

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



Yopal, quince (15) de octubre 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. 878 del 25/06/2020. **Villanueva. D-083** del 30/06/2020. Medidas de aislamiento desde el 01/07/2020 hasta el 15/07/2020. Parcialmente legal.

Origen: MUNICIPIO DE VILLANUEVA.

Acto: Decreto 083 del 30/05/2020

Radicación: 850012333000-2020-00502<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. Por Sala ya se dispuso dar traslado de la noticia, *por demora en remisión*, a la autoridad disciplinaria. Ingresó para fallo el 07/10/2020.

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 Acuerdo PCSJA20-11632 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 083 del 30/06/2020<sup>3</sup>, expedido por el alcalde de Villanueva, “Por medio del cual se adoptan las medidas señaladas en el Decreto Nacional 878 del 25 de junio de 2020, en atención a la emergencia económica, social, ecológica y sanitaria declarada por la Nación con ocasión al COVID -19 en el municipio de Villanueva y se dictan otras disposiciones”.

1.1 Entre otras medidas, se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio a todos los habitantes de la jurisdicción de Villanueva desde el 01/06/2020 hasta el 15/07/2020, con algunas excepciones (arts. 1 y 2); se adoptaron los lineamientos para la atención al público por la alcaldía y las diferentes dependencias (art. 3°); se prohibió la habilitación de algunas actividades y espacios (4°); se garantizó el servicio público de transporte terrestre de pasajeros, servicios postales y distribución de paquetería, de carga, almacenamiento y logística (art. 5°); se suspendió el transporte doméstico por vía aérea desde el 01/06/2020 hasta el 15/07/2020 (art. 6°); se ordenó la prohibición del consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio desde el 01/06/2020 hasta el 15/07/2020 y el toque de queda en el mismo periodo desde las 21:00 a.m. hasta las 5:00 a.m. (art. 7° y 9°); adoptó la Resolución 666/2020 (art. 10°); remitió, en caso de incumplimiento, a las medidas correctivas de la ley 1801/2016, sin perjuicio de lo

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

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

<sup>3</sup> Expediente digital, documento 01. Decreto 083 del 30/06/2020.

establecido en la Ley 9/1979 y el art.368 del Código Penal (art. 11). Todo con vigencia desde el 01/07/2020 (art. 12).

1.2 Se invocaron como fundamentos los siguientes: arts. 24, 44, 45, 296 y 315 de la Carta; arts. 91 y 93 de la Ley 136/1994; arts. 5,6,14 y 202 de la Ley 1801/2016; art. 5 de la Ley 1751/2015, la Resolución 844/2020 de MINSALUD, las directivas 3, 7 a 9 y 11 de MINEDUCACIÓN, los D.E. 418, 636, 749 y 878 de 2020 y los D.L.439 y 539/2020.

1.3 Para el trámite de control automático de legalidad se recibió el texto electrónico del decreto municipal<sup>4</sup>. Previo requerimiento<sup>5</sup>, la administración de Villanueva el día 30/09/2020 allegó respuesta en oficio suscrito por el alcalde,<sup>6</sup> mediante el cual adjuntó copia de los siguientes actos administrativos previos, emitidos en el marco de la pandemia por COVID 19:

- ✓ Decreto municipal 075 del 29/05/2020<sup>7</sup>, el cual i) adoptó las directrices definidas en el Decreto Nacional 847 del 14/06/2020.
- ✓ Decreto municipal 081 del 15/07/2020<sup>8</sup>, "por medio del cual se modificó el pico y cédula y el toque de queda según las directrices definidas en el Decreto 847 del 14/06/2020.
- ✓ Decreto municipal 082 del 31/07/2020<sup>9</sup>, "por medio del cual se adoptan medidas para la no alteración del orden público durante los días 27,28 y 29 de junio de 2020.

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

Se fijó el aviso núm. 317 del 01/09/2020<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.

Durante el traslado de rigor (art. 185 Ley 1437/2011), no se presentaron pronunciamientos.

Las Secretarías de Salud y de Gobierno de Casanare, el comandante del Departamento de Policía Casanare, el representante legal de la Cámara de Comercio de Casanare y el personero municipal de Villanueva, convocados a rendir concepto acerca de la necesidad, oportunidad, pertinencia y eventual eficacia de la medida que se examina, no se pronunciaron. Tampoco hubo intervención ciudadana<sup>11</sup>.

El procurador 53 judicial II no emitió concepto.

## 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 Villanueva expidió el Decreto 083 del 30/06/2020 con el fin de ordenar el aislamiento

<sup>4</sup> Expediente digital, documento 01. Decreto 083 del 30/06/2020.

<sup>5</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, y ii) adicionalmente, deberá remitir certificación relativa a la fecha y medio de publicación del acto territorial aludido.

<sup>6</sup> Expediente digital, documentos 6 y 7.

<sup>7</sup> Expediente digital, documento 10.

<sup>8</sup> Expediente digital, documentos 9 y 13.

<sup>9</sup> Expediente digital, documentos 11 y 12.

<sup>10</sup> Expediente digital, documento 5-AVISO NÚM.317.

<sup>11</sup> Expediente digital, documento 16-Constancia Secretarial-2020-00502-00

preventivo obligatorio **desde el 01/06/2020 (SIC) hasta el 15/07/2020**<sup>12</sup> acorde con los lineamientos establecidos por el Gobierno Nacional en el D.E 990/2020.

1.1.1 Se evidencia que los efectos del Decreto 083 del 30/06/2020 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>13</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.

## 2ª Precisiones técnicas procesales<sup>14</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

<sup>12</sup> Error de digitación en la vigencia del decreto (art.1), pues esta, acorde con el art. 12 del mismo acto territorial va desde el 01/07/2020 hasta el 15/07/2020. Al respecto, se harán las precisiones pertinentes en el caso concreto.

<sup>13</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.

<sup>14</sup> Al respecto ver TAC, sentencias CIL del 02/07/2020, radicaciones: 850012333000-2020-00218-00 y 850012333000-2020-00230-00; igualmente, del 16/07/2020, radicación 2020-00261-00; entre otras más recientes. En todas, ponente: N. Trujillo González.

permanentes que lo anteceden.

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

2.2 Algunas referencias al estado del arte en la jurisdicción. Pese a que en rigor técnico no existen ni se esperan precedentes vinculantes en el Consejo de Estado, para la actual pandemia de la COVID 19, porque ya no interviene el Pleno Contencioso en el juzgamiento CIL, es relevante referenciar someramente la tensión jurisprudencial en esa corporación y el actual equilibrio relativo de las dos opciones interpretativas predominantes. Tanto que una de las máximas expresiones de la senda *expansiva* del CIL, ya fue rectificada por su propio autor, precisamente porque desde la reactivación del medio de control ordinario y permanente de nulidad simple (Acuerdo PCSJA20-11546), cesaron algunos de sus pilares conceptuales.<sup>15</sup>

La gráfica de relatoría que se inserta a continuación ilustra adecuadamente la pluralidad de visiones en el superior funcional, que deja a los tribunales en la libertad de construir razonadamente sus propias líneas jurisprudenciales<sup>16</sup>.

Gráficas de línea (C.E. Tesis amplia, restrictiva y central – control CIL)<sup>17</sup>

<b>Tesis restrictiva</b>	<b>Tesis media</b>	<b>Tesis amplia</b>
<i>CIL solo opera cuando el AAG invoca y se expide con base y para desarrollo de decretos legislativos.</i>	<i>CIL opera cuando el AAG invoca y se expide en ejercicio concurrente de los decretos legislativos y de la normativa permanente preexistente.</i>	<i>CIL opera en todos los casos en que los AAG se ocupen de las causas o de los efectos de la pandemia COVID 19, a partir de la declaratoria del estado de excepción del 17/03/2020.</i>
 <b>26/06/2020</b> <b>C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO,</b> <b>SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n° 26</b> <b>Ponente: Guillermo Sánchez Luque</b> <b>Radicación: 11001-03-15-000-2020-02611-00</b> (bloque: aislamiento) <b>NO AVOCA CONOCIMIENTO, ORDENA ARCHIVO</b> (estudio D. 457) <sup>18</sup>		

<sup>15</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>16</sup> Gráfica actualizada con novedades al 08/07/2020 (indicación del estado actual de cada trámite, postura actual y algunas citas de las decisiones en casos CIL relevantes en cuanto a tesis restrictiva, intermedia y amplia, adoptadas por el superior funcional).

<sup>17</sup> Preparó E. Combariza, abogada auxiliar D2 TAC. El análisis ampliado de las oscilaciones de línea puede verse, entre otros, a partir del SV de N. Trujillo González a la sentencia del 18/06/2020, J. A. Figueroa Burbano, radicación 850012333000-2020-00149-00 (Paz de Ariporo, Decreto 067, aislamiento preventivo).

<sup>18</sup> DECRETO DE AISLAMIENTO OBLIGATORIO PREVENTIVO POR COVID-19-Carácter ordinario. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD-El Consejo de Estado solo conoce de los actos administrativos de las autoridades nacionales proferidos en desarrollo de decretos legislativos. TUTELA JUDICIAL EFECTIVA-Institución que requiere desarrollo legal, la mayoría de las veces a través de los códigos procesales. DECRETO 457/20-Como no desarrolla un decreto legislativo no está sujeto al control inmediato de legalidad, pero sí es susceptible de la acción de nulidad. MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD-Procede para que cualquier persona defienda el ordenamiento jurídico presuntamente trasgredido por un acto administrativo. MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD-En su trámite procede la solicitud de medidas cautelares. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD VINCULA A LOS JUECES-Los jueces no pueden ejercer competencias que no tienen.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE**  
 CIL fallo –850012333000-2020-00502-00 pág. 5

<p>●</p> <p>17/06/2020  <b>C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO,          SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n° 25</b>          Ponente: Martha Nubia Velásquez  <b>Radicación: 11001-03-15-000-2020-02327-00</b>          (bloque: medidas de bioseguridad)  <b>RECHAZA POR IMPROCEDENTE<sup>19</sup></b></p>		
<p>●</p> <p>16/06/2020  <b>C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO,          SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n° 16</b>          Ponente: Nicolás Yepes Corrales  <b>Radicación: 11001 03 15 000 2020 02303 00</b>          (bloque: medidas de bioseguridad, aislamiento)  <b>NO AVOCA CONOCIMIENTO<sup>20</sup></b></p>		
<p>●</p> <p>08/06/2020  <b>C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO,          SECCIÓN TERCERA</b>          Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS          Radicación: 11001-03-15-000-2020-02330-00          (bloque: medidas de bioseguridad y prevención)</p>	<p>●</p> <p>08/06/2020  <b>C.E SALA DE LO CONTENCIOSO          ADMINISTRATIVO, SALA 17 ESPECIAL DE          DECISIÓN</b>          Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS  <b>Radicación: 11001-03-15-000-2020-02299-00</b>          (bloque: urgencia manifiesta y contratación)          ESTADO ACTUAL (07/07/2020): Traslado al          Ministerio Público.</p>	
<p>●</p> <p>08/06/2020  <b>C.E SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO          ADMINISTRATIVO,          SALA VEINTISIETE (27) ESPECIAL DE DECISIÓN</b>          Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE  <b>Radicación: 11001-03-15-000-2020-02226-00</b>          (bloque: urgencia manifiesta y contratación)          ESTADO ACTUAL (07/07/2020): Traslado al Ministerio          Público.</p>		
<p>●</p> <p>05/06/2020  <b>C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO          ADMINISTRATIVO          SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN</b>  <b>Radicación: 11001-03-15-000-2020-02370-00</b>          Ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN          (bloque: medidas de prevención del COVID)</p>		<p>●</p> <p>05/06/2020  <b>C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO          ADMINISTRATIVO          SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN</b>  <b>Radicación: 11001-03-15-000-2020-02333-00</b>          Ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA  <b>GARZÓN</b>          (bloque: medidas de bioseguridad y          prevención)          ESTADO ACTUAL (07/07/2020): Traslado al          Ministerio Público.</p>
<p>●</p> <p>03/06/2020  <b>C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO          SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No. 2</b>  <b>PONENTE: CÉSAR PALOMINO CORTÉS</b>  <b>Radicado: 11001-03-15-000-2020-02314-00</b>          (bloque: aislamiento, medidas de bioseguridad y</p>		<p>●</p> <p>03/06/2020  <b>C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO          ADMINISTRATIVO, SALA DIECISIETE          ESPECIAL DE DECISIÓN</b>  <b>Magistrado Ponente: JAIME ENRIQUE</b></p>

<sup>19</sup> “El Despacho advierte que la Resolución 000676 del 24 de abril de 2020 no consideró dentro de sus fundamentos ninguno de los decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción. Aunque por el curso de los acontecimientos posteriores a la expedición de la referida resolución, su contenido podría resultar fácticamente afín con los decretos legislativos dictados desde el 17 de marzo de 2020, ello no permite considerar satisfecho el requisito legal consistente en que la medida objeto del control inmediato de legalidad constituya un desarrollo de dichos decretos durante los estados de excepción”.

<sup>20</sup> “Ahora bien, no escapa al Despacho que el acto administrativo objeto de análisis se relaciona de alguna manera con la situación que se ha generado por la aparición y propagación del virus COVID-19, situación que justificó la declaratoria del Estado de Excepción, y tampoco que fue expedido en vigencia del mismo. Sin embargo, ello no significa que el Consejo de Estado deba aprehender automáticamente el conocimiento vía control inmediato de legalidad, pues es imprescindible que el acto haya sido expedido con fundamento o en desarrollo de algún decreto legislativo, tal y como lo exigen las normas que regulan este asunto, lo que no sucede en el caso concreto”

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE**  
 CIL fallo –850012333000-2020-00502-00 pág. 6

prevención).		<p style="text-align: center;"><b>RODRÍGUEZ NAVAS</b>  <b>Proceso número:</b> 11001-03-15-000-2020-02255-00          (bloque: medidas de bioseguridad y prevención)  <b>ESTADO ACTUAL (07/07/2020):</b> Traslado al Ministerio Público.</p>
		<p style="text-align: center;">●</p> <p style="text-align: center;"><b>03/06/2020</b>  <b>C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b>  <b>SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No. 13</b>  <b>Ponente: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ</b>  <b>Radicación:</b> 11001-03-15-000-2020-02329-00          (bloque: medidas de bioseguridad y prevención)  <b>ESTADO ACTUAL (07/07/2020):</b> Traslado al Ministerio Público.</p>
●		
<p style="text-align: center;">●</p> <p style="text-align: center;"><b>02/06/2020</b>  <b>C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b>  <b>SALA ESPECIAL DE DECISIÓN NÚMERO 17</b>  <b>Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS</b>  <b>Radicación:</b> 11001-03-15-000-2020-01167-00          (bloque: medidas preventivas sanitarias).</p>		
<p style="text-align: center;">●</p> <p style="text-align: center;"><b>01/06/2020</b>  <b>C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b>  <b>SALA VEINTISIETE (27) ESPECIAL DE DECISIÓN</b>  <b>Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE</b>  <b>Radicación:</b> 11001-03-15-000-2020-02097-00.          (bloque: aislamiento)</p>		<p style="text-align: center;">●</p> <p style="text-align: center;"><b>01/06/2020</b>  <b>C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b>  <b>SALA ESPECIAL DE DECISIÓN N.º 21</b>  <b>PONENTE: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS</b>  <b>Radicación:</b> 11001-03-15-000-2020-02233-00          (bloque: medidas de bioseguridad y prevención)</p>
		<p style="text-align: center;">●</p> <p style="text-align: center;"><b>22/05/2020</b>  <b>C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b>  <b>SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN</b>  <b>PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN</b>  <b>Número único de radicación:</b> 11001-03-15-000-2020-01962-00          (bloque: aislamiento)  <b>ESTADO ACTUAL (07/07/2020):</b> Sigue en –avoca conocimiento.</p>
	<p style="text-align: center;">●</p> <p style="text-align: center;"><b>C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b>  <b>SALA 19 ESPECIAL DE DECISIÓN</b>  <b>PONENTE: WILLIAM HERNÁNDEZ</b>  <b>Número único de radicación:</b> 11001-03-15-000-2020-01904-00          (bloque: aislamiento)</p> <p style="text-align: center;"><b>TUTELA JUDICIAL EFECTIVA – DERECHOS FUNDAMENTALES, AVOCA CONOCIMIENTO CON PRECISIONES ACERCA DE LA HABILITACIÓN DEL C.S.J.PARA ACCEDER A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA <sup>21</sup>.</b></p>	

<sup>21</sup> Se indicó textualmente: “El despacho, en decisiones previas tomadas respecto de la admisión de este medio de control, a partir del auto del 15 de abril de 2020 (expediente radicado 11001-03-15-000-2020-01006-00), consideró que, desde el punto de vista convencional y constitucional, el control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del CPACA tiene como esencia el derecho a la tutela judicial efectiva (...).

Dado que se habilitó la posibilidad de que las personas accedan a la administración de justicia a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas (v. gr. nulidad simple), ha de entenderse que el control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, procede frente las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», sin incluir a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, que no penden directamente un decreto

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE**  
 CIL fallo –850012333000-2020-00502-00 pág. 7

<p>●</p> <p><b>18/05/2020</b>  <b>C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b>  <b>SALA VEINTIDÓS ESPECIAL DE DECISIÓN</b>        Magistrado Ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA        Radicado: 11001031500020200187600        (bloque: aislamiento)        ESTADO ACTUAL (07/07/2020): Al despacho para fallo.</p>		
		<p>●</p> <p><b>15/05/2020</b>  <b>C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO</b>  <b>ADMINISTRATIVO</b>  <b>SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN</b>  <b>PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA</b>  <b>GARZÓN</b>        Radicación: 11001-03-15-000-2020-01913-00 (bloque: aislamiento). ESTADO ACTUAL (07/07/2020): Oficio dirigido a las universidades para su eventual intervención.</p>
<p>●</p> <p><b>07/05/2020</b>  <b>C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b>  <b>SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n.º 19</b>  <b>Ponente: Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ</b>  <b>Radicación: 11001-03-15-000-2020-01618-00</b>        (bloque: medidas preventivas sanitarias)        ESTADO ACTUAL (07/07/2020): El 02/07/2020 se registró proyecto de fallo.</p>		
<p>●</p> <p><b>04/05/2020</b>  <b>C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b>  <b>SALA VEINTIDÓS ESPECIAL DE DECISIÓN</b>  <b>Ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA</b>  <b>Radicación: 11001-03-15-000-2020-01468-00</b>        (bloque: aislamiento)        ESTADO ACTUAL (07/07/2020): Recibe memoriales al despacho con intervenciones.</p>		
	<p>●</p> <p><b>15/04/2020</b>  <b>C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO</b>  <b>ADMINISTRATIVO</b>  <b>SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN A</b>  <b>Ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ.</b>  <b>Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00</b>        (bloque: aislamiento, medidas sanitarias)  <b>TUTELA JUDICIAL EFECTIVA – DERECHOS FUNDAMENTALES</b></p>	
	<p>●</p> <p><b>22/04/2020</b>  <b>C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO</b>  <b>ADMINISTRATIVO</b>  <b>SECCIÓN TERCERA</b>  <b>Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS.</b>  <b>Radicación: 11001-03-15-000-2020-01246-00</b>        (bloque: aislamiento, medidas sanitarias)        ESTADO ACTUAL (07/07/2020): <b>Auto del 10 de junio – declara improcedente<sup>22</sup>.</b></p>	

legislativo (...). A partir del cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura, prorrogado por el Acuerdo PCSJA20-11549 del 7 de mayo de la misma anualidad (habilitación de la posibilidad de que las personas accedan a la Administración de Justicia a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas), **el espectro de los actos susceptibles de tener control inmediato de legalidad se limita a aquellos actos generales emitidos para desarrollar directamente los decretos legislativos, al tenor de lo dispuesto en las normas legales antes referidas.**

<sup>22</sup> “El contexto así descrito determinó la irrupción en el seno de la Corporación, **de voces que, al margen de la jurisprudencia de la Sala Plena, llamaron a una nueva y especial interpretación de los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y del artículo 136 del CPACA (se refiere a la tesis de W. Hernández acerca de la procedencia del CIL a la luz de la tutela judicial efectiva)** (...). Pues bien, el llamado que han venido realizando algunos Consejeros a una interpretación especial y nueva de la preceptiva rectora de este tipo de control, justificado como se encuentra por el difícil contexto que creó la emergencia, será atendido en esta providencia en la forma que mejor se pueda conciliar con la jurisprudencia de la Sala Plena de la Corporación, como un recurso al que ha de acudir el juez, en ejercicio del control inmediato de legalidad, **sólo en casos puntuales en los que encuentre que su contención ante las necesidades de control sobre un acto que, aunque proferido en ejercicio de función administrativa y en conexidad con las circunstancias que determinaron la situación de emergencia (pandemia), terminará redundando en grave compromiso de derechos fundamentales**, esto es, sin alterar la sólida línea jurisprudencial existente en relación con los caracteres de esta modalidad de control y de los actos pasibles de él”. (...).

<p>17/04/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA VEINTE ESPECIAL DE DECISIÓN Radicación: 11001 03 15 000 2020 01031 00 Ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS (bloque: medidas sanitarias)</p>		
<p>03/04/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN 27 Magistrada Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE Radicación: 11001-03-15-000-2020-00949-00 (bloque: aislamiento, medidas de bioseguridad)</p>		

2.2.1 La tendencia del superior funcional, sigue manteniéndose en las tesis restrictiva e intermedia, sin desconocer la postura liderada por el consejero William Hernández, quien en sus providencias aboga por dar curso al CIL desde la perspectiva de *la tutela judicial efectiva*, en consideración a la pandemia por COVID -19; sin embargo, en las decisiones más recientes, ha hecho precisiones acerca de cómo debe entenderse ese derecho a la luz de las disposiciones adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura acerca de la reanudación de términos judiciales.

**2.3 Unificación procesal. Actos que desarrollan la nueva política pública de aislamiento preventivo con reapertura gradual, progresiva y condicionada de actividades, sometidas a los protocolos de bioseguridad que adopta el Min Salud desde la R-666/2020**

2.3.1 Carga de transparencia del ponente. Puesto que no ha culminado el juzgamiento en sede CIL de actos expedidos antes del D.E. 636/2020, se advierte que las dos posiciones dispares en la corporación subsisten para dicha serie más antigua. Las precisiones que clarifican el debate pueden verse en el componente de aclaración de voto de N. Trujillo González a la sentencia del 18/06/2020, ponente A.P. Lara Ojeda, radicación 2020-00220-00.

2.3.2 La nueva dimensión a partir del D.E. 636/2020. La lectura ecléctica ubicada hacia el medio de los dos extremos relativos a la procedencia del CIL, permite postular que, si el acto territorial desarrolla otros nacionales que a su vez derivan de los legislativos, esa conexión normativa legitima desplegar el control inmediato de legalidad, sin desplazar el ordinario

---

“En línea con lo expuesto, vistos los antecedentes y motivaciones de la Resolución número 0000521 de veintiocho (28) de marzo de dos mil veinte (2020), viene claro que, aunque expedida cuando estaba en vigencia el estado de excepción declarado mediante Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, aquella no se produjo con fundamento en ningún decreto legislativo ni para desarrollo de alguno de aquellos. Se expidió en desarrollo de las atribuciones administrativas conferidas por la ley ordinaria y por los decretos que la reglamentan”.

Por otro lado, sin que ello implique un estudio detallado de su legalidad, la lectura de su texto indica que, las medidas que en ella se adoptan están orientadas a evitar las consecuencias negativas del aislamiento ordenado en el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, sobre el goce efectivo del derecho a la salud de la población más vulnerable al COVID 19. Por tanto, y comoquiera que no se advierte en forma manifiesta, **que esta comporte amenaza grave a derechos fundamentales**, se impone concluir que la Resolución número 0000521 de veintiocho (28) de marzo de dos mil veinte (2020) no es objeto del Control de Legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en el artículo 136 del CPACA.

**PROCEDENCIA DE CIL A LA LUZ DE LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA:**

C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A, ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, quince (15) de abril de dos mil veinte (2020) Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00: “De acuerdo con lo precedente, este despacho considera que desde el punto de vista convencional y constitucional, el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del CPACA tiene como esencia el derecho a la tutela judicial efectiva, y ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la covid-19, es posible extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional.

Esto significa que los actos generales emanados de las autoridades administrativas que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad, dadas las circunstancias excepcionales, **puede suceder que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias**, lo cual autoriza al juez del control inmediato que avoque el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva”.

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>23</sup> imprimió a los protocolos que adopta el Ministerio de Salud y Protección Social en virtud de la emergencia sanitaria; entre tales protocolos, posteriores al decreto legislativo aludido, se destacan los que contienen las Resoluciones 666 y 675 del 24/04/2020 y 738 del 09/05/2020, expedidas por dicho ministerio, que trazan el marco estructural del derrotero vigente para la reactivación gradual, progresiva y controlada de múltiples actividades productivas y comerciales en todo el país.

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

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

Dicho plus legislativo presupone que *todas las autoridades*, incluido el propio Gobierno para expedir los decretos ejecutivos, han de sujetar el sistema de restricciones a las actividades económicas, sociales, culturales, lúdicas, deportivas, religiosas, etcétera, así como a los derechos y libertades de los habitantes del territorio, a los aludidos protocolos de bioseguridad.

Luego desde el D.E. 636/2020, que incorpora a su estructura normativa, de mandatos dirigidos a los gobernadores y alcaldes, entre otros destinatarios, dichos protocolos sanitarios, los actos territoriales que se ocupan de aplicar, adaptar, concretar y precisar los alcances de esos decretos ejecutivos a las particularidades de cada municipio (o departamento), constituyen inequívoco *desarrollo del régimen del estado de excepción* declarado por el D.L. 417/2020.

2.3.4 Con esa perspectiva se armonizan, sin rectificar posiciones ni excluir cada enfoque su propia estructura conceptual, las dos lecturas dispares que se han dado en este tribunal acerca de la viabilidad procesal del estudio de fondo en sede CIL, para los actos administrativos

---

<sup>23</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.

territoriales generales que se ocupan de las medidas de aislamiento preventivo, pero se precisa que la unificación opera para los que desarrollan las disposiciones del D.E. 636/2020, en adelante.

2.3.5 Por su parte, el D.E. 749 del 28/05/2020, "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público", estableció en términos generales, lo siguiente:

- ✓ Ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de junio de 2020, hasta las cero horas (00:001 del día 1 de julio de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19.
- ✓ Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio, limitó la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con determinadas excepciones (cada vez más, con flexibilización y ampliación progresiva de actividades permitidas).
- ✓ De conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, ordenó a los gobernadores y alcaldes que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia,
- ✓ En su artículo 5, se refirió taxativamente a las actividades no permitidas. Se indicó que en ningún caso se podrán habilitar espacios o actividades presenciales y abiertos al público como discotecas, bares, escenarios deportivos y demás que impliquen actividades grupales o aglomeración de personas.
- ✓ Para las actividades excepcionales que los alcaldes y gobernadores quisieran adicionar, se estableció la obligación de elevar consulta y coordinar previamente con el Ministerio del Interior, las medidas que se pretendían permitir y adoptar.

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

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

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

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

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

Además de lo anterior, prorrogó la vigencia del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público", modificado por el Decreto 847 del 14 de junio de 2020, hasta el 15 de julio de 2020, y en tal medida extendió las medidas allí establecidas **hasta las doce de la noche (12:00 pm) del día 15 de julio de 2020**.

### 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>24</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>25</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>26</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>24</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>25</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>26</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>27</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>28</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>27</sup> Corte Constitucional, sentencia C-179/1994, Carlos Gaviria Díaz, control previo del proyecto que se convirtió en Ley Estatutaria 137 de 1994.

<sup>28</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 inexequibles por exceder los límites constitucionales

[...]

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

#### 4.1.4 Para cerrar este aparte y completar el marco teórico específico del estado de

emergencia económica, social y ecológica, al que concierne este fallo respecto de control inmediato de legalidad de los actos administrativos territoriales generales, es pertinente 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 Control formal: sujeción de actos territoriales a coordinación con el Ministerio de Interior

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

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

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

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

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

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

ii) Las variaciones que pretendan adicionarse, para introducir nuevas excepciones, deben

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

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

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

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

## 6ª EL CASO CONCRETO

6.1 Se trata del Decreto 083 del 30/06/2020<sup>29</sup>, expedido por el alcalde de Villanueva, “Por medio del cual se adoptan las medidas señaladas en el Decreto Nacional 878 del 25 de junio de 2020, en atención a la emergencia económica, social, ecológica y sanitaria declarada por la Nación con ocasión al COVID -19 en el municipio de Villanueva y se dictan otras disposiciones”.

6.1.1 Entre otras medidas, se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio a todos los habitantes de la jurisdicción de Villanueva desde el 01/06/2020 hasta el 15/07/2020, con algunas excepciones (arts. 1 y 2); se adoptaron los lineamientos para la atención al público por la alcaldía y las diferentes dependencias (art. 3°); se prohibió la habilitación de algunas actividades y espacios (4°); se garantizó el servicio público de transporte terrestre de pasajeros, servicios postales y distribución de paquetería, de carga, almacenamiento y logística (art. 5°); se suspendió el transporte doméstico por vía aérea desde el 01/06/2020 hasta el 15/07/2020 (art. 6°); se ordenó la prohibición del consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio desde el 01/06/2020 hasta el 15/07/2020 y el toque de en el mismo periodo desde las 21:00 a.m. hasta las 5:00 a.m. (art. 7° y 9°); adoptó la Resolución 666/2020 (art. 10°); remitió, en caso de incumplimiento, a las medidas correctivas de la Ley 1801/2016, sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9/1979 y el art.368 del Código Penal (art. 11). Todo con vigencia desde el 01/07/2020 (art. 12).

6.2 Del estudio en sede CIL del Decreto 083 del 30/06/2020: El método para ello implica analizar la totalidad del articulado del acto territorial; en primer lugar, en comparación con lo ordenado en los D.E. 749 del 28/05/2020, 847 del 14/06/2020 y 878 del 25/06/2020 (prórroga de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio establecidas en el D.E. 749 del 28/05/2020 hasta el 15/07/2020), relevantes para la época en la que fue expedido, para concluir si se ajusta o no a lo establecido por el Gobierno Nacional.

<sup>29</sup> Expediente digital, documento 01. Decreto 083 del 30/06/2020.

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

Medidas adoptadas Decreto nacional Decreto 878 del 25/06/2020 <sup>30</sup>	Medidas territoriales Decreto 83 del 30/06/2020 <sup>31</sup>	Observaciones generales y enfoque constitucional
<p><b>Decreto 878 del 25/06/2020.</b>  <b>Artículo 2. Prórroga.</b> Prorrogar la vigencia del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público", modificado por el Decreto 847 del 14 de junio de 2020, <b>hasta el 15 de julio de 2020</b>, y en tal medida extender las medidas allí establecidas <b>hasta las doce de la noche (12:00 pm) del día 15 de julio de 2020.</b>                      Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en los artículos 3 y 4 del presente Decreto.</p>	<p><b>ARTÍCULO PRIMERO:</b> Ordénese el aislamiento preventivo obligatorio a todos los habitantes de la jurisdicción de Villanueva Casanare, a partir de las cero horas (00:00 am) <b>del día 01 de junio de 2020, hasta las doce de la noche (12:00pm) del día 15 julio de 2020</b>, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del COVID-19.</p> <p>Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio, se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en esta jurisdicción, con las excepciones previstas en el presente decreto.</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>El Decreto 83 del 30/06/2020 se basó en las disposiciones nacionales contempladas en el <b>D.E. 878 del 25 de junio</b> que prorrogó las medidas de aislamiento hasta el 15/07/2020, razón por la que en el art. 12 del Decreto 80 se contempló que "dicho acto rige a partir de las cero horas (00:00 a.m.) <b>del día 1 de julio de 2020 y tendrá vigencia hasta las doce de la noche (12:00pm) del día 15 julio de 2020</b>".                      Al parecer, en el art. 1 del acto territorial bajo estudio, se cometió error de digitación al señalar que su vigencia es desde el 1 de <b>junio</b> de 2020. Se corregirá ese yerro pues se entenderá que la vigencia será a partir del 1 de julio de 2020.</p>
<p><b>Decreto 749 del 28/05/2020</b>  <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>ARTÍCULO SEGUNDO:</b> Permitase el derecho de circulación de las personas en esta jurisdicción en los siguientes casos o actividades (se contemplaron las mismas excepciones a las restricciones a la movilidad establecidas en el art. 3 del Decreto 749).</p>	<p>Se trata del mismo contenido del art. 3 del D.E.749/2020 (prorrogado por el D.E. 878/2020), con las excepciones establecidas en el art. 3, junto con sus parágrafos.</p>
<p><b>35.</b> De acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales, y en todo caso con sujeción a los protocolos</p>	<p><b>35.</b> De acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales, y en todo caso con sujeción a los protocolos de bioseguridad que para los</p>	<p><b>Derechos fundamentales restringidos:</b> movilidad, libre desarrollo a la personalidad, recreación y deporte.</p>

<sup>30</sup> Por el cual se modifica y prorroga la vigencia del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público", modificado por el Decreto 847 del 14 de junio de 2020.

<sup>31</sup> "Por medio del cual se adoptan las medidas señaladas en el Decreto Nacional 878 del 25/06/2020, en atención a la emergencia económica, social, ecológica y sanitaria declarada por la Nación con ocasión al COVID 19 en el municipio de Villanueva".

<p>de bioseguridad que para los efectos se establezcan, se permitirá: El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 69 años, por un período máximo de dos (2) horas diarias.</p> <p>El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los niños mayores de 6 años, tres (3) veces a la semana, una (1) hora al día. El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los niños entre dos (2) y cinco (5) años, tres (3) veces a la semana, media hora al día. El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los adultos mayores de 70 años, tres (3) veces a la semana, media hora al día.</p> <p><b>El Decreto 847 del 14/06/2020 modificó el Decreto 749, ampliando a una diaria la actividad física de los adultos mayores de 70 años.</b></p>	<p>efectos se establezcan, se permitirá: El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 69 años, por un período máximo de dos (2) horas diarias que corresponde al horario de 06:00 a.m. a 08:00 a.m.</p> <p>El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los niños mayores de 6 años, tres (3) veces a la semana, una (1) hora al día, correspondiente a los días lunes, miércoles y viernes de 05:00 p.m. a 06:00 p.m.</p> <p>El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los niños entre dos (2) y cinco (5) años, tres (3) veces a la semana, media hora al día, correspondiente a los días martes, viernes y domingo de 05:30 p.m. a 06:00 p.m.</p> <p>El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los adultos mayores de 70 años, tres (3) veces a la semana, media hora al día, correspondiente a los días martes, jueves y sábado de 05:30 p.m. a 06:00 p.m..</p>	<p>A partir del D.E.749/2020, la actividad física cambió para los diferentes grupos etarios, con mayores permisiones dentro del contexto de la apertura paulatina.</p> <p>Las medidas dispuestas son justificadas y necesarias para la prevención del COVID; SON PROPORCIONALES, pues ya no se eliminan o suprimen de forma absoluta los derechos de los adultos en la franja de 18 a 69 años y se permitió, además, la actividad física para los mayores de 70. Las medidas son eficaces (por mayores permisiones de manera paulatina) y no se observa trato discriminatorio alguno.</p> <p>Se contempló la misma disposición establecida en el numeral 35 del art. 3 del D.E. 749 (sin modificaciones), con regulación concreta de horarios en el municipio.</p> <p>Se declarará condicionalmente legal el último inciso del numeral 35, en lo que respecta a la actividad física de adultos mayores de 70 años, a que, en todo caso, se apliquen los horarios máximos permitidos en el D.E. 749/2020 modificado por el D.E 847/2020 <b>(una hora al día)</b>.</p>
<p><b>Decreto 749 del 28/05/2020</b>  <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 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>Alude a la misma disposición contenida en el D.E 749 (art. 3 parágrafo 1). Medida necesaria y proporcional para mayor control y vigilancia respecto de las actividades permitidas.</p>
<p><b>Decreto 749 del 28/05/2020</b>  <b>Parágrafo 2.</b> Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en el numeral 2.</p>	<p><b>Parágrafo 2.</b> Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en el numeral 2.</p>	<p>Alude a la misma disposición contenida en el D.749 (art. 3 parágrafo 2). Medida necesaria y proporcional para evitar la propagación del virus.</p>
<p><b>Decreto 749 del 28/05/2020</b>  <b>Parágrafo 3.</b> Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 3 deba salir de su lugar de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.</p>	<p><b>Parágrafo 3.</b> Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 3 deba salir de su lugar de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.</p>	<p>Alude a la misma disposición contenida en el D.749 (art. 3 parágrafo 3). Medida necesaria y proporcional acorde con la limitación de los derechos y libertades individuales (movilidad, circulación).</p>
<p><b>Decreto 749 del 28/05/2020</b>  <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 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>Alude a la misma disposición contenida en el D.749 (art. 3 parágrafo 4). Medida necesaria y proporcional para evitar la propagación del virus.</p>
<p><b>Decreto 749 del 28/05/2020</b>  <b>Parágrafo 5.</b> Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo, para iniciar las respectivas actividades, deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de</p>	<p><b>Parágrafo 5.</b> Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo, para iniciar las respectivas actividades, deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID - 19. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para</p>	<p>Alude a la misma disposición contenida en el D.749 (art. 3 parágrafo 5). Medida necesaria y proporcional para evitar la propagación del virus (aplicación de protocolos de bioseguridad adoptados por el Ministerio de Salud y Protección Social y por las entidades territoriales dentro de su</p>

<p>la pandemia del Coronavirus COVID - 19. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.</p>	<p>evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.</p> <p>Además de ello, los proveedores mayoristas que realizan las actividades señaladas en el presente artículo, al momento de abastecer los diferentes establecimientos comerciales de esta jurisdicción, deberán mantener aislamiento preventivo con la ciudadanía a fin de disminuir el riesgo de contagio del COVID-19, utilizando los elementos de bioseguridad (utilización obligatoria de tapabocas, guantes, antibacterial, alcohol y lavado de manos).</p>	<p>margen de maniobra).</p> <p>Las precisiones adicionales acerca de los protocolos de bioseguridad para proveedores mayoristas, resultan necesarios, proporcionales y eficaces para evitar la propagación del virus, en consideración a la naturaleza de la actividad. No se observa trato discriminatorio alguno que atente contra el derecho a la igualdad.</p>
<p><b>Decreto 847 del 14/06/2020 (modifica D.E.749/2020).</b></p> <p><b>Artículo 2.</b> Modificación. Modifíquese del artículo 5 del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, el cual quedará así:</p> <p>"Artículo 5. En ningún caso se podrán habilitar los siguientes espacios o actividades presenciales": (...)</p> <p>4. Gimnasios, piscinas, spa, sauna, turco, balnearios, parques de atracciones mecánicas y parques infantiles.</p> <p>6. La práctica deportiva y ejercicio grupal en parques públicos y áreas de recreación, deportes de contacto o que se practiquen en conjunto.</p>	<p><b>Parágrafo 6:</b> Para efectos del desarrollo de actividades físicas de que trata el numeral 35 del presente artículo, se seguirán los siguientes lineamientos:</p> <p>A. No están permitidas las actividades de tipo grupal.</p> <p>B. Las actividades deben realizarse cerca a su lugar de residencia o aislamiento.</p> <p>C. Las actividades deportivas no se pueden desarrollar en gimnasios, piscinas, escuelas deportivas, canchas deportivas, polideportivos, zona de juegos infantiles, bebederos y parques bio-saludables.</p>	<p><b>Derechos fundamentales restringidos:</b> movilidad, libre desarrollo a la personalidad, recreación y deporte.</p> <p>Las restricciones para el desarrollo de actividades físicas resultan razonables, proporcionales y eficaces para evitar la propagación del virus, acorde con lo dispuesto en el art. 5 del D.E 749/2020, modificado por el D.E. 847/2020 (prohibición de utilización de determinados espacios y actividades). No se observa afectación al derecho a la igualdad y con la prohibición de uso de algunos espacios, se pretende evitar concurrencia de personas y por ende, riesgo de contagios.</p>
<p><b>Decreto 749/2020</b></p> <p><b>Artículo 3. (...). Parágrafo 5.</b> Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo, para iniciar las respectivas actividades, deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID - 19. Así mismo, deberán atender las <b>instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.</b></p>	<p><b>ARTÍCULO TERCERO:</b> La Alcaldía de Villanueva Casanare y sus diferentes dependencias prestará la atención al público de 08:00 a.m. a 12:00 m, y de 02:00 p.m. a 06:00 p.m., bajo los siguientes lineamientos:</p> <p>A. Atender al público dentro de los horarios establecidos para el pico y cédula.</p> <p>B. Demarcar el área de espera para la atención al público que pretenda ingresar a dichas entidades, en un número no mayor a cinco (05) personas.</p> <p>C. Dar cabal cumplimiento a los protocolos de bioseguridad establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social (utilización obligatoria de tapabocas, guantes, antibacterial, alcohol y lavado de manos), además de publicarlo en letra legible y visible a la entrada de sus instalaciones.</p> <p>D. Bajo ninguna circunstancia podrán prestar atención al público, dentro sus instalaciones, a menores de edad y a personas mayores de 60 años de edad.</p>	<p><b>Derechos limitados:</b> circulación, movilidad.</p> <p>Las disposiciones adoptadas en el art. 3, son razonables, necesarias, proporcionales y eficaces en el contexto de la pandemia por COVID; sin embargo, la prohibición contenida en el literal D, respecto a que, bajo ninguna circunstancia podrá prestarse atención al público a menores de edad o mayores de 60 años, se anulará porque introduce una restricción de acceso a la Administración que carece de sustento normativo superior, ni se ofreció motivación suficiente que evidencie necesidad y eficacia de esa medida. Discrimina especialmente a una franja de adultos, sin relacionar edad con eventuales factores adicionales de riesgo sanitario.</p>
	<p><b>Parágrafo 1:</b> Adóptese en lo que hubiere lugar, los lineamientos contemplados en el Decreto Municipal 080 del 12 de junio de 2020 "Por medio del cual se adopta el protocolo de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del virus COVID-19, para la Administración Municipal de Villanueva Casanare año 2020".</p> <p><b>Parágrafo 2:</b> La Administración Municipal</p>	<p>Adopción de protocolos de bioseguridad para el municipio de Villanueva, (Administración) en el marco del art. 2 y parágrafo 5 del art. 3 del Decreto 749/2020 (margen de maniobra del municipio para hacer efectiva medida de aislamiento y adopción de protocolos de bioseguridad a nivel territorial).</p> <p>Medida necesaria para evitar</p>

	también continuará con la prestación de atención al público por canales virtuales, electrónicos y telefónicos, a través de las siguientes direcciones habilitadas para tal fin: (dependencia, teléfono, correo electrónico).	propagación del virus, proporcional y eficaz. No se observa trato discriminatorio alguno.
<b>Decreto 749/2020</b>  <b>Artículo 6.</b> Teletrabajo y trabajo en casa. Durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19, las entidades del sector público y privado procurarán que sus empleados o contratistas cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo, desarrollen las funciones y obligaciones bajo las modalidades de teletrabajo, trabajo en casa u otras similares.	<b>Parágrafo 3:</b> Durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del COVID-19, los empleados o contratistas que presenten enfermedades de base (diabetes, hipertensión, dislipidemias, problemas de obesidad, falla cardíaca, enfermedades autoinmunes y otras patologías), de base controlada y riesgo bajo, patología de base no controlada o presentan riesgo medio o alto y las patologías crónicas, cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo, han de desarrollar las funciones y obligaciones bajo las modalidades de teletrabajo, trabajo en casa u otras similares.	Disposición acorde con el D.749 (art. 6). Medida necesaria y proporcional para evitar la propagación del virus – evitar contagios por la concurrencia de personas en las instalaciones laborales y proteger a quienes padecen patologías de base. No se observa trato discriminatorio alguno.
<b>Decreto 847 del 14/06/2020. Artículo 2. Modificación. Modifíquese del artículo 5 del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, el cual quedará así:</b>  <b>Artículo 5.</b> Actividades no permitidas. En ningún caso se podrán habilitar los siguientes espacios o actividades presenciales: 1° Eventos de carácter público o privado que impliquen aglomeración de personas, de conformidad con las disposiciones que expida el Ministerio de Salud y Protección Social. 2° Los establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión, bares, discotecas, de baile, ocio y entretenimiento y de juegos de azar y apuestas, billares, casinos, bingos y terminales de juego de video. 3° Los establecimientos y locales gastronómicos permanecerán cerrados y solo podrán ofrecer sus productos a través de comercio electrónico, por entrega a domicilio o por entrega para llevar. 4° Gimnasios, piscinas, spa, sauna, turco, balnearios, canchas deportivas, polideportivos, parques de atracciones mecánicas y parques infantiles. 5° Cines y teatros. 6° La práctica deportiva y ejercicio grupal en parques públicos y áreas de recreación, deportes de contacto o que se practiquen en conjunto. 7° Servicios religiosos que impliquen aglomeraciones o reuniones	<b>ARTÍCULO CUARTO:</b> En ningún caso se podrán habilitar los siguientes espacios o actividades presenciales: 1° Eventos de carácter público o privado que impliquen aglomeración de personas, de conformidad con las disposiciones que expida el Ministerio de Salud y Protección Social. 2° Los establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión, bares, discotecas, de baile, ocio y entretenimiento y de juegos de azar y apuestas, billares, casinos, bingos y terminales de juego de video. 3° Los establecimientos y locales gastronómicos permanecerán cerrados y solo podrán ofrecer sus productos a través de comercio electrónico, por entrega a domicilio o por entrega para llevar. 4° Gimnasios, piscinas, spa, sauna, turco, balnearios, canchas deportivas, polideportivos, parques de atracciones mecánicas y parques infantiles. 5° Cines y teatros. 6° La práctica deportiva y ejercicio grupal en parques públicos y áreas de recreación, deportes de contacto o que se practiquen en conjunto. 7° Servicios religiosos que impliquen aglomeraciones o reuniones.	<b>Derechos limitados:</b> circulación, movilidad, trabajo, libre desarrollo de la personalidad.  Se trata de la misma disposición contenida en el art. 5 del D.E. 749. Medida necesaria, proporcional y eficaz. Las actividades y escenarios prohibidos resultan razonables, en razón a la naturaleza propia del lugar y de la acción en sí. Con ello, se evita la concurrencia de personas y la proliferación del virus.
<b>Decreto 847 del 14/06/2020: Art. 5 (...) Parágrafo 1.</b> Las piscinas y polideportivos solo podrán utilizarse para la práctica deportiva de manera individual por deportistas profesionales y de alto rendimiento.	<b>Parágrafo 1.</b> Las piscinas y polideportivos solo podrán utilizarse para la práctica deportiva de manera individual por deportistas profesionales y de alto rendimiento.	Se trata de la misma disposición contenida en el D.749 (art. 5), modificado por el D.E. 847. Medida necesaria y proporcional para evitar la propagación del virus. Excepciones uso piscina (razonables).

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE**  
CIL fallo –850012333000-2020-00502-00 pág. 23

<p><b>Decreto 847 del 14/06/2020:</b> <b>Art. 5 (...)</b> <b>Parágrafo 2.</b> Los teatros serán únicamente utilizados para realizar actividades creativas, artísticas de las artes escénicas, sin que en ningún momento se permita el ingreso de público, o la realización de actividades grupales o que generen aglomeración.</p>	<p><b>Parágrafo 2.</b> Los teatros serán únicamente utilizados para realizar actividades creativas, artísticas de las artes escénicas, sin que en ningún momento se permita el ingreso de público, o la realización de actividades grupales o que generen aglomeración.</p>	<p>Se trata de la misma disposición contenida en el D.749 (art. 5), modificado por el D.E. 847. Medida necesaria y proporcional para evitar la propagación del virus. Excepciones uso teatros (razonables).</p>
<p><b>Decreto 847 del 14/06/2020:</b> <b>Art. 5 (...)</b> <b>Parágrafo 3.</b> Para los municipios sin afectación del Corona virus COVID-19 se permitirá que de acuerdo con planes piloto que se autoricen por los alcaldes en coordinación con el Ministerio del Interior, los establecimientos y locales gastronómicos puedan brindar atención al público en el sitio, siguiendo los protocolos de bioseguridad que autorice el Ministerio de Salud y Protección Solución.</p>	<p><b>Parágrafo 3:</b> Los alcaldes de los municipios y distritos, en coordinación con el Ministerio del Interior, podrán autorizar la implementación de planes piloto en los establecimientos y locales comerciales que presten servicio de comida, para brindar atención al público en el sitio -de manera presencial o a la mesa-, siempre y cuando se cumpla en todo momento con los protocolos de bioseguridad emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, para el desarrollo de esta actividad.</p>	<p>Se trata de la misma disposición contenida en el D.749 (art. 5), modificado por el D.E. 847. Medida necesaria y proporcional para evitar la propagación del virus. Apertura paulatina – implementación planes piloto para funcionamiento de establecimientos gastronómicos con atención a la mesa o de manera presencial.</p>
<p><b>Decreto 847 del 14/06/2020:</b> <b>Art. 5 (...)</b> <b>Parágrafo 4.</b> Para los municipios sin afectación del Corona virus COVID-19, los servicios religiosos que puedan implicar reunión de personas se podrán permitir siempre y cuando medie autorización de los alcaldes en coordinación con el Ministerio del Interior y se cumpla en todo momento con los protocolos emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social para el desarrollo de esta actividad. 11</p>	<p><b>Parágrafo 4:</b> Los servicios religiosos que puedan implicar reunión de personas se podrán permitir siempre y cuando medie autorización de los alcaldes en coordinación con el Ministerio del Interior y se cumpla en todo momento con los protocolos de bioseguridad emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social para el desarrollo de esta actividad.</p>	<p>Se trata de la misma disposición contenida en el D.749 (art. 5), modificado por el D.E. 847. Medida necesaria y proporcional para evitar la propagación del virus. Apertura paulatina – servicios religiosos, coordinación Ministerio del Interior.</p>
<p><b>Decreto 749/2020</b> <b>Artículo 7.</b> Movilidad. Se deberá garantizar el servicio público de transporte terrestre, por cable, fluvial y marítimo de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en el territorio nacional, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y las actividades permitidas en el artículo 3. Se deberá garantizar el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga.</p>	<p><b>ARTÍCULO QUINTO:</b> Se garantiza el servicio público de transporte terrestre de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en esta circunscripción territorial, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del COVID-19 y las actividades permitidas en el artículo 2 del presente decreto. Se garantiza el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga.</p>	<p>Se trata de la misma disposición contenida en el D.749 (art. 7). Medida necesaria para evitar la propagación del virus. La movilidad se limitó a las actividades contempladas como excepciones en el art. 3 del D.E 749, acogidas por el municipio. Se garantizó el transporte de carga en general. La medida es proporcional y no se observa trato discriminatorio alguno.</p>
<p><b>Decreto 749/2020</b> <b>Artículo 8.</b> Suspensión de transporte doméstico por vía aérea. Suspender el transporte doméstico por vía aérea, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00 am) del día 1 de julio de 2020. Sólo se permitirá el transporte doméstico por vía aérea, en los siguientes casos: 1. Emergencia humanitaria. 2. El transporte de carga y mercancía. 3. Caso fortuito o fuerza mayor.</p>	<p><b>ARTÍCULO SEXTO:</b> Ordénese la suspensión a partir de las cero horas (00:00 am.) <b>del día 01 de julio de 2020, hasta las doce de la noche (12:00pm) del día 15 julio de 2020</b>, el transporte doméstico por vía aérea.  Sólo se permitirá el transporte doméstico por vía aérea, en los siguientes casos: 1. Emergencia humanitaria. 2. El transporte de carga y mercancía. 3. Caso fortuito o fuerza mayor.</p>	<p>Se trata de la misma disposición contenida en el D.749 (art. 8)., prorrogado hasta el 15 de julio por el D.878/2020. Medida necesaria y proporcional para evitar la propagación del virus. No se suprimen de manera absoluta derechos o libertades individuales, pues en todo caso, el transporte doméstico por vía área se permitió en casos específicos.</p>
<p><b>Decreto 749/2020</b> <b>Artículo 3. (...).</b> <b>Parágrafo 5.</b> Las personas que desarrollen las</p>	<p><b>Parágrafo 1:</b> Quienes desarrollen las excepciones establecidas en el presente artículo deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio</p>	<p>Disposición acorde con el D.749 (art. 3, parágrafo 5). Medida necesaria y proporcional para evitar la propagación del virus – evitar</p>

<p>actividades mencionadas en el presente artículo, para iniciar las respectivas actividades, deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID - 19. Así mismo, deberán atender las <b>instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.</b></p>	<p>de Salud y Protección Social para el control del Coronavirus COVID-19 y deberán atender las instrucciones que, para evitar su propagación, adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.</p>	<p>contagios. No se observa trato discriminatorio alguno. Margen de maniobra de alcaldes en su jurisdicción (art. 2 D.E. 747/2020).</p>
<p><b>Decreto 749/2020</b></p> <p><b>Artículo 10.</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 1 de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de julio de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes. Artículo 10. Prohibición de consumo de bebidas embriagantes. Ordenar a los alcaldes y gobernadores que en el marco de sus competencias constitucionales y legales prohíban, dentro de su circunscripción territorial, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las "cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de julio de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.</p>	<p><b>ARTÍCULO SÉPTIMO:</b> Ordénese la prohibición dentro de esta jurisdicción del consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 01 de julio de 2020, hasta las doce de la noche (12:00 p.m.) del día 15 julio de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.</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. <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>Decreto 749/2020</b></p> <p><b>Artículo 11.</b> Garantías para el personal médico y del sector salud. Los gobernadores y alcaldes, en el marco de sus competencias, velarán para que no se impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud, ni se ejerzan actos de discriminación en su contra.</p>	<p><b>ARTÍCULO OCTAVO:</b> Ordénese la prohibición de impedimento, obstrucción o restricción del pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud, ni se ejerzan actos de discriminación en su contra.</p>	<p>No se trata de una limitación a derechos o libertades individuales en sí. Se contempló la misma disposición señalada en el D.E. 749 respecto de las garantías para el personal médico.</p>
<p><b>Decreto 749/2020</b></p> <p><b>Artículo 2.</b> Ejecución de la medida de aislamiento. De conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones,</p>	<p><b>ARTÍCULO NOVENO:</b> Ordénese el TOQUE DE QUEDA a partir de la fecha de vigencia de este decreto, desde las 21:00 horas a las 5:00 a.m., hasta las doce de la noche (12:00pm) del día 15 julio de 2020 y/o por el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio.</p> <p>Se exceptúan de esta medida los cuerpos de socorro, autoridades oficiales, vehículos de emergencias, comités establecidos para la atención de emergencias y servicios a domicilio.</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, pues en todo caso, se contemplaron algunas excepciones al toque de queda, dentro de las que se destacan la prestación de los servicios de salud.</p>

<p>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>No se observa trato discriminatorio alguno que atente contra el principio a la igualdad</p>
<p><b>Decreto 749/2020</b></p> <p><b>Artículo 2.</b> Ejecución de la medida de aislamiento. De conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, adoptada en el artículo anterior.</p>	<p><b>ARTÍCULO DÉCIMO:</b> Adóptese la Resolución 666 del 24 de abril de 2020 "Por medio de la cual se adopta el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19 y Resolución 749 del 13 de mayo de 2020 "Por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del Coronavirus COVID-19 en el comercio al por mayor de alimentos, bebidas y tabaco, al por menor en establecimientos no especializados y al por menor de al menos, bebidas y tabaco en establecimientos especializados, así como el alojamiento en hoteles y actividades de restaurantes, cafeterías y servicio móvil de comidas".</p>	<p>No se trata de una limitación de derechos o libertades individuales. Adopción de protocolos de bioseguridad del Ministerio de Salud y Protección Social.</p>
<p><b>Artículo 12.</b> Inobservancia de las medidas. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue. Los gobernadores y alcaldes que omitan el cumplimiento de lo dispuesto en este decreto, serán sujetos de las sanciones a que haya lugar.</p>	<p><b>Artículo Décimo Primero:</b> A quien incumpla, desacate o desconozca las disposiciones consagradas en el presente decreto se le impondrá las medidas correctivas conforme a la Ley 1801 de 2016, sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9 de 1979 y lo previsto en el artículo 368 del Código Penal.</p>	<p>No se trata de una limitación a derechos y libertades individuales. Se trata de la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento de las medidas señaladas en el acto territorial, las cuales ya se encuentran establecidas en el ordenamiento.</p>
<p style="text-align: center;">—</p>	<p><b>ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO:</b> El presente decreto, rige a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del <b>día 1 de julio de 2020 y tendrá vigencia hasta las doce de la noche (12:00pm) del día 15 julio de 2020</b>, o hasta tanto desaparezcan las causas que le dieron origen, deroga las disposiciones contenidas en el Decreto Municipal número 075 del 29 de mayo, 081 del 18 de junio de 2020 y las demás disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p><b>Vigencia: 01/07/2020 al 15/07/2020.</b></p>

6.3 Del análisis expuesto en los cuadros que anteceden, se tiene que algunas disposiciones adoptadas por el alcalde de San Luis de Palenque en el **Decreto 083 del 30/06/2020** no superan el filtro en sede CIL que debe hacer el juez contencioso administrativo de acuerdo con los parámetros establecidos en el marco dogmático y requieren modulación, así:

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

En ese sentido, el análisis de justificación, necesidad, proporcionalidad y eficacia de la medida, arrojó el siguiente resultado: i) **derechos fundamentales restringidos:** movilidad, libre desarrollo a la personalidad, recreación y deporte; ii) las medidas aquí dispuestas son justificadas y necesarias para la prevención de la COVID -19; iii) SON PROPORCIONALES, pues no se eliminan o suprimen de forma absoluta los derechos de los adultos en la franja de 18 a 69 años y se permitió además, la

actividad física para los mayores de 70 con determinadas condiciones; iv) las disposiciones son eficaces (por mayores permisiones de manera paulatina) y no se observa trato discriminatorio alguno.

6.3.1.1 Se declarará **CONDICIONALMENTE** legal el último inciso del numeral 35, del art. 2, en lo que respecta a la actividad física de adultos mayores de 70 años, pues, en todo caso, han de aplicarse los **límites en los horarios diarios máximos permitidos por el Gobierno Nacional**, en el Decreto 749/2020 modificado por el D.E. 847/2020 (UNA HORA AL DÍA).

6.3.2 Periodo de aislamiento – vigencia Decreto 83 del 30/06/2020 (ART.1): El Decreto 80 del 30/06/2020 se basó en las disposiciones nacionales contempladas en el **D.E. 878 del 25 de junio** que prorrogó las medidas de aislamiento hasta el 15/07/2020, razón por la que en el art. 12 del Decreto 80 se contempló que “dicho acto rige a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del **día 1 de julio de 2020 y tendrá vigencia hasta las doce de la noche (12:00pm) del día 15 julio de 2020**”.

Al parecer, en el art. 1 del acto territorial bajo estudio, se cometió error de digitación al señalar que su vigencia va desde el 1 de **junio** de 2020. Se corregirá ese yerro por vía de modulación.

6.3.3 Atención al público – Administración de Villanueva (ART. 3): El art. 3 del Decreto 83 del 30/06/2020, reguló la atención al público en la Alcaldía de Villanueva. Contempló horarios específicos, aludió a protocolos de bioseguridad y dispuso que, bajo ninguna circunstancia, se podía prestar el servicio de atención al público a menores de edad y a personas mayores de 60 años (literal D).

Las disposiciones adoptadas en el art. 3, son razonables, necesarias, proporcionales y eficaces en el contexto de la pandemia por COVID; sin embargo, la prohibición contenida en el literal D, respecto a que, bajo ninguna circunstancia podrá prestarse atención al público a menores de edad o mayores de 60 años, se anulará porque introduce una restricción de acceso a la Administración que carece de sustento normativo superior, ni se ofreció motivación suficiente que evidencia necesidad y eficacia de esa medida. Discrimina especialmente a una franja de adultos, sin relacionar edad con eventuales factores adicionales de riesgo sanitario.

7ª Conclusión: Se modulará el art. 1 del Decreto 83 (vigencia desde el 01 de junio de 2020); **CONDICIONALMENTE** legal el último inciso del numeral 35, del art.2 (actividad física de adultos mayores de 70 años) y se **ANULARÁ** parcialmente el literal D del art. 3 (atención al público Alcaldía Municipal de Villanueva a menores de edad y adultos mayores de 60 años), por las razones señaladas más arriba.

Se advierte que la transcripción ociosa en el acto territorial de algunas disposiciones del decreto nacional debe entenderse con la salvedad de regir únicamente en su propia jurisdicción; esto es, las referencias a gobernadores y *alcaldes* del país, se tiene como inocua.

Es necesario precisar, 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 allí previstos. Se trata de una distinción técnica que excede de lo académico, pues podría proyectar importantes consecuencias para el juzgamiento de los actos concretos.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### RESUELVE:

1° MODULAR la expresión subrayada “01 de junio de 2020” que contiene el art. 1 del Decreto 83 del 30/06/2020, emitido por el alcalde de Villanueva. Para su aplicación se entenderá que el aislamiento preventivo obligatorio ordenado en dicho acto territorial, va desde las 00:00 horas del **01 de julio de 2020**, hasta las 12:00 pm del 15/07/2020, de acuerdo con lo indicado en la parte motiva.

2° DECLARAR condicionalmente legal, el último inciso del numeral 35, del art.2 del Decreto 83 del 30/06/2020, emitido por el alcalde de Villanueva, que reguló la actividad física de los adultos mayores de 70 años pues, en todo caso, han de aplicarse los **límites en los horarios diarios máximos permitidos por el Gobierno Nacional**, en el Decreto 749/2020 modificado por el D.E. 847/2020 (UNA HORA AL DÍA), acorde con lo señalado en la motivación.

3° ANULAR el literal D del art. 3 del Decreto 83 del 30/06/2020, emitido por el alcalde de Villanueva (atención al público Alcaldía Municipal de Villanueva a menores de edad y adultos mayores de 60 años). En todo caso, deberá garantizarse atención, en similares condiciones a las demás personas, sin perjuicio de las medidas de bioseguridad y de acompañamiento adecuado para los menores que requieran los servicios de la autoridad municipal.

4° DECLARAR ajustado al ordenamiento jurídico analizado, en lo demás, el Decreto 83 del 30/06/2020, expedido por el alcalde de Villanueva, “por medio del cual se adoptan las medidas señaladas en el Decreto Nacional 878 del 25/06/2020, en atención a la emergencia económica, social, ecológica y sanitaria declarada por la Nación con ocasión al COVID 19 en el municipio de Villanueva”, con la precisión indicada en motivación acerca del ámbito territorial de aplicación de sus preceptos.

5° 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.

6° 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 Acuerdo PCSJA20-11632 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 2020-000502-00, Decreto 080/2020 expedido por el alcalde de Villanueva. Hoja de firmas, impuestas por medios digitales, 27 de 27).

LOS MAGISTRADOS,

D.L. 491 a. 11 y 806 a. 2  
Firma escaneada controlada; 15/10/2020. Se agrega firma electrónica  
NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

AURA PATRICIA LARA OJEDA  
NTG/Eliana

JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO

Firmado Por:

**NESTOR TRUJILLO GONZALEZ**  
**MAGISTRADO**  
**TRIBUNAL 002 ADMINISTRATIVO MIXTO DE LA CIUDAD DE YOPAL-CASANARE**

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

Código de verificación: **a55ed5001c36474d8f224099cae0174b1c6d37e2f8e23548a6f6d3cb07157de8**

Documento generado en 15/10/2020 04:37:26 p.m.