

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



Yopal, veinticuatro (24) 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. 636/2020<sup>1</sup> 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 de derechos y libertades individuales.

3. Caso específico: reglas del D. 636 del 06/05/2020. **Trinidad. D-024** del 14/05/2020. Medidas de aislamiento desde el 14/05/2020 hasta el 25/05/2020. Parcialmente legal.

Origen: MUNICIPIO DE TRINIDAD.  
Acto: Decreto 024 del 14/05/2020  
Radicación: 850012333000-2020-00383<sup>2</sup>

Magistrado ponente: NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

## ASUNTO POR RESOLVER

Se profiere sentencia en ejercicio del control inmediato de legalidad respecto del decreto municipal de la referencia, acorde con las reglas instrumentales del art. 185 de la Ley 1437. Se remitió tardíamente a reparto (27/07/2020) e 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 11629 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 024 del 14/05/2020 “Por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid-19 con ocasión del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 y se dictan otras disposiciones”.

Se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio desde el 14/05/2020 hasta el 25/05/2020, con algunas excepciones para personas, actividades y/o vehículos (art. 1°); se autorizó la salida para la realización de actividades de abastecimiento, diligencias bancarias, de notaria y las enlistadas como excepciones, atendiendo el número de cédula (art. 2°); se ordenó la apertura de establecimientos de comercio (art. 3°); se reguló el horario de salida para la realización de actividad física y ejercicio al aire libre de quienes se encuentran en el rango de edad de 18-69 años y niños mayores de 6 años (art. 4°); se prohibió el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio desde el 25/05/2020 (art. 6°); ordenó el uso obligatorio del tapabocas y el porte obligatorio del documento de identidad (art. 8°); remitió a los correctivos y sanciones nacionales por eventuales infracciones (art. 12). Todo ello con vigencia desde su publicación.

2° Se invocaron como fundamentos los siguientes: arts. 2, 24, 44 a 46, 49, 287, 314 y 315 de la Carta; art. 91 de la Ley 136/1994, modificado por el art. 29 de la Ley 1551/2012; arts. 5 y 10

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

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

de la Ley 1751/2015; Ley 9ª de 1979 (arts. 489 y 598); Decreto 418 del 18/03/2020 (normas transitorias para expedir normas en materia de orden público); las Resoluciones 385 y 464 de MINSALUD; arts. 14 y 202 de la Ley 1801/2006; la Ley 715/2001 art. 44; el D.L. 637/2020, por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio nacional y el D.E. 636 del 06/05/2020, entre otros preceptos nacionales (unos previos) y departamentales relativos al periodo de aislamiento preventivo a partir del mes de mayo del año en curso.

3° Para el trámite de control automático de legalidad se recibió el texto electrónico del decreto municipal, junto con las constancias de publicación en la cartelera oficial y en la página web del municipio<sup>3</sup>. Previo requerimiento<sup>4</sup>, la administración de Trinidad allegó el 12/08/2020, la siguiente información complementaria:

- ✓ Informe del 04/06/2020 elaborado por las Secretarías de Salud y Educación de Trinidad, en el cual se hace una descripción de la situación epidemiológica en la entidad territorial con ocasión del Covid-19. El propósito del documento es: i) orientar a la población frente a las acciones y cuidados que se requieren durante el aislamiento preventivo domiciliario, y ii) el cumplimiento de los protocolos para disminuir el riesgo de transmisión teniendo en cuenta el reglamento sanitario internacional<sup>5</sup>.
- ✓ Concepto 1100.02.749<sup>6</sup> del 11/08/2020 emitido por la Secretaría General y de Gobierno del municipio de Trinidad, en el cual se describen las razones por las que se expidió el Decreto 024 del 14/05/2020, así: i) toma como fundamento el Decreto Nacional 636 de 2020, el cual establece el aislamiento preventivo obligatorio, las excepciones a dicho aislamiento y las medidas por adoptar en caso de ser municipio sin afectación Covid-19; ii) del artículo 315 de la C.P. se deriva que el orden público es una atribución de los alcaldes de conformidad con las órdenes que emita el presidente y; iii) en virtud de la discrecionalidad otorgada por el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, el alcalde estableció la medida de pico y cédula y la apertura de los establecimientos de comercio en los horarios establecidos con el debido protocolo, ya que en ese momento la entidad territorial era libre de Covid-19.

Con relación a la tardanza en la remisión del caso para estudio en sede CIL, señaló que obedeció a factores administrativos, ya que en aquel momento no se contaba con suficiente personal y existía un alto nivel de tareas lo cual limitó la proyección del acto administrativo referido y su remisión al Tribunal Administrativo de Casanare.

Justificó la medida de pico y cédula en la escasez de personal de policía en la entidad territorial con relación a la cantidad de habitantes.

- ✓ Certificación emitida el 10/08/2020<sup>7</sup> por el profesional universitario de la Oficina de Planeación de la Alcaldía de Trinidad, en la cual discrimina la totalidad de la población del municipio según el género. Allí se establece que de los 13.350 habitantes: 6.581 son mujeres y 6.769 son hombres. Aclaró que la proyección de la población realizada, corresponde al resultado de la aplicación de modelos demográficos, estadísticos y matemáticos a partir de los resultados del proceso de conciliación censal 2018-2023.

---

<sup>3</sup> Expediente digital, documento 01. Copia Decreto 024 del 14/05/2020.

<sup>4</sup> 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 del acto administrativo, adicionales o diferentes a los que explícitamente ya consideró el Gobierno Nacional en el decreto legislativo. ii) Deberá igualmente, explicar y justificar la tardanza para remitir el decreto objeto de CIL; el término legal es breve y estricto para precaver que la intervención judicial recaiga frente a los actos que ya consumaron sus efectos. Esta vez, se envió al Tribunal más de dos meses después de expedido.

<sup>5</sup> Expediente digital, documentos 8 - Respuesta requerimiento administración municipal Trinidad.

<sup>6</sup> Expediente digital, mismo enlace.

<sup>7</sup> Expediente digital, mismo enlace.

- ✓ Concepto n.º 330-814<sup>8</sup> del 17/06/2020 del director de Seguridad y Convivencia Ciudadana de la Secretaría de Gobierno de Casanare, en el que se consideró lo siguiente: i) la Ley 715 de 2001 (art. 44), señaló como competencia a cargo de los municipios, ejercer la vigilancia y control sanitario en su jurisdicción, con respecto a los factores de amenaza para la salud en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la población, tales como: establecimientos educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, albergues, guarderías, ancianatos, aeropuertos y terminales terrestres, transporte público, piscinas, estadios, coliseos, gimnasios, bares, tabernas, supermercados y similares, plazas de mercado, de abasto público y plantas de sacrificio de animales, entre otros.
- ✓ Poder otorgado a la abogada Beatriz Carolina Díaz Flórez, como apoderada del municipio de Trinidad, aceptado, junto con los soportes que lo acreditan. También se remitió renuncia al poder conferido<sup>9</sup>.

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

Se fijó el aviso núm. 258 del 27/07/2020<sup>10</sup>, en el portal institucional de esta Corporación - enlace Avisos a la Comunidad, para facilitar el conocimiento y la consulta de los interesados.

El comandante del Departamento de Policía Casanare, mediante oficio COMAN - ASJUR 1.10 del 06/08/2020<sup>11</sup>, se pronunció manifestando que verificado y analizado el acto administrativo objeto de control, se encuentra ajustado a los lineamientos del ordenamiento jurídico vigente, entre ellos: i) la Constitución Política de Colombia (arts. 212, 213, 296 y 315), ii) las Leyes 715/2001 (art. 44), 1801/2016 (arts. 10, 14, 199, 202 y 205), 136 de 1994 (art. 91), 1551 de 2012 (art. 29), 769 de 2002, 1751 de 2015; y iii) Decreto 1424 de 1993, Decreto 418 de 2020, D.L. 637/2020, D.E. 531/2020, D.E. 749/2020, Decreto departamental 109 de 2020 y Decretos locales 018, 020 y 021 de 2020.

La Secretaría de Salud de Casanare, el representante legal de la Cámara de Comercio de Casanare y el personero municipal de Trinidad, 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 ciudadana<sup>12</sup>.

## 3º CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO<sup>13</sup>

El procurador 53 judicial II solicitó declarar **conforme a derecho y por lo tanto legal** el acto objeto de CIL. Argumentó que en la motivación se aludió expresamente a la situación de calamidad que vive el municipio con ocasión de la Covid-19 y se hizo referencia a los decretos legislativos emitidos por el Ejecutivo Nacional. Confrontado el acto municipal con el D.L. 637/2020 y los Decretos núm. 636, 689 y 749 de 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 el alcalde es *competente* para proferir el decreto referido, 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. Del contenido de la motivación y la parte resolutive, 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

<sup>8</sup> Expediente digital, mismo enlace.

<sup>9</sup> Expediente digital, documento 9.

<sup>10</sup> Expediente digital, documento 5-AVISO NÚM.258.

<sup>11</sup> Expediente digital, documentos 6 y 7- Respuesta DECAS.

<sup>12</sup> Expediente digital, documento 10-Constancia Secretarial-2020-00383-00.

<sup>13</sup> Expediente digital, documento 13-Concepto 2020-383-2020-00383-00-CIL-.

Nacional mediante el Decreto núm. 637 del 06/05/2020, ya que las decisiones plasmadas, tienen que ver con la situación de riesgos que pueda afrontar eventualmente la entidad territorial en cuanto a propagación y contagio del virus Covid-19 en la población.

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. Las restricciones establecidas<sup>14</sup> constituyen una medida necesaria, de buena y acertada gestión que contribuye a morigerar los efectos de la pandemia.

## CONSIDERACIONES

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

1.1. Cuestión preliminar. Examen de actos con vigencia expirada: El alcalde del municipio de Trinidad expidió el Decreto 024 del 14/05/2020 con el fin de ordenar el aislamiento preventivo obligatorio **desde el 14/05/2020 hasta el 25/05/2020** acorde con los lineamientos establecidos por el Gobierno Nacional en el D.E 636/2020.

1.1.1 Se evidencia que los efectos del Decreto 024 del 14/05/2020 se han agotado en el tiempo. A continuación, se exponen las razones por las que, pese a dicha circunstancia, se emitirá decisión acerca de dicho acto:

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

“Vale la pena señalar que el control de legalidad que efectúa la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo produce efectos desde que el acto administrativo nació a la vida jurídica, por esta razón, aunque se hubiera derogado, perdido su vigencia o cumplido su objeto, debe estudiarse su conformidad con el ordenamiento jurídico por los efectos que pudo producir y por las situaciones jurídicas particulares que se crearon o modificaron que aún no se han consolidado. Como lo ha considerado la Jurisprudencia, no se puede confundir la validez de una norma jurídica con su vigencia”<sup>15</sup>.

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

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

1.1.1.4 Las sentencias tienen cometidos pedagógicos muy importantes para precaver repetición de actos ilegales, luego procede analizar el contenido material del total del articulado del aludido acto territorial, así haya expirado su vigencia.

<sup>14</sup> Restricciones en la libre movilización y en aglomeraciones de personas en reuniones (públicas o privadas) y en establecimientos de consumo de bebidas alcohólicas, tanto en la zona urbana como en la rural del municipio.

<sup>15</sup> C.E., Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 29/08/2013, radicación: 11001032600020057600(32293) consejero ponente: Danilo Rojas Betancourth; Sección Cuarta, sentencia del 27/05/2010, radicación 52001-23-31-000-2003-00719-01(16621), ponente: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

2ª Precisiones técnicas procesales<sup>16</sup>

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

La minoritaria ha propuesto que esa conexidad es insuficiente para desplegar el CIL y que debe identificarse cuáles hayan sido los fundamentos normativos del acto territorial que hacen parte del espectro legislativo del estado de excepción, en exceso de los preceptos legales permanentes que lo anteceden.

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

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 rectificadas por su propio autor, precisamente porque desde la reactivación del medio de control ordinario y permanente de nulidad simple (Acuerdo PCSJA20-11546), cesaron algunos de sus pilares conceptuales.<sup>17</sup>

La gráfica de relatoría que se ha consignado en múltiples ocasiones en este seriado de fallos, con ponencias del despacho 02, ilustra suficientemente esa dinámica pretoriana. Por estar profusamente divulgada se prescinde de transcripción<sup>18</sup>.

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.

<sup>16</sup> Al respecto ver TAC, sentencias CIL del 02/07/2020, raditaciones: 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.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 19, auto de ponente del 20/05/2020, W. Hernández Gómez, radicación 110010315000-2020-01958-00. Similares enfoques restrictivos, por la técnica instrumental propia del CIL, pueden verse en las siguientes providencias recientes (casos CIL emergencia sanitaria 2020): Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 11, auto de ponente del 22/04/2020, S.J. Carvajal Basto, radicación 11001-03-15-000-2020-01163-00(CA)A; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 10, sentencia del 10/05/2020, S.L. Ibarra Vélez, radicación 110010315000-2020-00944-00.

<sup>18</sup> Gráfica actualizada con novedades al 08/07/2020 (indicación del estado actual de cada trámite, postura actual y algunas citas de las decisiones en casos CIL relevantes en cuanto a tesis restrictiva, intermedia y amplia, adoptadas por el superior funcional).

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 disparejas 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 13/04/2020<sup>19</sup> imprimió a los protocolos que adopta el Ministerio de Salud y Protección Social en virtud de la emergencia sanitaria; entre tales protocolos, posteriores al decreto legislativo aludido, se destacan los que contienen las Resoluciones 666 y 675 del 24/04/2020 y 738 del 09/05/2020, expedidas por dicho ministerio, que trazan el marco estructural del derrotero vigente para la reactivación gradual, progresiva y controlada de múltiples actividades productivas y comerciales en todo el país.

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

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

Dicho plus legislativo presupone que *todas las autoridades*, incluido el propio Gobierno para

<sup>19</sup> Artículo 1. Protocolos de bioseguridad. Durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, el Ministerio de Salud y Protección Social será la entidad encargada de determinar y expedir los protocolos que sobre bioseguridad se requieran para todas las actividades económicas, sociales y sectores de la administración pública, para mitigar, controlar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19.

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

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 armonizaron hace tiempo, 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.

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

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

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

3.2 En similares términos, el art. 136 de la Ley 1437 de 2011 reprodujo el CIL; se trata de un procedimiento relativamente breve, ágil sin audiencias, con participación ciudadana y del Ministerio Público, que a su vez vela porque la sentencia de única instancia abarque control integral de legalidad con fuerza de cosa juzgada limitada, sin que puedan surtirse a plenitud las etapas propias del juicio ordinario, ni abrirse con deseable amplitud el debate probatorio; se confrontan, en términos generales, actos administrativos abstractos o impersonales, con normas, con preponderancia de argumentación en puro derecho. Los de carácter territorial deben someterse a escrutinio, provocado o en su defecto oficioso, de los tribunales administrativos; la cuerda procesal especial la diseña el art. 185 CPACA.

La ponderación de tales actos territoriales ha de hacerse en varios niveles de control de legalidad, con un sistema de fuentes concurrentes, así: i) la primera línea la constituyen los decretos ejecutivos expedidos por el Gobierno, o por otras autoridades administrativas superiores, que se hayan ocupado de las causas que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción; ii) la segunda, el piélago normativo de los poderes administrativos extraordinarios de policía, atinentes a situaciones afines, tales como: calamidad pública, orden público sanitario, sistema nacional de riesgo y desastres; iii) los decretos legislativos relativos, para esta época, a la pandemia por la COVID 19; iv) la Carta Política, como entramado fundante de todo el ordenamiento interno; y v) el bloque de constitucionalidad constituido por los tratados, convenciones u otras fuentes de los compromisos internacionales del Estado. El enunciado que precede identifica un método analítico expansivo, con grados de proximidad fáctica, causal, temática y regulatoria, para facilitar el escrutinio. Desde luego, la ubicación de los preceptos va a la inversa, con centros gravitacionales primarios del bloque de constitucionalidad y la Carta Política interna.

3.3 Superadas oscilaciones de la jurisprudencia del Consejo de Estado, en decisiones más recientes se precisaron los rasgos más distintivos del CIL; en aras de aligerar la citación, es pertinente acotar que se han destacado los siguientes: i) carácter jurisdiccional; ii) integralidad, aunque relativa o limitada, por imposibilidad de examinar la totalidad del ordenamiento jurídico en breve tiempo; iii) autonomía de la JCA pues no tiene que esperar los fallos de la Corte Constitucional; iv) inmediatez, automaticidad u oficiosidad, pues si la autoridad no remite los actos, avoca conocimiento, sin que se requiera publicación o promulgación; y v) efectos de cosa juzgada, igualmente limitados o relativos respecto de lo que se haya explícitamente ponderado en la sentencia<sup>20</sup>.

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

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

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

[...].

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

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

(...)

*Las medidas, adoptadas en el decreto reglamentario No 1814 de 2015, sometido a control, resultan proporcionales con la gravedad de los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, y guardan conexidad con las normas superiores que le sirven de sostén [...]<sup>21</sup>.*

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

### **4ª Marco teórico acerca de los límites de los poderes administrativos en los estados de excepción. Intangibilidad de algunos derechos y libertades<sup>22</sup>**

4.1 Según la Corte Constitucional, lo que caracteriza el régimen de un estado de excepción es la *necesidad* de reforzar el ordenamiento para preservar el orden o la

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

<sup>21</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, sentencia del 24/05/2016, Guillermo Vargas Ayala, radicación núm.: 11001 03150002015 02578-00. Cita: Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, fallo del 24/09/2002, Alberto Arango Mantilla, expediente 2002-0697. En similar sentido: CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, sentencia del 05/03/2012, Hugo Fernando Bastidas Bárcenas Bogotá, radicación 110010315000-2010-00369-00(CA).

<sup>22</sup> En igual sentido ver: sentencias CIL del 02/07/2020, radicaciones: 850012333000-2020-00218-00 y 850012333000-2020-00230-00, ponente: N. Trujillo González., entre otras similares más recientes.



disciplina social en guarda de los fines superiores que la Carta dispone proteger; así se indicó en la sentencia C-179/1994:

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

No obstante su naturaleza restrictiva, dentro de un Estado de derecho las normas de excepción han de mantener el sello que a éste le es inherente, a saber: 1. el gobernante, no obstante su mayor poder discrecional, está sujeto a control en todos los actos que, dentro de la nueva situación realice, y 2. la restricción de las libertades y derechos fundamentales ha de tener como propósito esencial la preservación de esos mismos bienes, que de ninguna manera pueden ser destruidos sino provisoriamente limitados, con el propósito de que la obediencia al derecho se restaure y las libertades y derechos recobren la vigencia plena de que gozan en tiempo de normalidad. Es lo que pudiéramos llamar la paradoja de los estados de excepción: las libertades públicas y los derechos fundamentales se restringen, en beneficio de esos mismos bienes. Esa circunstancia brinda un insustituible criterio de control de los actos del gobernante investido de poderes excepcionales, y es ése el criterio que ha de guiar a la Corte en el examen de constitucionalidad de la presente ley estatutaria. Prescindir de ese criterio, conduce a trocar el Estado de derecho en una forma de organización política que lo contradice y desnaturaliza<sup>23</sup>.

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

De la misma manera se adecua a lo dispuesto en los artículos 212, 213, 214 y 215 de la Carta, el que se establezca que las facultades que se atribuyen al Gobierno sólo pueden ser utilizadas cuando existan hechos perturbadores que hagan imposible su control por medio de los mecanismos ordinarios con que cuenta el Estado, pues "El ámbito de las instituciones de la anormalidad se reserva para aquellas perturbaciones que pueden poner en peligro elementos y condiciones esenciales del sistema económico, político, social o del medio ambiente, más allá de lo que resulte ser en un momento dado su rango normal de existencia o funcionamiento y que tengan la posibilidad de amenazar con superar un límite crítico. La función de los gobernantes es la de crear condiciones para vivir en la normalidad y controlar que las tensiones no rebasen los márgenes normales, actuando en todo caso cuando todavía se dispone de una capacidad de respuesta antes de que una de ellas llegue al punto crítico y la sociedad y sus instituciones se expongan al colapso" (Sent. C-004/92 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

En consecuencia, la declaración de los estados de excepción sólo puede tener ocurrencia, cuando se presenten una o varias de las circunstancias que consagra la Constitución, y como último recurso del Estado, frente a situaciones graves e inminentes que pongan en peligro la estabilidad institucional, la seguridad y soberanía del Estado, la convivencia ciudadana, o la perturbación o amenaza igualmente grave e inminente del orden económico, social o ecológico del país, o la grave calamidad pública, las cuales no pueden ser controladas mediante las medidas que consagra la Constitución y la ley para periodos de normalidad, o éstas resultan ciertamente insuficientes<sup>24</sup>.

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

<sup>23</sup> Corte Constitucional, sentencia C-179/1994, Carlos Gaviria Díaz, control previo del proyecto que se convirtió en Ley Estatutaria 137 de 1994.

<sup>24</sup> *Ibidem*, argumento de cierre del análisis del art. 1° del proyecto de ley.

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

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

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

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

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

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

En esa tarea deben guiar al intérprete, como criterios insustituibles, el telos del Estado social de derecho y la razón justificativa del estado de excepción, que apuntan ambos hacia el disfrute pleno de las libertades por parte de los destinatarios, así, para lograr ese propósito, haya sido necesario el sacrificio temporal de algunos aspectos que hacen parte del derecho pero no constituyen su núcleo esencial. En los casos dudosos, y justamente, por las razones expuestas, el intérprete, entonces, deberá guiarse por el principio "pro favor libertatis", pues ha de tener presente que la restricción es lo excepcional, y lo excepcional (la pena es un claro ejemplo) debe justificarse sin dejar margen a la duda.

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

"... El núcleo esencial de un derecho fundamental puede definirse como el ámbito intangible del derecho cuyo respeto se impone a las autoridades y a los particulares. ... Visto desde la perspectiva de los derechos subjetivos, el contenido esencial de un derecho fundamental consiste en aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales dejaría de adscribirse a ese tipo, desnaturalizándose. Por otra parte, la jurisprudencia de intereses ha diseñado una fórmula según la cual el núcleo esencial del derecho fundamental es aquella parte de su contenido que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria

protección. ... La interpretación y aplicación de la teoría del núcleo esencial de los derechos fundamentales está indisolublemente vinculada al orden de valores consagrado en la Constitución. La ponderación de valores o intereses jurídico-constitucionales no le resta sustancialidad al núcleo esencial de los derechos fundamentales. El núcleo esencial de un derecho fundamental es resguardado indirectamente por el principio constitucional de ponderación del fin legítimo a alcanzar frente a la limitación del derecho fundamental, mediante la prohibición de limitaciones desproporcionadas a su libre ejercicio". Sentencia T-426/92 Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

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

[...]

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

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

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

[...]

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

4.1.4 Para cerrar este aparte y completar el marco teórico específico del estado de emergencia económica, social y ecológica, al que concierne este fallo respecto de

control inmediato de legalidad de los actos administrativos territoriales generales, es pertinente extractar de los pilares de la sentencia constitucional C-179/1994, que se ocuparon de los arts. 46 y siguientes del proyecto que se tornó en Ley Estatutaria 137 de 1994, el que se refiere a la *responsabilidad* estatal y de los funcionarios, por eventuales arbitrariedades, a saber:

*Artículo 51*

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

[...]

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

[...]

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

[...]

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

Es indispensable pasar de la *lectura pasiva* de los actos a escudriñar su *contenido material* y contrastarlo con el sistema de fuentes. Según el llamado constitucional en la sentencia C-179/1994, habrá fronteras difusas en las que el juez tiene que valerse de técnicas de ponderación (*jurisprudencia de intereses*), para descubrir el límite intangible del núcleo duro o esencial de ciertos derechos y libertades; si ello no basta, tendrá que hacer el principio *pro libertatis*. Solo así la *tutela judicial* vía CIL será realmente efectiva

y contendrá más tempranamente, de oficio, los desvaríos de autoridades que pudieran concernir tales núcleos y, a la postre, comprometer la responsabilidad patrimonial del Estado y, quizás, conexas, la de funcionarios que incurran en abusos, precisamente más probables, frecuentes y gravosos, *en los actos que aplican los decretos regla legislativos*, como se advirtió por la Corte Constitucional.

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

### **5ª Bloque temático relativo a la tensión entre derechos y libertades de adultos mayores y la protección colectiva de la salud pública<sup>25</sup>**

5.1 El problema teórico. El D.E. 636/2020, como varios de sus antecesores y otros que lo han sucedido, con grados diversos, han restringido los derechos a la circulación, movilidad, trabajo, recreación y otros, de personas mayores de 70 años, lo que provoca clara tensión entre esos derechos y libertades y el derecho a la salud. Es necesario abordarla ahora en fallo.

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

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

---

<sup>25</sup> Al respecto ver TAC, sentencias CIL del 02/07/2020, radicaciones: 850012333000-2020-00218-00 y 850012333000-2020-00230-00, ponente: N. Trujillo González, entre otras similares más recientes. Como novedad con interés informativo, se registra acerca de la temática que el Juzgado 61 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá en fallo de tutela del 02/07/2020, radicación **11001334306120200011100**, inaplicó las disposiciones adoptadas por el Gobierno Nacional acerca de las medidas de aislamiento para adultos mayores de 70 años, en defensa de sus derechos fundamentales a la locomoción, libre desarrollo de la personalidad, entre otros; ordenó **expedir un acto administrativo mediante el cual otorgue el tiempo para ejercicio físico en exteriores a los adultos mayores, teniendo como base las consideraciones especializadas en la materia**, entre otras disposiciones. Actualmente, el asunto se encuentra surtiendo trámite de impugnación.

quienes realmente lo requieran.

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

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

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

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

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

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

Se trata no solo de proteger a personas capaces de decidir acerca de su destino, sin la tución paternalista del Estado y sin menoscabo de su irreductible dignidad, sino de precaver un riesgo que, al parecer, tiene sólidos fundamentos objetivos epidemiológicos, pues si tales adultos, con mayor vulnerabilidad ante el coronavirus SARS Co-V2 contraen la COVID 19, podrán requerir complejidades médico

asistenciales que podrían provocar el colapso del sistema de salud, con graves consecuencias tanto para sus propios derechos – de los que como titulares tienen cierto poder de disposición, incluida su misma vida – como de los *demás*. Y de estos otros, claro que *no pueden disponer aquellos*. Es el delicado ejercicio judicial de *ponderación de intereses*, para buscar *armonizarlos* hasta fuere posible, en lugar de sacrificar unos para que florezcan los otros.

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 1. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en los artículos 3 y 4 del presente Decreto.

[...]

Artículo 3. Garantías para la medida de aislamiento. Para que el aislamiento preventivo

obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

[...]

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

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

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

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

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

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

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

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

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



arribado a los 60 años de edad.

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

5.5 *Obiter*. Se acota, sin incidencia en el juzgamiento del presente caso, por la fecha en que se produjo el acto que se estudia, que la discrepancia y los matices de las posiciones de la sala quedaron superadas, para los actos territoriales cobijados por los D.E. 749 del 28/05/2020, 847 del 14/06/2020 y 878 del 25/06/2020 pues el Gobierno Nacional autorizó el ejercicio y la actividad física para los adultos mayores de 18 años y menores de 69 bajo determinadas condiciones, así como para los mayores de 70 años con restricciones más acentuadas en comparación con las del grupo anterior.

No se ahonda en lo que al respecto se dispuso a partir del D.E. 749, pues el acto territorial que ahora interesa fue proferido en vigencia del D.E. 636, época para la cual la diferenciación negativa injustificada respecto de los adultos mayores de 60 años aún se conservaba.

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

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

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

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

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

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

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

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

6.4 Esta corporación no acoge el rigor ritualista extremo que se ha hecho valer en algún tribunal par cuando se omite ese trámite o no se prueban sus resultados: solo cuando se identifiquen desviaciones significativas entre las *órdenes nacionales* y el acto territorial, se materializa el vicio. Ningún alcalde o gobernador requiere coordinar o consultar nada, para *copiar y pegar* en sus decretos la normativa superior que se haya limitado a reproducir con cierta inocuidad.

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.

## 7ª EL CASO CONCRETO

7.1 Se trata del Decreto 024 del 14/05/2020 “Por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid-19 con ocasión del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 y se dictan otras disposiciones”.

Se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio desde el 14/05/2020 hasta el 25/05/2020, con algunas excepciones para personas, actividades y/o vehículos (art. 1º); se autorizó la salida para la realización de actividades de abastecimiento, diligencias bancarias, de notaría y las enlistadas como excepciones, atendiendo el número de cédula (art. 2º); se ordenó la apertura de establecimientos de comercio (art. 3º); se reguló el horario de salida para la realización de actividad física y ejercicio al aire libre de quienes se encuentran en el rango de edad de 18-69 años y niños mayores de 6 años (art. 4º); se prohibió el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio desde el 25/05/2020 (art. 6º); ordenó el uso obligatorio del tapabocas y el porte obligatorio del documento de identidad (art. 8º); remitió a los correctivos y sanciones nacionales por eventuales infracciones (art. 12). Todo ello con vigencia desde su publicación.

7.2 Del estudio en sede CIL del Decreto 024 del 14/05/2020: 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 636 del 06/05/2020, relevante para la época en la que fue expedido, para concluir si se ajusta o no a lo establecido por el Gobierno Nacional.

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

Medidas adoptadas Decreto nacional – 636 del 06/05/2020 <sup>26</sup>	Medidas territoriales Decreto 024 del 14/05/2020 <sup>27</sup>	Observaciones generales y enfoque constitucional
<p><b>Artículo 1 - Decreto 636.</b> Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día <b>11 de mayo</b> de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día <b>25 de mayo de 2020</b>, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio, se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en los artículos 3 y 4 del presente Decreto.</p>	<p><b>ARTÍCULO PRIMERO:</b> ORDENAR el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del municipio de Trinidad, a partir del día <b>14 de mayo de 2020</b>, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día <b>25 de mayo de 2020</b>, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.</p>	<p><b>Derechos afectados en general:</b> movilidad, locomoción, trabajo, ejercicio de actividad económica, libre desarrollo de la personalidad, recreación y deporte.</p> <p>El 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>Aislamiento desde la fecha de publicación del acto.</p>
<p><b>Artículo 3.</b> 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><b>PARÁGRAFO PRIMERO:</b> se exceptúa de las medidas dispuestas en el presente artículo a las siguientes personas, entidades y/ o vehículos.</p> <p>[...]</p>	<p>Se contemplaron las mismas excepciones (actividades permitidas) contempladas en el art. 3 del D.E. 636/2020.</p>
<p><b>41.</b> El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, por un periodo máximo de una (1) hora diada, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales. Los niños mayores de 6 años podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre tres (3) veces a la semana, media hora al día, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales. En todo caso se deberán atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan.</p>	<p><b>41.</b> El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de <b>18 a 60</b> años, por un periodo máximo de una (1) hora diaria, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales. Los niños mayores de 6 años podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre tres (3) veces a la semana, media hora al día, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales. En todo caso se deberán atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan.</p>	<p><b>Se trata de la misma contemplada en el numeral 41 del D.E. 636.</b></p> <p><b>Se declarará nula la diferenciación negativa respecto de adultos mayores de la franja entre 60 y 70 años de edad, por las razones que se exponen más adelante al analizar el art. 4 del Decreto 029 (regula horarios y complementa el numeral 41 del D.E. 636).</b></p>
<p><b>Parágrafo 1.</b> Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas o identificadas en el ejercicio de sus funciones o actividades.</p>	<p><b>Parágrafo segundo:</b> Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas, deberán estar acreditadas o identificadas en el ejercicio de sus funciones o actividades.</p>	<p>Se trata de la misma disposición contemplada en el D.E. 636. Medida necesaria, justificada y proporcional. No se observa trato discriminatorio alguno.</p>
<p><b>Parágrafo 4.</b> Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas y animales de compañía, y en atención a medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía.</p>	<p><b>Parágrafo tercero.</b> Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas y animales de compañía, y en atención a medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía.</p>	<p>Se trata de la misma disposición contemplada en el D.E. 636. Medida necesaria, justificada y proporcional. No se observa trato discriminatorio alguno.</p>

<sup>26</sup> Por el cual se imparten instrucciones en de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.

<sup>27</sup> Por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19, con ocasión del Decreto 636 del 06/05/2020 y se dictan otras disposiciones.

<p><b>Artículo 2.</b> Ejecución de la medida de aislamiento. De conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, adoptada en el artículo anterior</p>	<p><b>ARTÍCULO SEGUNDO:</b> Los ciudadanos pueden salir a realizar sus actividades de abastecimiento, diligencias bancarias, de notaria y las que se enlistan como excepciones en el anterior artículo, en horario de 6:00 am a 11:00 am y de 2:00pm a 6:00pm atendiendo al último dígito de su cédula, así: (lunes a viernes pico y cédula, sábado pico y género; en la mañana hombres y en la tarde mujeres).</p> <p>(...)</p> <p><b>Domingo:</b> se realizarán actividades de desinfección de calles y avenidas principales. Nadie podrá salir de sus viviendas con excepción de las personas que prestan el servicio de domicilio.</p>	<p><b>Derechos limitados:</b> circulación, movilidad, trabajo, ejercicio de actividad económica, trabajo.</p> <p>Las medidas de pico y cédula y pico y género son necesarias, proporcionales y no se observa trato discriminatorio alguno en ellas.</p> <p>Respecto de la disposición que reza: <u>“nadie puede salir de sus viviendas, con excepción de las personas que prestan el servicio de domicilio”</u>, habrá lugar a declararla condicionalmente legal, pues para su aplicación, es necesario que se garantice en todo caso la movilidad y libre acceso de quien lo requiera a los servicios médico asistenciales de urgencia, así como para adquirir medicamentos urgentes, cuando ello no sea posible por entrega domiciliaria, en los términos y condiciones señalados en el D.E. 636/2020.</p>
	<p><b>PARÁGRAFO PRIMERO:</b> Se continúa con la restricción de entrada y salida del municipio de Trinidad de personas y vehículos (carros, motos, camiones etc...) en el horario contemplado de 11:00 am a 2:00pm y de 6:00pm a 6:00 am.</p>	<p><b>Derechos limitados:</b> circulación, movilidad, trabajo, ejercicio de actividad económica, trabajo.</p> <p>Habrà lugar a declarar condicionalmente legal dicha disposición, pues para su aplicación, es necesario que se garantice en todo caso la movilidad y libre acceso de quien lo requiera a los servicios médico asistenciales de urgencia, así como para adquirir medicamentos urgentes, en los términos y condiciones señalados en el D.E. 636/2020.</p>
<p><b>Artículo 2.</b> Ejecución de la medida de aislamiento. De conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, adoptada en el artículo anterior.</p>	<p><b>ARTÍCULO TERCERO:</b> ORDENAR la apertura de <b>todos</b> los establecimientos de comercio en el territorio del municipio de Trinidad, a partir del día 14 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, en un horario comprendido entre las 6: 00 am y las 11: 00 am y de 2:00 pm a 6:00 pm.</p> <p><b>PARÁGRAFO PRIMERO:</b> los establecimientos deberán contar con certificado de matrícula mercantil y/o certificado de existencia y representación legal, adicionalmente se deberá solicitar permiso a la Secretaria de Gobierno para su funcionamiento, con el fin de evaluar el protocolo de bioseguridad implementado y la debida organización para la atención de público. Si no se cumple o adelanta el trámite, deberá permanecer cerrado hasta que obtenga el aval.</p> <p><b>PARÁGRAFO SEGUNDO:</b> En todo caso, durante el tiempo que esté abierto el establecimiento de comercio deberá respetarse las</p>	<p><b>Derechos limitados:</b> circulación, movilidad, trabajo, ejercicio de actividad económica.</p> <p>La medida es necesaria para evitar la propagación del COVID; es proporcional acorde con los derechos restringidos y no se observa trato discriminatorio alguno que atente contra el principio a la igualdad.</p> <p>Se trata del margen de maniobra (horarios establecimientos de comercio con medidas de bioseguridad y protocolos para su funcionamiento).</p> <p>Sin embargo, se declarará condicionalmente legal el art. 3, bajo el entendido de que la apertura de los establecimientos de comercio se hará únicamente para aquellos autorizados o para las actividades permitidas en el D.E. 636.</p>

	recomendaciones y obligaciones dictadas por las autoridades sanitarias y policivas, es decir, el uso obligatorio de tapabocas.	No se observa trato discriminatorio alguno que atente contra el principio de igualdad.
<p><b>Artículo 4.</b> Medidas para municipios sin afectación del Coronavirus COVID-19. Los alcaldes de municipios sin afectación del Coronavirus COVID-19, podrán solicitar al Ministerio del Interior el levantamiento de la medida de aislamiento preventivo obligatorio en su territorio. Para tal efecto, el Ministerio de Salud y Protección Social deberá haber certificado la condición de municipio sin afectación del Coronavirus COVID-19. Verificado que se trata de un municipio sin afectación del Coronavirus COVID-19, el Ministerio del Interior podrá autorizar el levantamiento de la medida de aislamiento preventivo obligatorio.</p> <p><b>En ningún caso se podrán habilitar los siguientes espacios o actividades presenciales: (...)</b></p> <p><b>3.</b> Los establecimientos y locales gastronómicos permanecerán cerrados y solo podrán ofrecer sus productos a través de comercio electrónico, por entrega a domicilio o por entrega para llevar.</p>	<p><b>Parágrafo TERCERO:</b> Los establecimientos y locales gastronómicos permanecerán cerrados y solo podrán ofrecer sus productos a través de entrega a domicilio o por entrega para llevar.</p>	<p><b>Derechos limitados:</b> circulación, trabajo, ejercicio de actividad económica.</p> <p>Medida a acorde con los lineamientos del D.E. 636. Para aquella época los establecimientos gastronómicos solo podían atender mediante el servicio de domicilio o entrega para llevar. Posteriormente por apertura paulatina, se implementaron planes piloto para atención a la mesa.</p> <p>Medida necesaria y justificada en evitar la propagación del COVID 19. Es proporcional, pues en todo caso se garantizó el servicio de domicilio sin suprimir los derechos de manera absoluta y no se observa trato discriminatorio alguno que atente contra el principio de igualdad.</p>
<p><b>Artículo 4.</b> Medidas para municipios sin afectación del Coronavirus COVID-19. (...)</p> <p><b>En ningún caso se podrán habilitar los siguientes espacios o actividades presenciales: (...)</b></p> <p><b>2.</b> Los establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión, de baile, ocio y entretenimiento y de juegos de azar y apuestas tales como casinos, bingos y terminales de juego de video.</p>	<p><b>PARÁGRAFO CUARTO:</b> Se mantiene el cierre total de bares, discotecas y lugares de lenocinio.</p>	<p><b>Derechos limitados:</b> circulación, movilidad, trabajo, ejercicio de actividad económica.</p> <p>La medida es necesaria para evitar la propagación del COVID; es proporcional acorde con los derechos restringidos y no se observa trato discriminatorio alguno que atente contra el principio a la igualdad.</p>
<p><b>41.</b> El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, por un periodo máximo de una (1) hora diaria, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales. Los niños mayores de 6 años podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre tres (3) veces a la semana, media hora al día, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales. En todo caso se deberán atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan.</p>	<p><b>ARTÍCULO CUARTO:</b> La actividad física y el ejercicio al aire libre que se encuentre en el rango de edad de <b>18-60</b> años mencionados en el numeral 41 del artículo 1°, solo podrán realizarse en el horario de 5:00 am a 8:00 am de lunes a viernes, en forma individual, de acuerdo al pico y cedula y a un kilómetro de su lugar de residencia.</p> <p>Los niños mayores de 6 años podrán salir a realizar actividad física y ejercicio al aire libre tres veces por semana los días lunes, miércoles y sábados, en el horario de 4:00 pm a 4:30 pm, a una distancia máxima de 1 kilómetro de su lugar de residencia en compañía de un adulto responsable sujeto al cumplimiento de pico y cédula con el cumplimiento de los protocolos establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social para el desarrollo de estas actividades.</p>	<p><b>Derechos afectados:</b> circulación, movilidad, libre desarrollo de la personalidad, trabajo, ejercicio de actividad económica, deporte y recreación.</p> <p><b>Justificación:</b> los límites en el ejercicio de la actividad física y las medidas de distanciamiento se establecieron para evitar la propagación del virus, sin embargo, aunque se pretende proteger la salud de los adultos mayores de 60 años (franja de 60 a 70, pues para los mayores de 70 existen razones fundadas y concretas de su aislamiento - R - 464), no hay justificación alguna para suprimir los derechos y libertades individuales de los adultos en ese margen de edad, quienes según la medida territorial, no podrían ejercer actividad física alguna.</p> <p><b>Necesidad:</b> resulta necesario proteger el derecho a la salud de los adultos mayores de 60 años, pero ni el D.E. 636/2020 ni el acto</p>

		<p>territorial justificaron por qué deba bajarse la barrera de los 70 a los 60 años para estas actividades; se introdujo una diferenciación negativa sin cumplir estándares constitucionales, pese a que podría haberse permitido el ejercicio controlado de esos derechos, con eficacia para los fines que se buscan, según se analizó en el marco teórico general.</p> <p><b>Proporcionalidad:</b> la medida no es proporcional a la restricción de derechos. Se trata de la supresión total de la circulación, movilidad, libre desarrollo de personalidad, trabajo y derecho al deporte y recreación de adultos mayores a 60 años y menores de 70.</p> <p><b>Eficacia:</b> aunque se intenta proteger la salud de dichos adultos mayores, la supresión de sus derechos y libertades no es necesariamente eficaz para evitar la propagación del COVID; bien con una limitación proporcional se puede lograr el mismo cometido.</p> <p><b>Se evidencia trato discriminatorio y violación del principio de igualdad de los adultos mayores de 60 años y menores de 70.</b></p> <p><b>Conclusión: declarar nula la diferenciación negativa respecto de adultos mayores de la franja entre 60 y 70 años de edad.</b></p> <p>Se anulará la limitación relativa al radio de acción para la actividad física (un kilómetro), por acentuar sin justificación y motivación explícita las restricciones nacionales.</p> <p>El último primer inciso de dicho artículo (actividad física rango 18 años a 60 años), se declarará condicionalmente legal, pues se excedieron los límites en las horas diarias permitidas. Se entenderá que son aplicables los límites establecidos en el D.636.</p>
<p><b>Artículo 4.</b> Medidas para municipios sin afectación del Coronavirus COVID-19. (...)</p> <p><b>En ningún caso se podrán habilitar los siguientes espacios o actividades presenciales: (...)</b></p> <p>4. Gimnasios, piscinas, canchas deportivas, polideportivos, parques de atracciones mecánicas y parques infantiles.</p> <p>5. La práctica deportiva y ejercicio grupal en parques públicos y áreas de recreación, deportes de contacto o que se practiquen en conjunto.</p>	<p><b>PARÁGRAFO PRIMERO:</b> Se continua con la restricción y no uso de: gimnasios, piscinas, canchas deportivas, polideportivos, parques de atracciones mecánicas y parques infantiles, el ejercicio grupal en parques públicos y áreas de recreación, deportes de contacto o que se practiquen en conjunto.</p>	<p><b>Derechos limitados:</b> circulación, movilidad, trabajo, ejercicio de actividad económica.</p> <p>La medida es necesaria para evitar la propagación del COVID; es proporcional acorde con los derechos restringidos y no se observa trato discriminatorio alguno que atente contra el principio a la igualdad.</p>
<p><b>Artículo 2.</b> Ejecución de la medida de aislamiento. De conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994</p>	<p><b>ARTÍCULO QUINTO:</b> En la entrada del municipio se continuará con el puesto de mando unificado (PMU) que opera de manera coordinada con los demás para establecer con mayor rigurosidad el ingreso y salida de</p>	<p><b>Derechos limitados:</b> circulación, movilidad, trabajo, ejercicio de actividad económica.</p> <p>La medida es necesaria para evitar la propagación del COVID;</p>

<p>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>vehículos autorizados y el control de personas por los corredores viales.</p>	<p>es proporcional acorde con los derechos restringidos y no se observa trato discriminatorio alguno que atente contra el principio a la igualdad.</p>
<p><b>Artículo 8.</b> Prohibición de consumo de bebidas embriagantes. Ordenar a los alcaldes y gobernadores que en el marco de sus competencias constitucionales y legales prohíban, dentro de su circunscripción territorial, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.</p>	<p><b>ARTÍCULO SEXTO:</b> PROHIBIR el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.</p> <p><b>Parágrafo Primero:</b> no queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes. Se insta a los establecimientos y locales comerciales, para que la venta de estos productos se realice a través de teléfono o por entrega a domicilio para su consumo fuera de los establecimientos, atendiendo las medidas sanitarias a que hubiere lugar.</p>	<p><b>Derechos limitados:</b> trabajo, libre desarrollo de la personalidad.  <b>Justificación:</b> evitar propagación del COVID y garantizar orden público. <b>Necesidad:</b> medida necesaria para evitar propagación del virus por la concurrencia de personas en espacios abiertos y establecimientos de comercio a consumir bebidas embriagantes (discotecas, bares etc.).  <b>Proporcionalidad:</b> aunque la limitación es grande y por un amplio periodo de tiempo, ella no es absoluta, pues el expendio no quedó prohibido, haciendo proporcional la medida a las restricciones de los derechos en juego. El alcalde aclaró que la venta de dichos productos podía realizarse mediante comercio electrónico, telefónico o domicilio.  <b>Eficacia:</b> Sí es eficaz para evitar la propagación del virus. Evita contagios ante la ausencia de aglomeraciones. No se evidencia trato discriminatorio alguno.</p>
<p><b>Artículo 2.</b> Ejecución de la medida de aislamiento. De conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, adoptada en el artículo anterior.</p>	<p><b>ARTÍCULO SÉPTIMO:</b> ORDENAR a los organismos de seguridad del Estado y a la fuerza pública hacer cumplir lo dispuesto en el presente decreto, para lo cual deberán realizar los operativos de rigor en todo el territorio del municipio de Trinidad, y proceder a aplicar las medidas correctivas de su competencia, lo anterior en concordancia con los procedimientos establecidos en la Ley 1801 de 2016 "Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana".</p> <p><b>ARTÍCULO OCTAVO:</b> ORDENAR el uso obligatorio de tapabocas en todo el municipio para combatir la propagación de la covid-19, así mismo, el porte obligatorio del documento de identidad.</p> <p><b>ARTÍCULO NOVENO:</b> La Secretaria de Gobierno rendirá el informe de que trata el parágrafo 2 del literal B) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, a la Subdirección para la Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior.</p> <p><b>ARTÍCULO DÉCIMO:</b> Las estipulaciones no modificadas con el</p>	<p>No se trata de limitación a derechos o libertades individuales. El alcalde, como máxima autoridad de policía del municipio, dispuso la realización de operativos para hacer cumplir las disposiciones del acto territorial.</p> <p><b>Derechos limitados:</b> circulación, movilidad, trabajo, ejercicio de actividad económica.</p> <p>La medida es necesaria para evitar la propagación del COVID; es proporcional acorde con los derechos restringidos y no se observa trato discriminatorio alguno que atente contra el principio a la igualdad.</p> <p>No se trata de limitación a derechos o libertades individuales.</p> <p>No se trata de limitación a derechos o libertades individuales.</p>

	presente decreto continúan vigentes y no sufren modificación alguna.	
<b>Artículo 2.</b> Ejecución de la medida de aislamiento. De conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, adoptada en el artículo anterior.	<b>ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO:</b> La inobservancia de las medidas adoptadas en el presente decreto en atención a la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, conlleva, además de las sanciones penales correspondientes, y la imposición de las medidas correctivas y medios de policía establecidos en la Ley 1801 de 2016, en especial las consagradas en el artículo 35 numeral 2, artículo 93 numeral 4 y artículo 94 numeral 1 de dicha norma.	No es una limitación a derechos o libertades individuales. Se trata de la aplicación de sanciones previstas en el ordenamiento en caso de incumplimiento de las medidas adoptadas en el decreto.
	<b>ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO:</b> En caso de salir regulación nacional o departamental sobre las medidas tomadas en el presente acto administrativo, estas tendrán prioridad sobre el presente decreto, lo anterior de conformidad con el principio de legalidad de los actos administrativos.	No es una limitación a derechos o libertades individuales.
<b>Artículo 3.</b> 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: (...). 5. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.	<b>ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO:</b> se exceptuará la fuerza mayor y el caso fortuito de las acciones adoptadas.	Se trata de una excepción autorizada por el D.636/2020.

7.4 Del análisis expuesto en el cuadro que antecede, se tiene que algunas disposiciones adoptadas por el alcalde de Trinidad en el Decreto 24 del 14/05/2020 no superan el filtro en sede CIL que debe hacer el juez contencioso administrativo de acuerdo con los parámetros establecidos en el marco dogmático, pues requieren **modulaciones** para evitar la *supresión de derechos fundamentales y libertades individuales*. Tales disposiciones son las siguientes:

7.4.1 Autorización para realizar ejercicio y actividad física - discriminación injustificada adultos mayores, franja 60-70 años – ART. 4.

7.4.1.1 El art. 4 del Decreto 24 del 14/05/2020, autorizó la actividad física de las personas mayores de 18 y menores de **60** años en determinada franja horaria (en la mañana entre las 5:00 am y las 8:00 am), de acuerdo con lo establecido por el Gobierno Nacional. Nada se dijo acerca de los adultos mayores de 60 y menores de 70 años.

7.4.1.2 Dicha exclusión, **suprime** de manera absoluta el derecho de los adultos en ese rango de edad a ejercer alguna actividad física al aire libre, disposición que, como se indicó en la casilla de enfoque constitucional del cuadro que antecede: i) constituye un trato discriminatorio, sin justificación razonable; ii) se introdujo una diferenciación negativa sin cumplir estándares constitucionales, pese a que podría haberse permitido el ejercicio controlado de sus derechos, con eficacia para los fines que se buscan, según se analizó en el marco teórico general; iii) se trata de una medida desproporcionada respecto de las restricciones a los derechos a la movilidad, circulación, libre desarrollo de la personalidad, recreación y deporte de los adultos dentro de ese rango de edad (60-70); y iv) la forma abstracta y absoluta en que se concibió la supresión del derecho,



sin tener en cuenta condiciones homogéneas o comparables de salud, estilos de vida, pre o comorbilidades de los adultos mayores, registro y expansión de casos COVID en esa municipalidad, en la dimensión de una de las lecturas judiciales de la sala, hace aún más injustificada la diferenciación denunciada en precedencia.

En ese sentido, los límites en el ejercicio de la actividad física y las medidas de distanciamiento se establecieron para evitar la propagación del virus; sin embargo, aunque se pretende proteger la salud de los adultos mayores de 60 años, no hay justificación alguna para anular sus libertades personales, con menoscabo de su salud mental, bienestar psicológico y derecho a vivir en dignidad.

7.4.1.3 Por tratarse de una medida territorial violatoria del principio de igualdad, después de analizar su contenido, de acuerdo con el test de necesidad, proporcionalidad y eficacia, no queda más que **anular** el aparte relativo a restringir la actividad física y ejercicio de adultos mayores, dentro de la franja de edad de 60 a 70 años.

Además, se declarará nulidad parcial del ARTÍCULO CUARTO, concretamente, la expresión “a un 1 km de su lugar de residencia” y **condicionalmente legal** la expresión “solo podrán realizarse en el horario de 5:00 am a 8:00 am de lunes a viernes”.

Lo anterior, en razón a que se impusieron restricciones adicionales a las establecidas en el D.E. 636 por el Gobierno Nacional y se excedieron los límites diarios máximos permitidos para el ejercicio de la actividad física de los adultos en la franja de 18 a 60 años, respectivamente. Se entenderá que deberán aplicarse las normas que, al respecto, contempla el numeral 41 del art. 3 del Decreto 636/2020.

Las disposiciones que se declararán nulas y condicionalmente legales por las razones que preceden, son las siguientes:

**“ARTÍCULO CUARTO:** La actividad física y el ejercicio al aire libre **que se encuentre en el rango de edad de 18-60 años** mencionados en el numeral 41 del artículo 1°, **solo podrán realizarse en el horario de 5: 00 am a 8:00 am de lunes a viernes**, en forma individual, de acuerdo al pico y cedula y **a un kilómetro de su lugar de residencia**.

Para preservar el efecto útil de la norma, en armonía con la Carta, se sustituirá la expresión “que se encuentre en el rango de edad de 18-60 años”, por “menores de 70 años”. Y en cuanto a los límites horarios máximos permitidos, se entenderá que serán los contemplados en el art. 3, numeral 41 del D.E. 636/2020.

En virtud de carga de transparencia, se advierte que en la época en que se produjo el D-24/2020, según el reporte de sus autoridades, **Trinidad era municipio NO COVID**, hecho relevante para el enfoque analítico de uno de los magistrados que conforman la sala de decisión, que se ha considerado en fallos de esta misma temática<sup>28</sup>.

7.4.2 Apertura de todos los establecimientos de comercio – ART. 3. El Decreto 024 ordenó la apertura de **todos** los establecimientos de comercio en el municipio de Trinidad, a partir del 14/05/2020 hasta el 25/05/2020, así:

---

<sup>28</sup> Posición que ha sostenido el magistrado J.A. Figueroa Burbano, tratándose de municipios *sin afectación* o con *baja afectación COVID*. La magistrada A.P. Lara Ojeda ha estimado que *en todos los casos* la restricción para adultos de más de 60 años es constitucional por razones epidemiológicas; el ponente, N. Trujillo G., considera que esa medida, que se mantuvo en los decretos ejecutivos que antecedieron al D.E. 749/2020, viola los estándares constitucionales por carecer de justificación fáctica y conceptual específica. Controversia horizontal superada, para los actos territoriales que suceden al D.E. 749/2020, como se anunció en el marco teórico.

**ARTÍCULO TERCERO:** ORDENAR la apertura de **todos** los establecimientos de comercio en el territorio del municipio de Trinidad, a partir del día 14 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, en un horario comprendido entre las 6: 00 am y las 11: 00 am y de 2:00 pm a 6:00 pm.

**PARÁGRAFO PRIMERO:** los establecimientos deberán contar con certificado de matrícula mercantil y/o certificado de existencia y representación legal, adicionalmente se deberá solicitar permiso a la Secretaria de Gobierno para su funcionamiento, con el fin de evaluar el protocolo de bioseguridad implementado y la debida organización para la atención de público. Si no se cumple o adelanta el trámite, deberá permanecer cerrado hasta que obtenga el aval.

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** En todo caso, durante el tiempo que esté abierto el establecimiento de comercio deberá respetarse las recomendaciones y obligaciones dictadas por las autoridades sanitarias y policivas, es decir, el uso obligatorio de tapabocas.

Aunque se trata del margen de maniobra (horarios establecimientos de comercio con medidas de bioseguridad y protocolos para funcionamiento de establecimientos de comercio), se declarará condicionalmente legal el contenido integral del art. 3, bajo el entendido de que la apertura de los establecimientos de comercio se hará únicamente para aquellos que fueron autorizados por el Gobierno Nacional o para las actividades permitidas, acorde con los lineamientos del D.E. 636/2020.

7.4.2 Prohibición de salida de viviendas y circulación el día domingo – art. 2: El alcalde del municipio de Trinidad contempló en el art. 2 del D. 24 de 2020, lo siguiente:

“Domingo (...Desinfección de calles). Nadie puede salir de sus viviendas, con excepción de las personas que prestan el servicio de domicilio”.

7.4.2.1 Dicha medida parece justificada, necesaria y eficaz para evitar la propagación del virus COVID – 19; sin embargo, no resulta proporcional con relación a la restricción a los derechos a la movilidad, circulación y **salud** de los habitantes de Trinidad, si se extiende hasta impedirse el acceso a los servicios médicos y de salud en general, como por ejemplo, asistir al médico, la ESE o la IPS, o la adquisición de medicamentos, en eventos en los que no sea factible adquirirlos por servicios de entrega a domicilio, o en el caso en el que se presente alguna urgencia médica, ya sea o no vital, sin perjuicio de las verificaciones administrativas de rigor para precaver o corregir abusos de los habitantes del territorio.

7.4.2.2 En ese sentido, **es necesario modular** la restricción contemplada en la mencionada disposición, de manera que las limitaciones a la movilidad y libre locomoción los días domingo, tengan presente que habrá casos particulares, especialmente relacionados con la prestación del servicio de salud y adquisición de medicamentos cuando no sea viable o suficiente la entrega en domicilios, que no pueden restringirse de manera absoluta, lo cual resultaría violatorio de los derechos fundamentales indicados.

La pertinente modulación se hará en la resolutive, preservando la esencia y el efecto útil de la norma territorial.

7.4.3 Prohibición de entrada y salida del municipio en determinados horarios – parágrafo 1, art. 2: La disposición en comento, señala lo siguiente:

“PARÁGRAFO PRIMERO: Se continúa con la restricción de entrada y salida del municipio de Trinidad de personas y vehículos (carros, motos, camiones etc..) en el horario contemplado de 11:00 am a 2:00 pm y de 6:00 pm a 6:00 am”

7.4.3.1 Por las mismas razones señaladas en el acápite que antecede, es necesario declarar condicionalmente legal dicha disposición, pues para su aplicación, es necesario que se garantice en todo caso la movilidad y libre acceso de quien lo requiera a los servicios médico asistenciales de urgencia, así como para adquirir medicamentos urgentes, en los términos y condiciones señalados en el D.E. 636 de 2020.

8ª Conclusión: Se declararán nulos algunos fragmentos del art. 4 (actividad física para mayores de 18 y menores de 60 años; limitación de 1Km de distancia respecto del lugar de residencia) y condicionalmente legales otros del mismo artículo (límites máximos permitidos para el desarrollo de la actividad). Además, se declararán condicionalmente legales: i) el art. 3 (apertura de establecimientos de comercio); ii) art.2 (prohibición de circulación en los días domingo) y iii) parágrafo 1 del art. 2 (prohibición de entrada y salida del municipio en determinados horarios), por las razones indicadas más arriba.

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.

Hubo una ostensible demora en remitir al Tribunal el acto territorial analizado para control inmediato de legalidad; la Administración adujo inconvenientes por insuficiencia de personal para organizar la información, situación que en abstracto no se acompasa con el deber de diligencia y conocimiento de las autoridades acerca del CIL, cuya aplicación viene, para la actual pandemia, respecto de actos territoriales expedidos desde el 17/03/2020, luego a mediados de mayo ya debían estar adecuadamente definidos sus protocolos para gestionarlos.

Por ello, se ordenará remitir copias a la autoridad disciplinaria de la demanda, auto admisorio, respuesta de la administración de Trinidad y del presente fallo, para que pondere la conducta del alcalde y sus colaboradores, acorde con su competencia, sin anticipar aquí calificación de la excusa en concreto.

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 NULA** la expresión “**a un 1 km de su lugar de residencia**” del artículo 4° del Decreto 024 del 14/05/2020 expedido por el alcalde de Trinidad, por las razones indicadas en la motivación.

2° **INAPLICAR** para el caso en lo pertinente el numeral 41 del art. 1° del D.E. 636/2020, en lo relativo a prohibir actividad física de adultos entre 60 y 70 años de edad; en consecuencia, **DECLARAR NULA** la diferenciación negativa que respecto de adultos mayores de la franja entre 60 y 70 años de edad, reprodujo el art. 4 del Decreto 24 del 14/05/2020, expedido por el alcalde de Trinidad.

Para preservar el efecto útil de la norma, en armonía con la Carta, se entenderá sustituida la expresión “que se encuentre en el rango de edad de 18-60 años”, por “**menores de 70 años**”.

En cuanto a los **límites horarios máximos permitidos**, se entenderá que serán los contemplados en el art. 3, numeral 41 del D.E. 636/2020.

3° DECLARAR CONDICIONALMENTE LEGAL la siguiente disposición del art. 2 del Decreto 024 del 14/05/2020, expedido por el alcalde de Trinidad:

“Domingo (...Desinfección de calles). Nadie puede salir de sus viviendas, con excepción de las personas que prestan el servicio de domicilio”.

Para su aplicación, se garantizará en todo caso la movilidad y libre acceso de quien lo requiera a los servicios médico asistenciales de urgencia, así como para adquirir medicamentos urgentes, cuando ello no sea posible por entrega domiciliaria, en los términos y condiciones señalados en el D.E. 636/2020.

4° DECLARAR CONDICIONALMENTE LEGAL el parágrafo 1 del art. 2 del Decreto 024 del 14/05/2020, expedido por el alcalde de Trinidad:

“PARÁGRAFO PRIMERO: Se continúa con la restricción de entrada y salida del municipio de Trinidad de personas y vehículos (carros, motos, camiones etc..) en el horario contemplado de 11:00 am a 2:00 pm y de 6:00 pm a 6:00 am”

Para su aplicación, se garantizará en todo caso la movilidad y libre acceso de quien lo requiera a los servicios médico asistenciales de urgencia, así como para adquirir medicamentos urgentes, en los términos y condiciones señalados en el D.E. 636/2020.

5° DECLARAR CONDICIONALMENTE LEGAL, el art. 3 del Decreto 024 del 14/05/2020, expedido por el alcalde de Trinidad:

**ARTÍCULO TERCERO:** ORDENAR la apertura de **todos** los establecimientos de comercio en el territorio del municipio de Trinidad, a partir del día 14 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, en un horario comprendido entre las 6: 00 am y las 11: 00 am y de 2:00 pm a 6:00 pm.

**PARÁGRAFO PRIMERO:** los establecimientos deberán contar con certificado de matrícula mercantil y/o certificado de existencia y representación legal, adicionalmente se deberá solicitar permiso a la Secretaria de Gobierno para su funcionamiento, con el fin de evaluar el protocolo de bioseguridad implementado y la debida organización para la atención de público. Si no se cumple o adelanta el trámite, deberá permanecer cerrado hasta que obtenga el aval.

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** En todo caso, durante el tiempo que esté abierto el establecimiento de comercio deberá respetarse las recomendaciones y obligaciones dictadas por las autoridades sanitarias y policivas, es decir, el uso obligatorio de tapabocas.

Para su aplicación, se entenderá que la apertura de los establecimientos de comercio se hará únicamente para aquellos que fueron autorizados por el Gobierno Nacional o para las actividades permitidas, acorde con los lineamientos del D.E. 636/2020.

6° DECLARAR ajustado al ordenamiento jurídico, en lo demás, el Decreto 024 del 14/05/2020, expedido por el alcalde de Trinidad, *“Por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID -19, con ocasión del Decreto 636 del 06/05/2020 y se dictan otras disposiciones”*, por las razones señaladas en la motivación.

7° Por Secretaría, remítase a la Procuraduría Regional de Casanare copia de la demanda (SIC), auto admisorio, respuesta de la administración de Trinidad y del

presente fallo, para que pondere la excesiva tardanza en remitir al Tribunal el Decreto 024/2020 para *control inmediato de legalidad*.

8° Reconocer personería abogada Beatriz Carolina Díaz Flórez, como apoderada del municipio de Trinidad y aceptar la renuncia al mandato, efectiva desde el 01/09/2020.

9° 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.

10° 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 2020-000383-00, Decreto 024 expedido por el alcalde de Trinidad. Hoja de firmas, impuestas por medios digitales, 29 de 29).

LOS MAGISTRADOS,

D.L. 491 a. 11 y 806 a. 2  
Firma escaneada controlada; 24/09/2020. Sin asignar firma electrónica

**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**

**AURA PATRICIA LARA OJEDA**  
Salvamento parcial de voto

**JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**

NTG/Eliana/Diego