras esté descargando, todo vehículo que ingrese deberá tener los elementos básicos de bioseguridad.

PARÁGRAFO SEGUNDO: se autoriza el ingreso a las personas provenientes de la Inspección del Porvenir Meta, de la Vereda Tapaojo y las demás que ingresen por el río Meta, al municipio de Orocué los días miércoles y viernes para que realicen las actividades previstas en el artículo segundo del presente Decreto.

Sustitutivamente, Orocué deberá ajustar el ingreso y salida del municipio a la regulación nacional; para esa época, dispuesta en el D.E. 990/2020, sin diferenciación alguna entre los sitios de procedencia en el territorio nacional.

4° DECLARAR nulo el párrafo 5 del art. 6 del Decreto 058 del 16/07/2020 respecto del tiempo de cuarentena al que deben someterse las personas que ingresan de otros municipios, por las razones señaladas en la motivación. La disposición que se anula reza:

“**PARÁGRAFO QUINTO:** Las personas que provengan de aquellas ciudades y municipios que el Instituto Nacional de Salud haya reportado con contagios del COVID- 19, deben someterse a cumplir el aislamiento preventivo obligatorio de 14 días en su lugar de residencia bajo seguimiento de las autoridades de salud. El incumplimiento de esta medida conlleva a las sanciones establecidas en el numeral segundo del artículo 35 de la Ley 1801 de 2016 y en caso de reincidencia se aplicarán las sanciones penales establecidas en el artículo 368 de la ley 599 de 2000”.

5° DECLARAR CONDICIONALMENTE LEGAL el art. 11 del Decreto 058 del 16/07/2020, que dice:

“**ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO:** Decretar la **ley seca** en toda la jurisdicción del municipio de Orocué desde las 06:00 pm del día viernes 17 de julio hasta las 06:00 del 21 de julio de 2020, y desde las 06:00 pm del día 24 de julio hasta las 06:00 pm del día 27 de julio de 2020”.

Para su aplicación, se entenderá que la prohibición cobija únicamente espacios públicos y establecimientos de comercio, acorde con la regulación nacional citada en motivación.

6° DECLARAR ajustado al ordenamiento jurídico, en lo demás, el Decreto 058 del 16/07/2020, expedido por el alcalde de Orocué, “por medio del cual se ordena el aislamiento preventivo obligatorio, se decreta toque de queda y ley seca en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19, y se dictan otras disposiciones”.

7° 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.

8° 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 2020-000361-00, Decreto 058 expedido por el alcalde de Orocué. Hoja de firmas, impuestas por medios digitales, 29 de 29).

LOS MAGISTRADOS,

D.L. 491 a. 11 y 806 a. 2
Firma escaneada controlada; 03/09/2020. Sin asignar firma electrónica
NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

AURA PATRICIA LARA OJEDA
NTG/Eliana/Diego

JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO