

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



Yopal, veintidós (22) 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.

3. Marcos teóricos: fines y alcances del CIL, enfoque constitucional. Restricción de derechos y libertades individuales.

4. Caso específico: reglas de los D.E. 636, 689, 749, 847 y 878 de 2020. **Trinidad. D- 28 y 37.** Medidas de aislamiento hasta el 15/07/2020. Parcialmente legal.

Origen: MUNICIPIO DE TRINIDAD  
Acto: Decretos 28 del 30/05/2020 y 37 del 01/07/2020<sup>2</sup>.  
Radicación: 850012333000-2020-00497 (AC 2020- 00496)<sup>3</sup>

Magistrado ponente: NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

## ASUNTO POR RESOLVER

Se profiere sentencia en ejercicio del control inmediato de legalidad respecto de los decretos municipales de la referencia, acorde con las reglas instrumentales del art. 185 de la Ley 1437. 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. LOS ACTOS SOMETIDOS A CONTROL DE LEGALIDAD

1° Expediente 2020-00496-00. Se trata del Decreto 028 del 30/05/2020 emitido por el alcalde de Trinidad, *“por medio del cual se prorroga el Decreto 024 de 2020 y se imparten nuevas instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid-19 con ocasión al Decreto 689 del 22 de mayo de 2020 y se dictan otras disposiciones”*.

Se prorrogó la vigencia del Decreto municipal 024 de 2020 *“Por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19 con ocasión del decreto 636 del 6 de mayo de 2020 y se dictan otras disposiciones”*, hasta el 31 de mayo de 2020, y en tal medida, se extendieron las medidas allí establecidas hasta ese día (art. 1°); se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de los habitantes de Trinidad desde las cero horas (00:00 a.m.) del 30/05/2020 hasta el 31/05/2020, con algunas excepciones (art. 2°); modificó el horario del toque de queda que había sido establecido en el Decreto local 010/2020 (art. 3°); se dispuso pico y cédula para salir a realizar actividades de abastecimiento, diligencias bancarias y de notaría (art. 4°); dio continuidad a la apertura de los establecimientos de comercio desde el 01/05/2020 (art. 5°); reguló horarios para la realización de actividad física y el ejercicio al aire libre, según los rangos de edad allí indicados (art. 6°);

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

<sup>2</sup> Expediente digital, documento 01. Carpeta 2020-00497-00 y documento 01 Carpeta 2020-00496-00.

<sup>3</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.

se continuó con el puesto de mando unificado (art. 7°); se prohibió el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio desde el día 27/05/2020 hasta el 31/05/2020 (art. 8°); previó el uso obligatorio del tapabocas (art. 10°); remitió en caso de inobservancia de las medidas allí dispuestas a la sanciones previstas en la Ley 1801/2016 (art. 13). Todo ello con vigencia desde su publicación.

1.1 Se invocaron como fundamentos: los arts. 2, 24, 44 a 46, 49, 287 y 315 de la Constitución Política; el art. 91 de la Ley 136/1994; arts. 5 y 10 de la Ley 1751/2015; la Ley 9/1979; la Resolución 385/2020 de MINSALUD; los Decretos Ejecutivos 418, 531, 593, 636 y 689 de 2020; el D.L. 637/2020; arts. 12 y 202 de la Ley 1801/2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana); art. 44 de la Ley 715/2001; los Decretos departamentales 109 y 144 de 2020.

2° Expediente 2020-00497-00. Se trata del Decreto 037 del 01/07/2020 emitido por el alcalde de Trinidad, *“por medio del cual se prorroga el Decreto 029 de 2020 y se imparten nuevas instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid-19”*, en el marco del D.E. 749/2020. En su contenido, ajusta varias disposiciones de sus antecesores locales al espectro de autorizaciones, ampliado por el Gobierno en dicho decreto ejecutivo.

2.1 Se invocaron como fundamentos: los arts. 2, 24, 44 a 46, 49, 287 y 315 de la Constitución Política; el art. 91 de la Ley 136/1994; arts. 5 y 10 de la Ley 1751/2015; la Ley 9/1979; la Resolución 385/2020 de MINSALUD; los Decretos Ejecutivos 418, 531, 593, 636, 689, 749 y 878 de 2020; los D.L. 539 y 637 de 2020; arts. 12 y 202 de la Ley 1801/2016 (Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana); art. 44 de la Ley 715/2001; los Decretos departamentales 109 y 147 de 2020.

3° Para el trámite de control automático de legalidad se recibió el texto electrónico de los decretos municipales, junto con la constancia de fijación en la cartelera oficial del municipio<sup>4</sup>. Previo requerimiento<sup>5</sup>, la administración municipal de Trinidad allegó el 11/08/2020,<sup>6</sup> la siguiente información complementaria:

3.1 Concepto 330-815 del 17/06/2020<sup>7</sup> del director de Seguridad y Convivencia Ciudadana de la Secretaría de Gobierno de Casanare en el cual se indica que el contenido de los decretos en mención es válido jurídicamente y no atenta contra la el ordenamiento constitucional o legal vigente, por las siguientes razones:

- ✓ La Ley 715 de 2001, artículo 44, señala como competencia de los municipios, ejercer vigilancia y control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud en los establecimientos y espacios determinados, tales como: instituciones educativas, hospitales, cárceles, cuarteles, albergues, guarderías, ancianatos, puertos, aeropuertos y terminales terrestres, transporte público, piscinas, estadios, coliseos, gimnasios, bares, tabernas, supermercados y similares, plazas de mercado, de abastecimiento público y plantas de sacrificio de animales, entre otros. De igual modo, el Ministerio de Salud y Protección social emitió la Resolución 385 del 12/03/2020 que reguló lo pertinente sobre ese tema en particular.
- ✓ La revisión de legalidad tiene como finalidad la preservación del orden jurídico y el trámite que se adelanta ante la jurisdicción contenciosa administrativa no deroga ni suspende los

<sup>4</sup> Expediente digital, documento 01. Carpeta 2020-00497-00 y documento 01 Carpeta 2020-00496-00.

<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. Adicionalmente, el mandatario municipal deberá remitir certificación relativa a la fecha y medio de publicación del acto territorial aludido.

<sup>6</sup> Expediente digital, documentos 08, 10 y 11.

<sup>7</sup> Expediente digital, documento 09.

efectos del acto administrativo objeto de control.

3.2 Concepto de fecha 17/09/2020<sup>8</sup> suscrito por la Secretaría General y de Gobierno del municipio de Trinidad, mediante el cual se indica lo siguiente:

- ✓ Decreto 028 de 2020: Lo encuentra conforme a derecho, toda vez que tiene como fundamento los decretos nacionales que dan instrucciones acerca del mantenimiento del orden público en virtud de la emergencia sanitaria.
- ✓ El actuar del alcalde municipal se encuentra conforme a lo dispuesto en el artículo 315 de la Constitución Política que señala como atribución de los alcaldes conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones que reciba del presidente de la República.
- ✓ Igual conclusión infiere del Decreto 037 del 01/07/2020, por el cual se modifica la vigencia del Decreto 029 del 04 de junio de 2020, en concordancia con el Decreto Nacional 878 de 25 de junio de 2020.
- ✓ Al expedir los dos decretos objeto de control, se tuvo en cuenta el número de habitantes que, según el DANE con corte a 30 de junio de 2020, son 13350: 6769 hombres y 6581 mujeres; además se consideró que el municipio carece de personal de policía para realizar los respectivos controles a los ciudadanos, por lo que se reguló la salida de personas a realizar sus actividades o diligencias bajo la modalidad de “pico y cédula”, con el fin de proteger la salud de los habitantes.

PRUEBA TRASLADADA: la Secretaría, conforme lo indicado en providencia del 31/08/2020<sup>9</sup>, trasladó a este expediente copia digital de: i) Decreto 29 del 04/06/2020<sup>10</sup> de Trinidad materia del proceso CIL Exp. 2020-00380-00; ii) Decreto 24 del 14/05/2020<sup>11</sup> de Trinidad, del proceso CIL Exp. 2020-00383-00, iii) fallo<sup>12</sup> CIL Exp. 2020-00380-00 y, iv) fallo<sup>13</sup> CIL Exp. 2020-00383-00.

De la prueba trasladada, acerca de los Decretos 24 del 14/05/2020 y 29 del 04/06/2020 y (prorrogados mediante los actos objeto de CIL: Decretos 28 del 30/05/2020 y 037 del 01/07/2020, respectivamente), se extracta lo siguiente:

<b>CIL Exp. 2020-00383-00</b>
<p><b>Acto sometido a CIL:</b> Decreto 24 del 14/05/2020. Ordenó aislamiento preventivo obligatorio desde el 14/05/2020 hasta el 25/05/2020, acorde con los lineamientos del D.E 636/2020; reguló actividad física; estableció pico y cédula; prohibió el consumo de bebidas embriagantes; reguló horario para los establecimientos de comercio; etc.</p> <p><b>Fallo:</b> El 24/09/2020 se profirió sentencia, (ponente: N. Trujillo González), en la que se ordenó lo siguiente:</p> <p>1° Se declaró nula la expresión <u>“a 1 Km de su lugar de residencia”</u> del art. 4 del Decreto 24 (regulación actividad física para los diferentes grupos etarios).</p> <p>2° Se inaplicó en lo pertinente el numeral 41 del art. 3 del D.E. 636 (prohibición actividad física para adultos entre 60 y 70 años de edad).</p> <p>3° Declaró condicionalmente legal parte del art. 2 (desinfección de calles en los días domingo).</p> <p>4° Se declaró condicionalmente legal el parágrafo 1 del art. 2 (restricción entrada y salida de vehículos del municipio), con el fin de que se garanticen servicios médicos asistenciales etc.</p> <p>5° Se declaró condicionalmente legal el art. 3 (apertura de <b>todos</b> los establecimientos de comercio en determinados horarios).</p> <p>6° Se declararon ajustados al ordenamiento, las demás disposiciones del Decreto 24.</p>

<sup>8</sup> Expediente digital, documento 10 y 11.

<sup>9</sup> Expediente digital, documento 04- Admisorio 2020-00497-00 CIL.

<sup>10</sup> Expediente digital, documento 14- prueba trasladada 1 - DECRETO N° 29 de 2020 del 04/06/2020.

<sup>11</sup> Expediente digital, documento 15- prueba trasladada 2 - DECRETO N° 24 de 2020 del 14/05/2020.

<sup>12</sup> Expediente digital, documento 16- prueba trasladada 3 – fallo 17/09/2020.

<sup>13</sup> Expediente digital, documento 17- prueba trasladada 4 – fallo 24/09/2020.

**CIL Exp. 2020-00380-00**

**Acto sometido a CIL:** Decreto 029 del 04/06/2020: “Por medio del cual se adoptan nuevas instrucciones en virtud del aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 749/2020”.

Dicho acto territorial, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio desde el 01 de junio hasta el 01 de julio en el municipio de Trinidad; contempló precisas excepciones a la medida de aislamiento; decretó toque de queda; pico y cédula; reguló la actividad física en determinados horarios; etc.

**Fallo:** El 17/09/2020, se profirió sentencia, (ponente: N. Trujillo González), en la que se adoptaron las siguientes decisiones:

1° Se declaró nula la expresión “a 1 Km de su lugar de residencia” del art. 5 del Decreto 29 (regulación actividad física para los diferentes grupos etarios).

2° Se declaró condicionalmente legal el art. 1 del Decreto 29, en el sentido que los efectos de la medida de aislamiento rigen a partir de la fecha de publicación del acto.

3° Se declaró condicionalmente legal parte del art. 5, con relación al desarrollo de actividades físicas, de tal forma que esté sujeta a las limitaciones en las horas máximas permitidas por el Gobierno Nacional.

4° Declaró condicionalmente legal parte del art. 3 (desinfección de calles en los días domingo). Para su aplicación, se dispuso que deberá garantizarse servicios médico asistenciales de urgencia, entre otros.

5° Se declaró condicionalmente legal el párrafo 1 del art. 3 (restricción entrada y salida de vehículos del municipio), con el fin de que se garanticen servicios médicos asistenciales etc.

6° Se declararon ajustados al ordenamiento, las demás disposiciones del Decreto 29.

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

Se fijó el aviso núm. 316 del 01/09/2020<sup>14</sup>, en el portal institucional de esta Corporación - enlace Avisos a la Comunidad, para facilitar el conocimiento y la consulta de los interesados.

La Secretaría de Salud de Casanare y el personero municipal de Trinidad, convocados a rendir concepto acerca de la necesidad, oportunidad, pertinencia y eventual eficacia de la medida que se examina, no se pronunciaron durante el traslado de rigor (art. 185 Ley 1437/2011). Tampoco hubo intervención ciudadana<sup>15</sup>.

El Ministerio Público 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 Trinidad expidió los **Decretos 28 del 30/05/2020 y 037 del 01/07/2020**, con el fin de ordenar el aislamiento preventivo obligatorio para los periodos comprendidos entre el 30/05/2020 al 31/05/2020 y el 01/07/2020 al 15/07/2020, respectivamente. Prorrogó las disposiciones contempladas en decretos territoriales previos y estableció nuevas medidas en virtud del margen de maniobra otorgado por el Gobierno Nacional a los alcaldes para hacer efectivas las medidas de aislamiento. Todo ello, acorde con los Decretos Nacionales 636 del 06/05/2020, 749 del 28/05/2020, 847 del 14/06/2020 y 878 del 25/06/2020.

1.1.1 Se evidencia que los efectos de los Decretos 028 y 037 de 2020 emitidos por el alcalde de Trinidad se han agotado en el tiempo. A continuación, se exponen las razones por las que,

<sup>14</sup> Expediente digital, documento 05-AVISO NÚM 316.

<sup>15</sup> Expediente digital, documento 13-Constancia Secretarial-2020-00497 acum. 2020-00496.

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>16</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 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 de los aludido actos territoriales, así haya expirado su vigencia.

## 1.2 Carga de transparencia – Decretos 24 del 14/05/2020 y 29 del 04/06/2020, objeto de prórroga, ya fueron juzgados por el Tribunal

1.2.1 Los Decretos 24 del 14/05/2020 y 29 del 04/06/2020 ya fueron juzgados con anterioridad por esta Corporación; se encontraron *parcialmente* acordes con los preceptos nacionales en materia de aislamiento preventivo obligatorio, por las razones expuestas más arriba (sentencias del 17/09/2020 y 24/09/2020, radicaciones CIL 2020-00380-00 y 2020-00383-00, respectivamente).

1.2.2 En consideración a que las sentencias proferidas en el pasado acerca del estudio de legalidad de los Decretos 24 del 14/05/2020 y 29 del 04/06/2020 que ahora se prorrogan, se encuentran ejecutoriadas, proyectan los efectos propios de la cosa juzgada material y han de acatarse por los jueces, como cualquier otra autoridad.

En esas circunstancias, dado que los Decretos 28 del 30/05/2020 y 37 del 01/07/2020 que ahora se estudian, prorrogaron las medidas dispuestas en los Decretos 24 del 14/05/2020 y 29 del 04/06/2020 respectivamente, sin introducir mayores variaciones, constituyen así unidades inescindibles con sus antecesores, sin que pueda ahora volverse a juzgar aquellos.

1.2.3 Sin embargo, se aclara desde ya, que se llevará a cabo estudio de fondo en sede CIL de los **arts. 2 al 16** del D. 28 del 30/05/2020, así como de aquellos que aluden a nuevas medidas del D.037 del 04/06/2020, en el marco del aislamiento preventivo obligatorio.

1.3 De la vigencia retroactiva del Decreto 028: El acto territorial Decreto 28 del 30/05/2020, prorrogó las medidas de aislamiento dispuestas en un acto territorial previo (Decreto 24 del 14/05/2020) acorde con los lineamientos establecidos por el Gobierno Nacional en el D.E

---

<sup>16</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.

689/2020; sin embargo, contempló algunas disposiciones con vigencia retroactiva (a partir del 01/05/2020 o 27/05/2020). Ello conlleva a realizar las siguientes precisiones:

- ✓ Por regla general, los actos administrativos no pueden surtir efecto con anterioridad a su vigencia. Solo en forma excepcional puede un acto administrativo tener efectos hacia el pasado y siempre con base en una autorización legal.
- ✓ Tanto las leyes como los actos administrativos que introducen prohibiciones, restricciones o limitaciones a derechos y libertades, tanto más si las presuntas infracciones pueden dar lugar a correctivos, tienen como característica esencial ser irretroactivos, es decir, que los efectos jurídico-materiales que producen, por regla general son *ex nunc* (hacia el futuro) para preservar la confianza, la seguridad y la certidumbre de las personas en el orden jurídico vigente<sup>17</sup>.
- ✓ Por lo anterior, ha de entenderse que la vigencia y exigibilidad del Decreto 028/2020 emitido por el alcalde de Trinidad, inició desde la fecha de expedición y publicación del acto, sin efectos retroactivos.

## 2ª Precisiones técnicas procesales<sup>18</sup>

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

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

Esa tensión entre dos visiones dispares de la temática procesal está profusamente expuesta y publicada. Para ilustrarla es suficiente remitir a las aperturas de línea que ofrecen las sentencias del 14/05/2020, A. P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00056-00, acto de Orocué que declaró calamidad pública; del 28/05/2020, J. A. Figueroa Burbano, radicación 850012333000-2020-00048-00 (Támara, Decreto 30) y del 11/06/2020, A. P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00196-00 (Hato Corozal, Decreto 27), esta 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

---

<sup>17</sup> Concepto 185231 de 2016 - Departamento Administrativo de la Función Pública, Radicado No.: 20166000185231. Fecha: 02/09/2016.

<sup>18</sup> Al respecto ver TAC, sentencias CIL del 02/07/2020, radicaciones: 850012333000-2020-00218-00 y 850012333000-2020-00230-00; igualmente, del 16/07/2020, radicación 2020-00261-00; entre otras más recientes. En todas, ponente: N. Trujillo González.

CIL, es relevante referenciar someramente la tensión jurisprudencial en esa corporación y el actual equilibrio relativo de las dos opciones interpretativas predominantes. Tanto que una de las máximas expresiones de la senda *expansiva* del CIL, ya fue rectificada por su propio autor, precisamente porque desde la reactivación del medio de control ordinario y permanente de nulidad simple (Acuerdo PCSJA20-11546), cesaron algunos de sus pilares conceptuales.<sup>19</sup>

La gráfica de relatoría que se inserta a continuación ilustra adecuadamente la pluralidad de visiones en el superior funcional, que deja a los tribunales en la libertad de construir razonadamente sus propias líneas jurisprudenciales<sup>20</sup>.

Gráficas de línea (C.E. Tesis amplia, restrictiva y central – control CIL)<sup>21</sup>

<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>25/09/2020</b> <b>C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n° 20</b> <b>Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés.</b> Radicación: 11001-03-15-000-2020-04092-00 (bloque: protocolo de bioseguridad y control de riesgo COVID 19). <b>ESTADO ACTUAL (13/10/2020)<sup>22</sup>: Avoca conocimiento.</b>		
	 <b>22/09/2020</b> <b>C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n° 18</b> <b>Ponente: Oswaldo Giraldo López</b> Radicación: 11001-03-15-000-2020-03895-00 (bloque: urgencia manifiesta). <b>AVOCA CONOCIMIENTO<sup>23</sup></b>	

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

<sup>20</sup> Gráfica actualizada con novedades al **13/10/2020** (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). Se referenciaron pronunciamientos recientes de varios grupos temáticos que han surgido con ocasión de la evolución de la pandemia por COVID 19 y se actualizó el estado del trámite de aquellos asuntos que en el pasado se ficharon con decisión pendiente. En los pies de página se encuentra una breve reseña del acto sometido a CIL, la tesis que se defiende o el argumento principal en el que se fundó el pronunciamiento del superior funcional.

<sup>21</sup> Preparó E. Combariza, abogada auxiliar D2 TAC. El análisis ampliado de las oscilaciones de línea puede verse, entre otros, a partir del SV de N. Trujillo González a la sentencia del 18/06/2020, J. A. Figueroa Burbano, radicación 850012333000-2020-00149-00 (Paz de Ariporo, Decreto 067, aislamiento preventivo).

<sup>22</sup> Resolución 1443 de 24 de agosto de 2020, expedida por el Ministerio de Salud, “por medio de la cual se adopta el protocolo de bioseguridad para el manejo y control del riesgo del coronavirus COVID-19 en las actividades de los operarios turísticos y en los servicios turísticos prestados en las áreas y atractivos turísticos.” Fue expedida como desarrollo del Decreto Legislativo número 539 del 13 de marzo de 2020, «Por medio del cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica». El acto sometido a CIL, hizo referencia al decreto legislativo de aislamiento, resulta ser una medida de carácter general, en consideración a que en esta se establece el protocolo general de bioseguridad para el manejo y control del riesgo de la pandemia coronavirus. El despacho considera que se cumplen los presupuestos para avocar conocimiento del control de legalidad.

<sup>23</sup> Resolución 01569 de 31 de agosto de 2020, “Por medio de la cual se declara una Urgencia Manifiesta y se justifica la Contratación Directa para la Prestación de Servicios Financieros del Programa Familias en Acción de la zona 1”, expedida por la Secretaria General del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, con el fin de efectuar el control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 del CPACA. Se tiene que la Resolución 01569 es un acto de carácter general dictado por una autoridad nacional en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los *Decretos Legislativos 537 de 12 de abril de 2020 y 814 del 4 de junio de 2020*, por lo cual esta Corporación avocará el conocimiento del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, a efectos de efectuar el control inmediato de legalidad de dicho acto.

<p>●</p> <p>21/09/2020  <b>C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO,                  SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n° 14</b>  <b>Ponente: Alberto Montaña Plata.</b>                  Radicación: 11001-03-15-000-2020-04087-00 (bloque:                  medidas transitorias en el sector de agua potable y                  saneamiento básico, derivadas de la emergencia                  declarada por el Gobierno Nacional a causa del COVID                  19).                  ESTADO ACTUAL: (13/10/2020)<sup>24</sup>: No admite.</p>		
	<p>●</p> <p>16/09/2020  <b>C.E SALA DE LO CONTENCIOSO                  ADMINISTRATIVO,                  SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n° 23</b>  <b>Ponente: José Roberto SÁCHICA Méndez.</b>                  Radicación: 11001-03-15-000-2020-03978-00                  (bloque: tarifa transitoria para el servicio de energía                  eléctrica en las zonas no interconectadas)                  AVOCA CONOCIMIENTO<sup>25</sup></p>	
		<p>●</p> <p>28/07/2020  <b>C.E SALA DE LO CONTENCIOSO                  ADMINISTRATIVO,                  SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n° 19</b>  <b>Ponente: William Hernández Gómez</b>                  Radicación: 110010315000 – 2020-03195                  (bloque: transferencia a título gratuito de                  bienes en especie al distrito de Bogotá, con                  el fin de garantizar la oferta de servicios de                  salud para la atención de la emergencia                  sanitaria por el nuevo coronavirus)                  AVOCA CONOCIMIENTO<sup>26</sup></p>
		<p>●</p> <p>8/06/2020  <b>C.E SALA DE LO CONTENCIOSO                  ADMINISTRATIVO,                  SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n° 19</b>  <b>Ponente: William Hernández Gómez</b>                  Radicación: 110010315000 – 2020-02312                  (bloque: uso transitorio, por parte de las                  EPS, de los recursos que tengan invertidos                  en títulos de deuda pública interna, títulos de                  renta fija y depósitos a la vista, que forman                  parte de la reserva técnica)                  AVOCA CONOCIMIENTO<sup>27</sup></p>
<p>●</p> <p>26/06/2020  <b>C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO,                  SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n° 26</b>  <b>Ponente: Guillermo Sánchez Luque</b>                  Radicación: 11001-03-15-000-2020-02611-00                  (bloque: aislamiento)  <b>NO AVOCA CONOCIMIENTO, ORDENA ARCHIVO</b></p>		

<sup>24</sup> El acto no desarrolla ningún decreto legislativo, en el marco del estado de excepción denominado emergencia económica, social y ecológica. En sus consideraciones se hace alusión, únicamente, a actos reglamentarios, como resoluciones expedidas por carteras ministeriales en el marco de la emergencia sanitaria. En ese orden de ideas, no encuentra el despacho que su legalidad deba ser estudiada de manera inmediata y automática.

<sup>25</sup> Resolución 166 del 3 de septiembre 2020, por la cual la Comisión de Regulación de Energía y Gas –CREG– definió “una tarifa transitoria para el servicio de energía eléctrica en las Zonas No Interconectadas”. El acto objeto de estudio fue proferido en ejercicio de la función administrativa asignada a la CREG, a través de las Leyes 142 y 143 de 1994 y los Decretos 1524 y 2253 de ese mismo año y 1260 de 2013, en virtud de la cual le corresponde establecer las fórmulas para la fijación de las tarifas del servicio de electricidad. Las previsiones de la Resolución 166 de 2020 de la CREG, al establecer la tarifa transitoria sin tener que adelantar y culminar los procedimientos previstos en la ley 142 de 1994 tiene sustento en el artículo 3 Decreto Legislativo 517 de 2020, que le confirió a dicha Comisión la potestad de emitir disposiciones tarifarias transitorias, mientras permanezca vigente la declaratoria de emergencia sanitaria en el territorio nacional, con el propósito de activar soluciones que garanticen la prestación del servicio público de energía eléctrica en las Zonas No Interconectadas, dado el mayor índice de vulnerabilidad que caracteriza a los habitantes de estas zonas.

<sup>26</sup> Aplicación tesis amplia: tutela judicial efectiva.

<sup>27</sup> Decreto 600 del 27 de abril “Por el cual se adiciona el artículo 2.5.2.2.1.21 al Decreto 780 de 2016 en relación con el uso transitorio, por parte de las EPS, de los recursos que tengan invertidos en títulos de deuda pública interna, títulos de renta fija y depósitos a la vista, que forman parte de la reserva técnica» proferido por los ministros de hacienda y crédito público y de salud y protección social”. **Tutela judicial efectiva – tesis amplia.**

(estudio D. 457) <sup>28</sup>		
● 17/06/2020 C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n° 25 Ponente: Martha Nubia Velásquez Radicación: 11001-03-15-000-2020-02327-00 (bloque: medidas de bioseguridad) <b>RECHAZA POR IMPROCEDENTE</b> <sup>29</sup>		
● 16/06/2020 C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n° 16 Ponente: Nicolás Yepes Corrales Radicación: 11001 03 15 000 2020 02303 00 (bloque: medidas de bioseguridad, aislamiento) <b>NO AVOCA CONOCIMIENTO</b> <sup>30</sup>		
● 08/06/2020 C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS Radicación: 11001-03-15-000-2020-02330-00 (bloque: medidas de bioseguridad y prevención) ESTADO ACTUAL (13/10/2020): Auto que resuelve recusación.	● 08/06/2020 C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA 17 ESPECIAL DE DECISIÓN Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS Radicación: 11001-03-15-000-2020-02299-00 (bloque: urgencia manifiesta y contratación) ESTADO ACTUAL (13/10/2020): Declara que la norma objeto de control está ajustada a derecho.	
● 08/06/2020 C.E SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA VEINTISIETE (27) ESPECIAL DE DECISIÓN Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE Radicación: 11001-03-15-000-2020-02226-00 (bloque: urgencia manifiesta y contratación) ESTADO ACTUAL (13/10/2020): Al despacho para fallo.		
● 05/06/2020		●

<sup>28</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.

<sup>29</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>30</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”

<p style="text-align: center;"><b>C.E. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b>  <b>SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN</b>                  Radicación: 11001-03-15-000-2020-02370-00                  Ponente: <b>NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN</b>                  (bloque: medidas de prevención del COVID)                  ESTADO ACTUAL (13/10/2020): No avoca conocimiento, ordena archivo.</p>		<p style="text-align: center;"><b>05/06/2020</b>  <b>C.E. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b>  <b>SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN</b>                  Radicación: 11001-03-15-000-2020-02333-00                  Ponente: <b>NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN</b>                  (bloque: medidas de bioseguridad y prevención).                  ESTADO ACTUAL (13/10/2020): Al despacho para fallo.</p>
<p style="text-align: center;">●  <b>03/06/2020</b>  <b>C.E. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b>  <b>SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No. 2</b>  <b>PONENTE: CÉSAR PALOMINO CORTÉS</b>                  Radicado: 11001-03-15-000-2020-02314-00                  (bloque: aislamiento, medidas de bioseguridad y prevención).                  ESTADO ACTUAL (13/10/2020): Auto que se abstiene de conocer.</p>		<p style="text-align: center;">●  <b>03/06/2020</b>  <b>C.E. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA DIECISIETE ESPECIAL DE DECISIÓN</b>  <b>Magistrado Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS</b>                  Proceso número: 11001-03-15-000-2020-02255-00                  (bloque: medidas de bioseguridad y prevención)                  ESTADO ACTUAL (13/10/2020): Al despacho para fallo.</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>                  Ponente: <b>ROCÍO ARAÚJO OÑATE</b>                  Radicación: 11001-03-15-000-2020-02097-00.                  (bloque: aislamiento)                  ESTADO ACTUAL (13/10/2020): Auto no avoca conocimiento.</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>                  Radicación: 11001-03-15-000-2020-02233-00                  (bloque: medidas de bioseguridad y prevención)                  ESTADO ACTUAL (13/10/2020): Al despacho para fallo.</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>                  Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-01904-00                  (bloque: aislamiento)  <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</b> <sup>31</sup>.                  ESTADO ACTUAL (13/10/2020): ORDENA ACUMULACIÓN.</p>	
<p style="text-align: center;">●  <b>18/05/2020</b>  <b>C.E. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b></p>		

<sup>31</sup> Se indicó textualmente: “El despacho, en decisiones previas tomadas respecto de la admisión de este medio de control, a partir del auto del 15 de abril de 2020 (expediente radicado 11001-03-15-000-2020-01006-00), consideró que, desde el punto de vista convencional y constitucional, el control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del CPACA tiene como esencia el derecho a la tutela judicial efectiva (...).”

Dado que se habilitó la posibilidad de que las personas accedan a la administración de justicia a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas (v. gr. nulidad simple), ha de entenderse que el control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, procede frente las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», sin incluir a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, que no pendan directamente un decreto legislativo (...). A partir del cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura, prorrogado por el Acuerdo PCSJA20-11549 del 7 de mayo de la misma anualidad (habilitación de la posibilidad de que las personas accedan a la Administración de Justicia a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas), **el espectro de los actos susceptibles de tener control inmediato de legalidad se limita a aquellos actos generales emitidos para desarrollar directamente los decretos legislativos, al tenor de lo dispuesto en las normas legales antes referidas.**

<p><b>SALA VEINTIDÓS ESPECIAL DE DECISIÓN</b>                  Magistrado Ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA                  Radicado: 11001031500020200187600                  (bloque: aislamiento)                  ESTADO ACTUAL (13/10/2020): ORDENA ACUMULACIÓN.</p>		
		<p style="text-align: center;">●</p> <p style="text-align: center;"><b>15/05/2020</b>                  C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO                  SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN                  PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN                  Radicación: 11001-03-15-000-2020-01913-00 (bloque: aislamiento).                  ESTADO ACTUAL (13/10/2020): Al despacho para fallo.</p>
	<p style="text-align: center;">●</p> <p style="text-align: center;"><b>15/04/2020</b>                  C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO                  SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN A                  Ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ.                  Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00                  (bloque: aislamiento, medidas sanitarias)                  TUTELA JUDICIAL EFECTIVA – DERECHOS FUNDAMENTALES</p>	
	<p style="text-align: center;">●</p> <p style="text-align: center;"><b>22/04/2020</b>                  C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO                  SECCIÓN TERCERA                  Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS.                  Radicación: 11001-03-15-000-2020-01246-00                  (bloque: aislamiento, medidas sanitarias)                  ESTADO ACTUAL (13/10/2020): <b>Auto del 10 de junio – declara improcedente</b><sup>32</sup>.</p>	

<sup>32</sup> “El contexto así descrito determinó la irrupción en el seno de la Corporación, **de voces que, al margen de la jurisprudencia de la Sala Plena, llamaron a una nueva y especial interpretación de los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y del artículo 136 del CPACA (se refiere a la tesis de W. Hernández acerca de la procedencia del CIL a la luz de la tutela judicial efectiva)** (...). Pues bien, el llamado que han venido realizando algunos Consejeros a una interpretación especial y nueva de la preceptiva rectora de este tipo de control, justificado como se encuentra por el difícil contexto que creó la emergencia, será atendido en esta providencia en la forma que mejor se pueda conciliar con la jurisprudencia de la Sala Plena de la Corporación, como un recurso al que ha de acudir el juez, en ejercicio del control inmediato de legalidad, **sólo en casos puntuales en los que encuentre que su contención ante las necesidades de control sobre un acto que, aunque proferido en ejercicio de función administrativa y en conexidad con las circunstancias que determinaron la situación de emergencia (pandemia), terminará redundando en grave compromiso de derechos fundamentales**, esto es, sin alterar la sólida línea jurisprudencial existente en relación con los caracteres de esta modalidad de control y de los actos pasibles de él”. (...).

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

Por otro lado, sin que ello implique un estudio detallado de su legalidad, la lectura de su texto indica que, las medidas que en ella se adoptan están orientadas a evitar las consecuencias negativas del aislamiento ordenado en el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, sobre el goce efectivo del derecho a la salud de la población más vulnerable al COVID 19. Por tanto, y comoquiera que no se advierte en forma manifiesta, **que esta conducta 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”.

2.2.1 De la gráfica que antecede, se tiene que los pronunciamientos del superior funcional han tendido a equilibrarse recientemente en las tres tesis *restrictiva, intermedia y amplia*, esta última 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, 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.

De otra parte, se observa que han surgido nuevos tópicos alrededor de la evolución propia de la pandemia por COVID 19 y los frentes que deben regularse de acuerdo con las necesidades de orden económico, social y sanitario.

No se trata de temáticas alusivas exclusivamente a *aislamiento preventivo obligatorio, calamidad pública y urgencia manifiesta*; se han estudiado actos relativos a las tarifas de los servicios públicos domiciliarios, uso transitorio por parte de las EPS de los recursos que tengan invertidos en títulos de deuda pública interna, transferencias a título gratuito de bienes en especie con el fin de garantizar la oferta de servicios de salud, medidas económicas en el marco de la apertura paulatina, protocolos de bioseguridad de diversas entidades, flexibilización laboral, entre otros.

De todos ellos, se han emitido pronunciamientos en las tres tesis que se refieren en la gráfica, sin que exista una posición unánime respecto de uno u otro bloque temático en particular.

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

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

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

2.3.2.1 Se unificaron así criterios en torno a la procedencia del estudio de fondo, en esencia, porque tales actos dicen haberse expedido para desarrollar el aludido D.E. 636/2020, u otros posteriores de su misma estirpe (D.E. 749/2020, D.E. 847/2020 y D.E. 878/2020), pues en el contexto del D.L. 417/2020, en aquel se acudió a tres tipos del sistema de fuentes: i) la potestad reglamentaria permanente que al presidente otorga el art. 189 de la Carta; ii) los poderes extraordinarios de policía administrativa del Gobierno, preexistentes tanto al D.L. 417 como a la R-385 del Min Salud; y iii) como se indica enseguida, también a varios de los decretos legislativos que 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>33</sup> imprimió a los protocolos que adopta el Ministerio de Salud y Protección

---

<sup>33</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

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

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

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

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

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

2.3.4 Con esa perspectiva se armonizan, sin rectificar posiciones ni excluir cada enfoque su propia estructura conceptual, las dos lecturas dispares que se han dado en este tribunal acerca de la viabilidad procesal del estudio de fondo en sede CIL, para los actos administrativos territoriales generales que se ocupan de las medidas de aislamiento preventivo, pero se precisa que la unificación opera para los que desarrollan las disposiciones del D.E. 636/2020, en adelante.

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

- ✓ Ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de junio de 2020, hasta las cero horas (00:001 del día 1 de julio de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19.
- ✓ Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio, limitó la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con determinadas excepciones (cada vez más, con flexibilización y ampliación progresiva de actividades permitidas).

---

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.

- ✓ 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 Social; además, dispuso respecto de los servicios religiosos que puedan implicar reunión de personas, que ellos serían permitidos siempre y cuando medie autorización de los alcaldes en coordinación con el Ministerio del Interior y se cumpla en todo momento con los protocolos emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social para el desarrollo de esta actividad.

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

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

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

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

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>34</sup>.

3.4 La Sala Plena Contencioso Administrativa también ha precisado *cómo debe hacerse el*

---

<sup>34</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.

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>35</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>36</sup>**

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

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

No obstante su naturaleza restrictiva, dentro de un Estado de derecho las normas de excepción han de mantener el sello que a éste le es inherente, a saber: 1. el gobernante, no obstante su mayor poder discrecional, está sujeto a control en todos los actos que, dentro de la nueva situación realice, y 2. la restricción de las libertades y derechos fundamentales ha de tener 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

<sup>35</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>36</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.

mismos bienes. Esa circunstancia brinda un insustituible criterio de control de los actos del gobernante investido de poderes excepcionales, y es éste el criterio que ha de guiar a la Corte en el examen de constitucionalidad de la presente ley estatutaria. Prescindir de ese criterio, conduce a trocar el Estado de derecho en una forma de organización política que lo contradice y desnaturaliza<sup>37</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>38</sup>.

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

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

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

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

<sup>37</sup> Corte Constitucional, sentencia C-179/1994, Carlos Gaviria Díaz, control previo del proyecto que se convirtió en Ley Estatutaria 137 de 1994.

<sup>38</sup> *Ibidem*, argumento de cierre del análisis del art. 1° del proyecto de ley.

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

Caballero.

[...]

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

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

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

[...]

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

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

*Artículo 51*

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

[...]

Sobre esta clase de responsabilidad ha dicho la Corte: "la responsabilidad del Estado para su

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

[...]

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

[...]

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

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

La línea interpretativa que se ofrece en este fallo, derivada del marco regulatorio estatutario de los estados de excepción, para el caso, art. 215 de la Carta, Ley 137/1994 y sentencia C-179/1994, profundizará en las particularidades significativas de los actos territoriales que se someten a estudio de fondo en sede CIL, específicamente para identificar, cuando corresponda: i) derechos, garantías o libertades que se supriman, restrinjan o afecten; ii) motivos y fines, según la sustentación administrativa expresa, explícita e individualizada de cada una de las restricciones incorporadas en esos actos

y su pertinente acreditación; iii) distinción entre núcleo esencial intangible y derechos que puedan limitarse; iv) necesidad, proporcionalidad y eficacia de las medidas; y v) eventuales notas que puedan configurar trato discriminatorio o diferenciación negativa entre sus destinatarios, sin justificación constitucional inequívoca.

5ª 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, desarrolla, entre otras fuentes, por las Leyes 9ª de 1979 (arts. 478-483), que se refieren a recaudo y manejo de información epidemiológica; 136 de 1994, art. 91; 715/2001 art. 44, que asigna responsabilidades a los municipios, de vigilancia y control sanitario para que se ocupen de la salud pública; 1523 de 2012 y 1801/2016, arts. 14 y 202, bloque normativo que concreta el poder extraordinario de policía de los gobernadores y alcaldes frente a diversas contingencias, entre ellas, calamidades y epidemias.

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

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

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 Expediente 2020-00496-00. Se trata del **Decreto 028 del 30/05/2020** emitido por el alcalde de Trinidad, “por medio del cual se prorroga el Decreto 024 de 2020 y se imparten nuevas instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid-19 con ocasión al Decreto 689 del 22 de mayo de 2020 y se dictan otras disposiciones”.

El método para analizar en sede CIL el Decreto 028 del 30/05/2020 implica analizar la totalidad del articulado del acto territorial; en primer lugar, en comparación con lo ordenado en el D.E. 636 del 06/05/2020 (medidas de aislamiento preventivo obligatorio desde el 11/05/2020 al 25/05/2020) y D.E 689 del 22/05/2020 (prórroga vigencia D.E. 636 hasta el 31/05/2020), relevantes para la época en la que fue expedido, para concluir si se ajusta o no a lo establecido por el Gobierno Nacional.

6.2 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 636 del 06/05/2020 <sup>39</sup> y Decreto 689 del 22/05/2020 <sup>40</sup>	Medidas territoriales Decreto 28 del 30/05/2020 <sup>41</sup>	Observaciones generales y enfoque constitucional
	<b>Artículo 1: Prorrogar</b> la vigencia del Decreto <b>24 de 2020</b> “Por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID 19 con ocasión del Decreto 636 del 06/05/2020” <b>hasta el 31/05/2020</b> y en tal medida extender las medidas allí establecidas hasta las 12:00 de la noche del 31/05/2020.	Por tratarse de una prórroga de las medidas contempladas en el Decreto 24/2020 (aislamiento preventivo obligatorio), hasta el 31/05/2020 en virtud de lo dispuesto en el D.E. 689 del 22/05/2020, ha de seguirse la misma línea y respetar y acatar la decisión ya adoptada en tal sentido con anterioridad (sentencia del 24/09/2020 CIL 2020-00383-00).
<b>Decreto 689 del 22/05/2020</b> <b>Artículo 1.</b> Prórroga. Prorrogar la vigencia del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 "Por el cual se	<b>Artículo 2:</b> Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del Trinidad <b>a partir del 30/05/2020</b> hasta las 00:00 horas	<b>Derechos afectados en general:</b> movilidad, locomoción, trabajo, ejercicio de actividad económica, libre

<sup>39</sup> Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.

<sup>40</sup> Por el cual se prorroga la vigencia del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 "por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público".

<sup>41</sup> Por medio del cual se prorroga el Decreto 24/2020 y se imparten nuevas instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID 19 con ocasión del Decreto 689 del 22/05/2020.

<p>imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público", hasta el 31 de mayo de 2020, y en tal medida extender las medidas allí establecidas hasta las doce de la noche (12:00 pm) del día 31 de mayo de 2020.</p>	<p>del 31/05/2020, en el marco de la emergencia sanitaria causada por el coronavirus.</p>	<p>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><b>Decreto 636 del 06/05/2020:</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>Parágrafo 1.</b> Se exceptúa de las medidas dispuestas en el presente artículo las siguientes personas, entidades y/o vehículos: <b>(se contemplan las mismas excepciones establecidas en el art. 3 del D.E. 636/2020)</b></p>	
<p><b>Decreto 636 del 06/05/2020:</b>  <b>Artículo 3 (...).</b>  <b>41.</b> El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, por un periodo máximo de una (1) hora diada, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales.</p> <p>Los niños mayores de 6 años podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre tres (3) veces a la semana, media hora al día, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales.</p> <p>En todo caso se deberán atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan.</p>	<p><b>41.</b> El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, por un periodo máximo de una (1) hora diada, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales.</p> <p>Los niños mayores de 6 años podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre tres (3) veces a la semana, media hora al día, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales.</p> <p>En todo caso se deberán atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan.</p>	<p>Se trata de la misma disposición contenida en el numeral 41 del art. 3 del D.E. 636/2020.</p> <p>Reprodujo la diferenciación negativa contra adultos mayores entre 60 y 69 años, que se invalidado en varios fallos; se examina en aparte posterior.</p> <p>La fijación de horarios para la actividad física para los diferentes grupos etarios se contempló más adelante.</p>
<p><b>Parágrafo 1.</b> Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas o identificadas en el ejercicio de sus funciones o actividades.</p>	<p><b>Parágrafo 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>Se trata de la misma disposición contenida en el parágrafo 1 del art. 3 del D.E. 636/2020. Medida necesaria y proporcional acorde con los derechos limitados. Sin trato discriminatorio.</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</p>	<p><b>Parágrafo 3.</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</p>	<p>Se trata de la misma disposición contenida en el parágrafo 4 del art. 3 del D.E. 636/2020. Medida necesaria y proporcional acorde con los derechos limitados. Sin trato</p>

<p>animales de compañía.</p> <p><b>Decreto 636 del 06/05/2020:</b>  <b>Artículo 2.</b> Ejecución de la medida de aislamiento. De conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, adoptada en el artículo anterior.</p>	<p>mascotas o animales de compañía.</p> <p><b>Artículo 3:</b> Modificar el art. 1 del Decreto 10 del 17/03/2020 conforme al Decreto 144 del 26/05/2020 expedido por la Gobernación de Casanare así:                  El horario del toque de queda en el municipio de Trinidad incluyendo el área urbana y rural irá desde las 21:00 horas hasta las 5:00 horas, <b>desde el 30/05/2020 hasta el 31/05/2020.</b></p> <p><b>ARTÍCULO 4:</b> Los ciudadanos pueden salir a realizar sus actividades de abastecimiento, diligencias bancarias, de notaría y las que se enlistan como excepciones en el anterior artículo, en horario de 6:00 am a 11:00 am y de 2:00 pm a 6:00 pm atendiendo al último dígito de su cédula así:</p> <p>Pico y cédula: lunes a martes.                  Pico y género: sábado (mañana hombres, tarde mujeres).                  Domingo: desinfección de calles y avenidas. <i>Nadie puede salir de sus viviendas, con excepción de las personas que prestan el servicio de domicilio.</i></p> <p><b>PARÁGRAFO 1:</b> Se continúa con la restricción de entrada y salida del municipio de Trinidad de personas y vehículos (carros, motos, camiones etc..) en el horario contemplado de 11:00 am a 2:00 pm y de 6:00 pm a 6:00 am.</p>	<p>discriminatorio.</p> <p><b>Derechos limitados:</b> circulación, movilidad, trabajo, ejercicio de actividad económica.</p> <p>La medida es necesaria para evitar la propagación del COVID; es proporcional acorde con los derechos restringidos y no se observa trato discriminatorio alguno que atente contra el principio a la igualdad.</p> <p><b>Derechos limitados:</b> circulación, movilidad, trabajo, ejercicio de actividad económica, trabajo.</p> <p>Las medidas de pico y cédula y pico y género son necesarias, proporcionales y no se observa trato discriminatorio alguno en ellas.</p> <p>Respecto de la disposición que reza: <u>“nadie puede salir de sus viviendas, con excepción de las personas que prestan el servicio de domicilio”</u>, habrá lugar a declararla condicionalmente legal, pues para su aplicación, es necesario que se garantice en todo caso la movilidad y libre acceso de quien lo requiera a los servicios médico asistenciales de urgencia, así como para adquirir medicamentos urgentes, cuando ello no sea posible por entrega domiciliaria, en los términos y condiciones señalados en los D.E 636/2020 y 689/2020.</p> <p><b>Derechos limitados:</b> circulación, movilidad, trabajo, ejercicio de actividad económica, trabajo.</p> <p>Habrà lugar a declarar condicionalmente legal dicha disposición, pues para su aplicación, es necesario que se garantice en todo caso la movilidad y libre acceso de quien lo requiera a los servicios médico asistenciales de urgencia, así como para adquirir medicamentos urgentes, en los términos y</p>
--	--	---

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

CIL fallo –850012333000-2020-00497-00 (AC 2020-00496) pág. 25

		condiciones señalados en los D.E 636/2020 y 689/2020.
	<b>ARTÍCULO 5: CONTINUAR</b> con la apertura de todos los establecimientos de comercio en el territorio del municipio de Trinidad, desde el día 01 de mayo de 2020, en un horario comprendido entre las 6: 00 am y las 11: 00 am y de 2:00 pm a 6:00 pm.	<b>Derechos limitados:</b> circulación, movilidad, trabajo, ejercicio de actividad económica.  La medida es necesaria para evitar la propagación del COVID; es proporcional acorde con los derechos restringidos y no se observa trato discriminatorio alguno que atente contra el principio a la igualdad.  Se trata del margen de maniobra (horarios establecimientos de comercio con medidas de bioseguridad y protocolos para su funcionamiento).  No se observa trato discriminatorio alguno que atente contra el principio de igualdad.  Se declarará condicionalmente legal lo dispuesto en el art. 5 del D.028, dado que, en todo caso, las medidas estarán vigentes desde la fecha de publicación del acto (30 de mayo 2020), pues el acto territorial no puede tener efectos retroactivos, como se pretendió hacer en el art. 5: desde el 01 de mayo de 2020.
	<b>PARÁGRAFO 1:</b> los establecimientos deberán contar con certificado de matrícula mercantil y/o certificado de existencia y representación legal, adicionalmente se deberá solicitar permiso a la Secretaria de Gobierno para su funcionamiento, con el fin de evaluar el protocolo de bioseguridad implementado y la debida organización para la atención de público. Quienes no lo cumplan y/o no adelanten el trámite, deberá permanecer cerrado hasta que obtenga el aval.	
	<b>PARÁGRAFO 2:</b> En todo caso, durante el tiempo que esté abierto el establecimiento de comercio deberá respetarse las recomendaciones y obligaciones dictadas por las autoridades sanitarias y policivas, es decir, el uso obligatorio de tapabocas, disposición de elementos de desinfección como lo es alcohol y gel para la realización de la desinfección respectiva y verificando que corresponda al pico y cedula.	
<b>Decreto 636 del 06/05/2020:</b> <b>Artículo 4.</b> Medidas para municipios sin afectación del Corona virus COVID-19. En ningún caso se podrán habilitar los siguientes espacios o actividades presenciales: (...) 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.	<b>PARÁGRAFO 3:</b> Los establecimientos y locales gastronómicos permanecerán cerrados y solo podrán ofrecer sus productos a través de entrega a domicilio o por entrega para llevar.	Se trata de la misma medida contemplada en el art. 4, numeral 3 del D.E. 636/2020. Medida acorde con lo establecido por el Gobierno Nacional; necesaria, proporcional y acorde con las circunstancias de la época en la que fue expedido el decreto territorial.
<b>Decreto 636 del 06/05/2020:</b> <b>Artículo 4.</b> Medidas para	<b>PARÁGRAFO 4:</b> Se	<b>Derechos limitados:</b>

<p>municipios sin afectación del Corona virus COVID-19. En ningún caso se podrán habilitar los siguientes espacios o actividades presenciales:                  (...)                  2. Los establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión, de baile, ocio y entretenimiento y de juegos de azar y apuestas tales como casinos, bingos y terminales de juego de video.</p>	<p>mantiene el cierre total de bares, discotecas y lugares de lenocinio</p>	<p>circulación, movilidad, trabajo, ejercicio de actividad económica.                   La medida es necesaria para evitar la propagación del COVID; es proporcional acorde con los derechos restringidos y no se observa trato discriminatorio alguno que atente contra el principio a la igualdad.</p>
<p><b>Decreto 636 del 06/05/2020:</b>  <b>Artículo 2.</b> Ejecución de la medida de aislamiento. De conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, adoptada en el artículo anterior.</p>	<p><b>PARÁGRAFO 5:</b> El día domingo no se permitirá la apertura de establecimientos de comercio, únicamente se podrá realizar atención a domicilio.</p>	<p><b>Derechos limitados:</b> circulación, movilidad, trabajo, ejercicio de actividad económica.                   La medida resulta eficaz para evitar la propagación del virus. Es proporcional acorde con los derechos limitados, pues en todo caso, la apertura de los establecimientos de comercio es permitida de lunes a sábado con atención al público de acuerdo con las medidas de pico y cédula. La atención no se suprimió en forma absoluta para el día domingo, pues está permitido el servicio domiciliario. No se observa trato discriminatorio alguno que atente contra el derecho a la igualdad.</p>
<p><b>Decreto 636 del 06/05/2020:</b>  <b>Artículo 6.</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>PARÁGRAFO 6:</b> Se permitirá el transporte público en el área urbana, mediante servicio a domicilio (llamada telefónica), aplicando las medidas de bioseguridad.</p>	<p>Medida acorde con lo dispuesto en el art. 6 del D.E 636 (servicio público de transporte terrestre). Se estableció el uso de llamada telefónica para tal fin. La disposición es proporcional a los derechos limitados o restringidos (circulación, movilidad). No se observa trato discriminatorio alguno que atente contra el derecho a la igualdad.</p>
<p><b>Decreto 636 del 06/05/2020:</b>  <b>Artículo 3 (...).</b>  <b>41.</b> El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, por un periodo máximo de una (1) hora diada, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones</p>	<p><b>ARTÍCULO 6:</b> la actividad física y el ejercicio al aire libre que se encuentre en el rango de edad de 18-60 años mencionados en el numeral 41 del artículo 1°, solo podrán realizarse en el horario de 5: 00 am a 8:00 de lunes a viernes, en forma individual, de acuerdo al</p>	<p><b>Derechos afectados:</b> circulación, movilidad, libre desarrollo de la personalidad, trabajo, ejercicio de actividad económica, deporte y recreación.   <b>Justificación:</b> los límites en el ejercicio de la actividad física y las medidas de distanciamiento</p>

<p>territoriales.                  Los niños mayores de 6 años podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre tres (3) veces a la semana, media hora al día, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales.                  En todo caso se deberán atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan.</p>	<p>pico y cédula y a un 1 km de su lugar de residencia.                   Los niños mayores de 6 años podrán realizar actividad física y ejercicio al aire libre, 3 veces por semana, los días lunes, miércoles y sábado en el horario de 4:00 pm a 4:30 pm a una distancia de 1 Km de su lugar de residencia en compañía de un adulto responsable sujeto al cumplimiento de pico y cédula con el cumplimiento de los protocolos del Ministerio de Salud y Protección Social.</p>	<p>se establecieron para evitar la propagación del virus.   <b>Necesidad:</b> resulta necesario proteger el derecho a la salud de los adultos mayores de 60 años, de todos los grupos etarios; la diferenciación entre ellos, franja desde 60 hasta 70 años requiere análisis separado.   <b>Conclusión: declarar nula la diferenciación negativa respecto de adultos de la franja entre 60 y 70 años de edad.</b>                   Se anulará la limitación relativa al radio de acción para la actividad física (un kilómetro), por acentuar sin justificación y motivación explícita las restricciones nacionales.                   En todo caso, se entenderá que son aplicables los límites en el horario máximo permitido para cada grupo etario, establecidos en el D.636, pues en el acto territorial se contemplaron horarios que exceden los establecidos por el Gobierno Nacional.</p>
<p><b>Decreto 636 del 06/05/2020:</b>  <b>Artículo 4.</b> Medidas para municipios sin afectación del Corona virus COVID-19. En ningún caso se podrán habilitar los siguientes espacios o actividades presenciales:                  (...)                  4. Gimnasios, piscinas, canchas deportivas, polideportivos, parques de atracciones mecánicas y parques infantiles.                  5. La práctica deportiva y ejercicio grupal en parques públicos y áreas de recreación, deportes de contacto o que se practiquen en conjunto.</p>	<p><b>PARÁGRAFO 1:</b> Se continúa con la restricción y no uso de: Gimnasios, piscinas, canchas deportivas, polideportivos, parques de atracciones mecánicas y parques infantiles, el ejercicio grupal en parques públicos y áreas de recreación, deportes de contacto o que se practiquen en conjunto.</p>	<p><b>Derechos limitados:</b> circulación, movilidad, trabajo, ejercicio de actividad económica.                   La medida es necesaria para evitar la propagación del COVID; es proporcional acorde con los derechos restringidos y no se observa trato discriminatorio alguno que atente contra el principio a la igualdad.</p>
<p><b>Decreto 636 del 06/05/2020:</b>  <b>Artículo 2.</b> Ejecución de la medida de aislamiento. De conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, ordenar a los gobernadores y alcaldes para</p>	<p><b>ARTÍCULO 7:</b> En la entrada del municipio se continuará con el puesto de mando unificado (PMU) que opera de manera coordinada con los demás para establecer con mayor rigurosidad el ingreso y salida de vehículos autorizados y el control de personas por los corredores viales.</p>	<p><b>Derechos limitados:</b> circulación, movilidad, trabajo, ejercicio de actividad económica.                   La medida es necesaria para evitar la propagación del COVID; es proporcional acorde con los derechos restringidos y no se observa trato discriminatorio alguno que</p>

<p>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>atente contra el principio a la igualdad.</p>
<p><b>Decreto 636 del 06/05/2020:</b></p> <p><b>Artículo 8.</b> Prohibición de consumo de bebidas embriagantes. Ordenar a los alcaldes y gobernadores que en el marco de sus competencias constitucionales y legales prohíban, dentro de su circunscripción territorial, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.</p>	<p><b>ARTÍCULO 8: PROHIBIR</b> el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 31 de mayo de 2020.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1:</b> No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes. Se insta a los establecimientos y locales comerciales, para que la venta de estos productos se realice a través de teléfono o por entrega a domicilio para su consumo fuera de los establecimientos, atendiendo las medidas sanitarias a que hubiere lugar.</p>	<p><b>Derechos limitados:</b> trabajo, libre desarrollo de la personalidad. <b>Justificación:</b> evitar propagación del COVID y garantizar orden público. <b>Necesidad:</b> medida necesaria para evitar propagación del virus por la concurrencia de personas en espacios abiertos y establecimientos de comercio a consumir bebidas embriagantes (discotecas, bares etc.).</p> <p><b>Proporcionalidad:</b> aunque la limitación es grande y por un amplio periodo de tiempo, ella no es absoluta, pues el expendio no quedó prohibido, haciendo proporcional la medida a las restricciones de los derechos en juego. El alcalde aclaró que la venta de dichos productos podía realizarse mediante comercio electrónico, telefónico o domicilio. <b>Eficacia:</b> Sí es eficaz para evitar la propagación del virus. Evita contagios ante la ausencia de aglomeraciones. No se evidencia trato discriminatorio alguno.</p> <p>Se declarará condicionalmente legal lo dispuesto en el art. 8 del D.028, a que, en todo caso, las medidas estarán vigentes desde la fecha de publicación del acto (30 de mayo 2020), pues el acto territorial no puede tener efectos retroactivos, como se pretendió hacer en el art. 8 desde el 27 de mayo de 2020.</p>
<p><b>Decreto 636 del 06/05/2020:</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</p>	<p><b>ARTÍCULO 9: ORDENAR</b> a los organismos de seguridad del Estado y a la Fuerza Pública hacer cumplir lo dispuesto en el presente decreto, para lo cual deberán realizar los operativos de rigor en todo el</p>	<p>No se trata de limitación a derechos o libertades individuales. El alcalde, como máxima autoridad de policía del municipio, dispuso la realización de operativos para hacer cumplir las disposiciones</p>

<p>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>territorio del municipio de Trinidad, y proceder a aplicar las medidas correctivas de su competencia, lo anterior en concordancia con los procedimientos establecidos en la Ley 1801 de 2016 "Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana"</p>	<p>del acto territorial.</p>
	<p><b>ARTÍCULO 10: ORDENAR</b> el uso obligatorio de tapabocas en todo el municipio para combatir la propagación de la covid-19, así mismo, el porte obligatorio del documento de identidad.</p>	<p><b>Derechos limitados:</b> circulación, movilidad, trabajo, ejercicio de actividad económica.</p> <p>La medida es necesaria para evitar la propagación del COVID; es proporcional acorde con los derechos restringidos y no se observa trato discriminatorio alguno que atente contra el principio a la igualdad.</p>
	<p><b>ARTÍCULO 11:</b> La Secretaría de Gobierno rendirá el informe de que trata el parágrafo 2 del literal 8 del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, a la Subdirección para la Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior.</p>	<p>No se trata de limitación a derechos o libertades individuales.</p>
	<p><b>ARTÍCULO 12:</b> Las estipulaciones no modificadas con el presente decreto continúan vigentes y no sufren modificación alguna.</p>	<p>No se trata de limitación a derechos o libertades individuales.</p>
<p><b>Decreto 636 del 06/05/2020:</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 13:</b> La inobservancia de las medidas adoptadas en el presente decreto en atención a la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, conlleva, además de las sanciones penales correspondientes, y la imposición de las medidas correctivas y medios de policía establecidos en la Ley 1801 de 2016 2016, en especial las consagradas en el artículo 35 numeral 2 (...)</p>	<p>No es una limitación a derechos o libertades individuales. Se trata de la aplicación de sanciones previstas en el ordenamiento en caso de incumplimiento de las medidas adoptadas en el decreto.</p>
	<p><b>ARTÍCULO 14:</b> En caso de salir regulación nacional o departamental sobre las medias tomadas en el presente acto</p>	<p>No es una limitación a derechos o libertades individuales.</p>

	administrativo, estas tendrán prioridad sobre el presente decreto, lo anterior de conformidad con el principio de legalidad de los actos administrativos.	
<b>Decreto 636 del 06/05/2020:</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: (...) 5. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.	<b>ARTÍCULO 15:</b> se exceptúa la fuerza mayor y el caso fortuito de las acciones adoptadas.	Se trata de una excepción autorizada por el D.636/2020.
	<b>ARTÍCULO 16:</b> El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.	Vigencia acto territorial.

6.3 Del análisis expuesto en los cuadros que anteceden, se tiene que algunas disposiciones adoptadas por el alcalde de Trinidad en el **Decreto 28 del 30/05/2020** no superan el filtro en sede CIL que debe hacer el juez contencioso administrativo de acuerdo con los parámetros establecidos en el marco dogmático y requieren modulación, así:

**6.3.1 Autorización para realizar ejercicio y actividad física - discriminación injustificada adultos mayores, franja 60-70 años – (art.6).**

6.3.1.1 El art. 6 del Decreto 28 del 30/05/2020, autorizó la actividad física de las personas mayores de 18 y menores de **60** años en determinada franja horaria (en la mañana entre las 5:00 am y las 6:00 am), de acuerdo con lo establecido por el Gobierno Nacional. Nada se dijo acerca de los adultos mayores de 60 y menores de 70 años.

6.3.1.2 Dicha exclusión, **suprime** de manera absoluta el derecho de los adultos en ese rango de edad a ejercer alguna actividad física al aire libre, disposición que: i) constituye un trato discriminatorio, sin justificación razonable; ii) introdujo una diferenciación negativa sin cumplir estándares constitucionales, pese a que podría haberse permitido el ejercicio controlado de sus derechos, con eficacia para los fines que se buscan, según se analizó en el marco teórico general; iii) es una medida desproporcionada respecto de las restricciones a los derechos a la movilidad, circulación, libre desarrollo de la personalidad, recreación y deporte de los adultos dentro de ese rango de edad (60-70); y iv) por la forma abstracta y absoluta en que se concibió la supresión del derecho, sin tener en cuenta condiciones homogéneas o comparables de salud, estilos de vida, pre o comorbilidades de los adultos mayores, registro y expansión de casos COVID en esa municipalidad, en la dimensión de una de las lecturas judiciales de la sala, hace aún más injustificada la diferenciación denunciada en precedencia.

En ese sentido, los límites en el ejercicio de la actividad física y las medidas de

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

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

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

De otra parte, se anulará la limitación relativa al radio de acción para la actividad física (un kilómetro), por acentuar sin justificación y motivación explícita las restricciones nacionales.

En virtud de carga de transparencia, se advierte que en la época en que se produjo el D-28/2020, según el reporte de sus autoridades, **Trinidad era municipio NO COVID**, hecho relevante para el enfoque analítico de uno de los magistrados que conforman la sala de decisión, que se ha considerado en fallos de esta misma temática<sup>42</sup>.

6.3.2 Prohibición de salida de viviendas y circulación el día domingo – art. 4: El alcalde del municipio de Trinidad contempló en el art. 4 del D. 28 de 2020, lo siguiente:

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

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

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

---

<sup>42</sup> Posición que ha sostenido el magistrado J.A. Figueroa Burbano, tratándose de municipios *sin afectación* o con *baja afectación COVID*. La magistrada A.P. Lara Ojeda ha estimado que *en todos los casos* la restricción para adultos de más de 60 años es constitucional por razones epidemiológicas; el ponente, N. Trujillo G., considera que esa medida, que se mantuvo en los decretos ejecutivos que antecedieron al D.E. 749/2020, viola los estándares constitucionales por carecer de justificación fáctica y conceptual específica. Controversia horizontal superada, para los actos territoriales que suceden al D.E. 749/2020, como se anunció en el marco teórico.

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

6.3.3 Prohibición de entrada y salida del municipio en determinados horarios – párrafo 1, art. 4: La disposición en comento, señala lo siguiente:

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

6.3.3.1 Por las mismas razones señaladas en el acápite que antecede, es necesario declarar condicionalmente legal dicha disposición, pues para su aplicación, es necesario que se garantice en todo caso la movilidad y libre acceso de quien lo requiera a los servicios médico asistenciales de urgencia, así como para adquirir medicamentos urgentes, en los términos y condiciones señalados en los D.E 636 y 689 de 2020.

6.3.4 Irretroactividad de las medidas dispuestas en los arts. 5 y 8 del Decreto 28: Se declararán condicionalmente legales las disposiciones contenidas en los arts. 5 y 8 del Decreto 28 del 30/05/2020, a que, en todo caso, las medidas estarán vigentes desde la fecha de publicación del acto (30 de mayo 2020), pues el acto territorial no puede tener efectos retroactivos, como se pretendió hacer en el art. 5, desde el 01 de mayo de 2020 y en el art. 8, desde el 27 de mayo de 2020.

6.4 Expediente 2020-00497-00. Se trata del **Decreto 037** del 01/07/2020 emitido por el alcalde de Trinidad, “por medio del cual se prorroga el Decreto **029** de 2020 y se imparten nuevas instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus Covid-19”, en el marco del D.E. 749/2020. En su contenido, ajusta varias disposiciones de sus antecesores locales al espectro de autorizaciones, ampliado por el Gobierno en dicho decreto ejecutivo.

El método para analizar en sede CIL el Decreto 037 del 01/07/2020 implica analizar la totalidad del articulado del acto territorial; en primer lugar, en comparación con lo ordenado en el D.E. 749 del 28/05/2020, 847 del 14/06/2020 y 878 del 25/06/2020 relevantes para la época en la que fue expedido, para concluir si se ajusta o no a lo establecido por el Gobierno Nacional.

6.5 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>43</sup>	Medidas territoriales Decreto 37 del 01/07/2020 <sup>44</sup>	Observaciones generales y enfoque constitucional
Decreto 878 del 25/06/2020 <b>Artículo 2.</b> Prórroga. Prorrogar la	<b>ARTÍCULO PRIMERO: ORDENAR</b> el aislamiento preventivo obligatorio	<b>Derechos afectados en general:</b>

<sup>43</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>44</sup> Por el cual se modifica y prorroga la vigencia del Decreto 29 del 04/06/2020 "por el cual se adoptan nuevas instrucciones en virtud del aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno Nacional mediante Decreto 749", de acuerdo con las disposiciones del Decreto 878 del 25 de junio de 2020.

<p>vigencia del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público", modificado por el Decreto 847 del 14 de junio de 2020, hasta el 15 de julio de 2020, y en tal medida extender las medidas allí establecidas hasta las doce de la noche (12:00 pm) del día 15 de julio de 2020.</p>	<p>de todas las personas habitantes del municipio de Trinidad, a partir <b>del día 01 de julio de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 15 de julio de 2020</b>, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.</p>	<p>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><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>PARÁGRAFO PRIMERO:</b> se exceptúa de las medidas dispuestas en el presente artículo a las siguientes personas, entidades y/o vehículos (se contemplaron las mismas excepciones dispuestas en el art. 749/2020, prorrogado mediante D.E 878/2020 hasta 15/07/2020).</p>	
<p><b>Parágrafo 1.</b> Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas o identificadas en el ejercicio de sus funciones o actividades.</p>	<p><b>Parágrafo 2.</b> Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas o identificadas en el ejercicio de sus funciones o actividades.</p>	<p>Se trata de la misma disposición contenida en el parágrafo 1 del art. 3 del D.E.749/2020. Medida necesaria y proporcional acorde con los derechos limitados. Sin trato discriminatorio.</p>
<p><b>Parágrafo 4.</b> Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas y animales de compañía, y en atención a medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía .</p>	<p><b>Parágrafo 3.</b> Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas y animales de compañía, y en atención a medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía .</p>	<p>Se trata de la misma disposición contenida en el parágrafo 4 del art. 3 del D.E. 749/2020. Medida necesaria y proporcional acorde con los derechos limitados. Sin trato discriminatorio.</p>
<p><b>Decreto 878 del 25/06/2020</b></p> <p><b>Artículo 1.</b> Modificación. Modificar los parágrafos 3 y 4 del artículo 5 del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, modificado por el artículo 2 del Decreto 847 del 14 de junio de 2020, los cuales quedarán así:</p> <p>"Parágrafo 3. Los alcaldes de los municipios y distritos, en coordinación con el Ministerio del Interior, podrán autorizar la implementación de planes piloto en los establecimientos y locales comerciales que presten servicio de comida, para brindar atención al público en el sitio -de manera presencial o a la mesa-, siempre y cuando se cumpla en todo momento con los protocolos de bioseguridad emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, para el desarrollo de esta actividad".</p>	<p><b>Artículo segundo:</b> El municipio de Trinidad coordinará con el Ministerio del Interior 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, previamente presentados a la Secretaría de Salud Municipal.</p>	<p>Se trata de la misma disposición contemplada en el parágrafo 3 del art. 5 del D.E. 749/2020 modificado por el D.E. 878/2020. Implementación de planes piloto en el marco de la apertura paulatina. Aplicación de protocolos de bioseguridad. No se observa trato discriminatorio alguno que atente contra el derecho a la igualdad.</p>
<p><b>Decreto 878 del 25/06/2020</b></p> <p><b>Artículo 1.</b> Modificación. Modificar los parágrafos 3 y 4 del artículo 5 del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, modificado por el artículo 2 del Decreto 847 del 14 de junio de 2020, los cuales quedarán así:</p>	<p><b>Artículo tercero:</b> El municipio de Trinidad coordinará con el Ministerio del Interior la realización de servicios religiosos que puedan implicar reunión de personas, 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 contemplada en el parágrafo 4 del art. 5 del D.E. 749/2020 modificado por el D.E. 878/2020. Coordinación con el Ministerio del Interior – realización de servicios religiosos en el marco de la apertura paulatina. Aplicación de protocolos de bioseguridad. No se observa trato discriminatorio alguno que atente contra el derecho a la igualdad.</p>

<p>“Parágrafo 4. Los servicios religiosos que puedan implicar reunión de personas se podrán permitir siempre y cuando medie autorización de los alcaldes en coordinación con el Ministerio del Interior y se cumpla en todo momento con los protocolos de bioseguridad emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social para el desarrollo de esta actividad.”</p>		
<p><b>Decreto 749 del 28/05/2020.</b></p> <p><b>Artículo 5.</b> Actividades no permitidas. <b>En ningún caso se podrán habilitar los siguientes espacios o actividades presenciales: (...)</b></p> <p>4. <b>Gimnasios</b>, piscinas, spa, sauna, turco, balnearios, <b>canchas deportivas</b>, polideportivos, parques de atracciones mecánicas y parques infantiles.</p>	<p><b>Artículo cuarto:</b> Habilitar la apertura de los espacios deportivos, como canchas, siempre que dichos escenarios sean a campo abierto y se garantice que la práctica deportiva se haga de manera individual y diferenciada, y gimnasios, cumpliendo todos los protocolos de bioseguridad elaborados por las Federaciones Deportivas Nacionales para el reinicio de su actividad en tiempos de pandemia.</p>	<p>Se anulará el art. 4, pues ni en el D.E. 749 del 28/05/2020, ni en el 847 del 14/06/2020, ni en el 878 del 25/06/2020 se permitió el uso de gimnasios o canchas deportivas. Ello, con el fin de evitar la concurrencia de personas y, por ende, la proliferación de los contagios. Contraría disposiciones nacionales.</p>
<p><b>Decreto 749 del 28/05/2020.</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 QUINTO:</b> Decretar toque de queda en el municipio de Trinidad incluyendo el área urbana y rural (corregimientos) desde las 21:00 horas hasta las 5:00 horas, desde el 01 de julio hasta el 15 de julio de 2020.</p> <p><b>ARTÍCULO SEXTO:</b> Los ciudadanos pueden salir a realizar sus actividades de abastecimiento, diligencias bancarias, de notaría y las que se enlistan como excepciones en el anterior artículo, en horario de 6:00 am a 11:00 am y de 2:00 pm a 6:00 pm atendiendo al último dígito de su cédula así:</p> <p>Pico y cédula: lunes a martes.                  Pico y género: sábado (mañana hombres, tarde mujeres).                  Domingo: desinfección de calles y avenidas. <i>Nadie puede salir de sus viviendas, con excepción de las personas que prestan el servicio de domicilio y quienes realicen actividad física de 5:00 pm a 8:00 pm.</i></p> <p><b>PARÁGRAFO 1:</b> Se continúa con la restricción de entrada y salida del municipio de Trinidad de personas y vehículos (carros, motos, camiones etc..) en el horario contemplado de 11:00 am a 2:00 pm y de 6:00 pm a 6:00am.</p>	<p><b>Derechos limitados:</b> circulación, movilidad, trabajo, ejercicio de actividad económica.</p> <p>La medida es necesaria para evitar la propagación del COVID; es proporcional acorde con los derechos restringidos y no se observa trato discriminatorio alguno que atente contra el principio a la igualdad.</p> <p><b>Derechos limitados:</b> circulación, movilidad, trabajo, ejercicio de actividad económica, trabajo.</p> <p>Las medidas de pico y cédula y pico y género son necesarias, proporcionales y no se observa trato discriminatorio alguno en ellas.</p> <p>Respecto de la disposición que reza: <u>“nadie puede salir de sus viviendas, con excepción de las personas que prestan el servicio de domicilio y quienes realicen actividad física de 5:00 am a 8:00 am”</u>, habrá lugar a declararla condicionalmente legal, pues para su aplicación, es necesario que se garantice en todo caso la movilidad y libre acceso de quien lo requiera a los servicios médico asistenciales de urgencia, así como para adquirir medicamentos urgentes, cuando ello no sea posible por entrega domiciliaria, en los términos y condiciones señalados en los D.E 749, 847 y 878 de 2020.</p> <p><b>Derechos limitados:</b> circulación, movilidad, trabajo, ejercicio de actividad económica, trabajo.</p> <p>Habrá lugar a declarar condicionalmente legal dicha disposición, pues para su aplicación, es necesario que se garantice en todo caso la movilidad y libre acceso de quien lo requiera a los servicios</p>

	<p><b>ARTÍCULO SÉPTIMO:</b>  <b>CONTINUAR</b> con la apertura de todos los establecimientos de comercio en el territorio del municipio de Trinidad, desde el día 01 de julio de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 15 de julio de 2020 (sin omitir la restricción de los domingos), en un horario comprendido entre las 6: 00 am y las 11: 00 am y de 2:00 pm a 6:00 pm</p> <p><b>PARÁGRAFO 1:</b> los establecimientos deberán contar con certificado de matrícula mercantil y/o certificado de existencia y representación legal, adicionalmente se deberá solicitar permiso a la Secretaria de Gobierno para su funcionamiento, con el fin de evaluar el protocolo de bioseguridad implementado y la debida organización para la atención de público. Quienes no lo cumplan y/o no adelanten el trámite, deberá permanecer cerrado hasta que obtenga el aval.</p> <p><b>PARÁGRAFO 2:</b> En todo caso, durante el tiempo que esté abierto el establecimiento de comercio deberá respetarse las recomendaciones y obligaciones dictadas por las autoridades sanitarias y policivas, es decir, el uso obligatorio de tapabocas, disposición de elementos de desinfección como lo es alcohol y gel para la realización de la desinfección respectiva y verificando que corresponda al pico y cédula.</p>	<p>médico asistenciales de urgencia, así como para adquirir medicamentos urgentes, en los términos y condiciones señalados en el D.E. 749.</p> <p><b>Derechos limitados:</b> circulación, movilidad, trabajo, ejercicio de actividad económica.</p> <p>La medida es necesaria para evitar la propagación del COVID; es proporcional acorde con los derechos restringidos y no se observa trato discriminatorio alguno que atente contra el principio a la igualdad.</p> <p>Se trata del margen de maniobra (horarios establecimientos de comercio con medidas de bioseguridad y protocolos para su funcionamiento).</p> <p>No se observa trato discriminatorio alguno que atente contra el principio de igualdad.</p>
<p><b>Decreto 749 del 28/05/2020.</b></p> <p><b>Artículo 5.</b> Actividades no permitidas. En ningún caso se podrán habilitar los siguientes espacios o actividades presenciales: (...)</p> <p>2. Los establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión, bares, discotecas, de baile, ocio y entretenimiento y de juegos de azar y apuestas, billares, casinos, bingos y terminales de juego de video.</p>	<p><b>PARÁGRAFO 3:</b> Se mantiene el cierre total de bares, discotecas y lugares de lenocinio.</p>	<p><b>Derechos limitados:</b> circulación, movilidad, trabajo, ejercicio de actividad económica.</p> <p>La medida es necesaria para evitar la propagación del COVID; es proporcional acorde con los derechos restringidos y no se observa trato discriminatorio alguno que atente contra el principio a la igualdad.</p>
<p><b>Decreto 847 del 14/06/2020.</b></p> <p>Artículo 1. Modificación. Modifíquese el numeral 35 del artículo 3 del <u>Decreto 749 del 28 de mayo de 2020</u>, el cual quedará así:</p> <p>"35. De acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales, y en todo caso con sujeción a los protocolos</p>	<p><b>Artículo 8:</b> la actividad física y el ejercicio al aire libre que se encuentre en el rango de edad de 18-69 años mencionados en el numeral 35 del artículo 1°, solo podrán realizarse en el horario de 5: 00 pm a 8:00 pm de lunes a domingo, en forma individual, de acuerdo al pico y cédula y a un 1 km de su lugar de residencia, cumpliendo los protocolos de bioseguridad establecidos por el</p>	<p>La manera de desarrollar actividad física y ejercicio cambió a partir del D. 749. El Gobierno Nacional estableció límites de acuerdo con la franja de edad, autorizó tales actividades para adultos entre los 18 y 69 años, adultos mayores de 70, así como para los niños mayores y menores de 6 años.</p> <p><b>Derechos fundamentales restringidos:</b> movilidad, libre desarrollo a la personalidad, recreación y deporte.</p> <p>Las medidas son justificadas y necesarias</p>

<p>de bioseguridad que para los efectos se establezcan, se permitirá: El desarrollo de actividades físicas, de ejercicio al aire libre y la práctica deportiva de manera individual de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 69 años, por un período máximo de dos (2) horas diarias. El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los niños mayores de 6 años, tres (3) veces a la semana, una (1) hora al día. El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los niños entre dos (2) y cinco (5) años, tres (3) veces a la semana, media hora al día. El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los adultos mayores de 70 años, tres (3) veces a la semana, una (1) hora al día".</p>	<p>Ministerio de Salud y Protección Social.</p> <p>Los niños mayores de 6 años podrán realizar actividad física y ejercicio al aire libre, 3 veces por semana, los días lunes, miércoles y viernes en el horario de 4:00 pm a 5:00 pm a una distancia de 1 Km de su lugar de residencia en compañía de un adulto responsable sujeto al cumplimiento de pico y cédula con el cumplimiento de los protocolos del Ministerio de Salud y Protección Social.</p> <p>El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los niños entre dos (2) y cinco (5) años, los días martes, jueves y sábado de 7:30 am a 8:00 am, cumpliendo con los protocolos de bioseguridad establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.</p> <p>El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los adultos mayores de 70 años, los martes, jueves y sábados de 5:00 am a 6:00 am, cumpliendo con los protocolos de bioseguridad establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.</p>	<p>para la prevención del COVID; SON PROPORCIONALES, pues ya no se eliminan o suprimen de forma absoluta los derechos de los adultos en la franja de 18 a 69 años y se permitió, además, la actividad física para los mayores de 70 con determinadas condiciones. Las medidas son eficaces (por mayores permisiones de manera paulatina) y no se observa trato discriminatorio alguno.</p> <p>Se anulará la limitación relativa al radio de acción para la actividad física (un kilómetro), por acentuar sin justificación y motivación explícita las restricciones nacionales.</p> <p>Lo demás se encuentra ajustado a las disposiciones del Gobierno Nacional (límites en horarios).</p>
<p><b>Decreto 749 del 28/05/2020.</b></p> <p><b>Artículo 5.</b> Actividades no permitidas. En ningún caso se podrán habilitar los siguientes espacios o actividades presenciales:          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.          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.</p>	<p><b>Parágrafo 1:</b> Se continúa con la restricción de uso de piscinas, parques de atracciones mecánicas y parques infantiles.</p>	<p><b>Derechos limitados:</b> circulación, movilidad, trabajo, ejercicio de actividad económica.</p> <p>La medida es necesaria para evitar la propagación del COVID; es proporcional acorde con los derechos restringidos y no se observa trato discriminatorio alguno que atente contra el principio a la igualdad.</p>
<p><b>Decreto 749 del 28/05/2020.</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</p>	<p><b>ARTÍCULO 9:</b> En la entrada del municipio se continuará con el puesto de mando unificado (PMU) que opera de manera coordinada con los demás para establecer con mayor rigurosidad el ingreso y salida de vehículos autorizados y el control de personas por los corredores viales.</p>	<p><b>Derechos limitados:</b> circulación, movilidad, trabajo, ejercicio de actividad económica.</p> <p>La medida es necesaria para evitar la propagación del COVID; es proporcional acorde con los derechos restringidos y no se observa trato discriminatorio alguno que atente contra el principio a la igualdad.</p>

<p>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>Decreto 749 del 28/05/2020.</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.</p>	<p><b>ARTÍCULO 10: PROHIBIR</b> el 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 cero horas (00:00 a.m.) del día 15 de julio de 2020.</p> <p><b>PARÁGRAFO 1:</b> No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes. Se insta a los establecimientos y locales comerciales, para que la venta de estos productos se realice a través de teléfono o por entrega a domicilio para su consumo fuera de los establecimientos, atendiendo las medidas sanitarias a que hubiere lugar.</p>	<p><b>Derechos limitados:</b> trabajo, libre desarrollo de la personalidad.  <b>Justificación:</b> evitar propagación del COVID y garantizar orden público.  <b>Necesidad:</b> medida necesaria para evitar propagación del virus por la concurrencia de personas en espacios abiertos y establecimientos de comercio a consumir bebidas embriagantes (discotecas, bares etc.).  <b>Proporcionalidad:</b> aunque la limitación es grande y por un amplio periodo de tiempo, ella no es absoluta, pues el expendio no quedó prohibido, haciendo proporcional la medida a las restricciones de los derechos en juego. El alcalde aclaró que la venta de dichos productos podía realizarse mediante comercio electrónico, telefónico o domicilio. <b>Eficacia:</b> Sí es eficaz para evitar la propagación del virus. Evita contagios ante la ausencia de aglomeraciones. No se evidencia trato discriminatorio alguno.</p>
<p><b>Decreto 749 del 28/05/2020.</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 11: ORDENAR</b> a los organismos de seguridad del Estado y a la fuerza pública hacer cumplir lo dispuesto en el presente decreto, para lo cual deberán realizar los operativos de rigor en todo el territorio del municipio de Trinidad, y proceder a aplicar las medidas correctivas de su competencia, lo anterior en concordancia con los procedimientos establecidos en la Ley 1801 de 2016 "Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana"</p> <p><b>ARTÍCULO 12: ORDENAR</b> el uso obligatorio de tapabocas en todo el municipio para combatir la propagación de la covid-19, así mismo, el porte obligatorio del documento de identidad.</p> <p><b>ARTÍCULO 13:</b> La Secretaría de Gobierno rendirá el informe de que trata el parágrafo 2 del literal 8 del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, a la Subdirección para la Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior.</p> <p><b>ARTÍCULO 14:</b> Las estipulaciones no modificadas con el presente decreto continúan vigentes y no sufren modificación alguna.</p>	<p>No se trata de limitación a derechos o libertades individuales. El alcalde, como máxima autoridad de policía del municipio, dispuso la realización de operativos para hacer cumplir las disposiciones del acto territorial.</p> <p><b>Derechos limitados:</b> circulación, movilidad, trabajo, ejercicio de actividad económica.</p> <p>La medida es necesaria para evitar la propagación del COVID; es proporcional acorde con los derechos restringidos y no se observa trato discriminatorio alguno que atente contra el principio a la igualdad.</p> <p>No se trata de limitación a derechos o libertades individuales.</p> <p>No se trata de limitación a derechos o libertades individuales.</p>
<p><b>Decreto 749 del 28/05/2020.</b></p>	<p><b>ARTÍCULO 15:</b> La inobservancia</p>	<p>No es una limitación a derechos o</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>de las medidas adoptadas en el presente decreto en atención a la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, conlleva, además de las sanciones penales correspondientes, y la imposición de las medidas correctivas y medios de policía establecidos en la Ley 1801 de 2016 2016, en especial las consagradas en el artículo 35 numeral 2 (...).</p>	<p>libertades individuales. Se trata de la aplicación de sanciones previstas en el ordenamiento en caso de incumplimiento de las medidas adoptadas en el decreto.</p>
<p><b>Decreto 749 del 28/05/2020.</b></p> <p><b>Artículo 3.</b> Garantías para /a medida de aislamiento. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades: (...)                  4. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.</p>	<p><b>ARTÍCULO 16:</b> En caso de salir regulación nacional o departamental sobre las medias tomadas en el presente acto administrativo, estas tendrán prioridad sobre el presente decreto, lo anterior de conformidad con el principio de legalidad de los actos administrativos.</p> <p><b>ARÍCULO 17:</b> se exceptúa la fuerza mayor y el caso fortuito de las acciones adoptadas.</p>	<p>No es una limitación a derechos o libertades individuales.</p> <p>Se trata de una excepción autorizada por el D.749/2020.</p>

6.6 Del análisis expuesto en los cuadros que anteceden, se tiene que algunas disposiciones adoptadas por el alcalde de Trinidad en el **Decreto 037 del 01/07/2020** no superan el filtro en sede CIL que debe hacer el juez contencioso administrativo de acuerdo con los parámetros establecidos en el marco dogmático.

6.6.1 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.

Sin embargo, se declarará nulidad parcial del ARTÍCULO OCTAVO, concretamente la expresión “a una distancia máxima de 1 km de su lugar de residencia” por acentuar sin justificación y motivación explícita las restricciones nacionales.

6.6.2 Prohibición de salida de viviendas y circulación el día domingo – art. 6: El alcalde del municipio de Trinidad contempló en el art. 6 del D. 37 de 2020, lo siguiente:

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

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

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

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

6.6.3 Prohibición de entrada y salida del municipio en determinados horarios – parágrafo 1, art. 6: La disposición en comento, señala lo siguiente:

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

6.6.3.1 Por las mismas razones señaladas en el acápite que antecede, es necesario declarar condicionalmente legal dicha disposición, pues para su aplicación, es necesario que se garantice en todo caso la movilidad y libre acceso de quien lo requiera a los servicios médico asistenciales de urgencia, así como para adquirir medicamentos urgentes, en los términos y condiciones señalados en los D.E 749 y 878 de 2020.

6.6.4 Habilitación de espacios deportivos – canchas y gimnasios (ART. 4): El art. 4 del Decreto 037 dispuso lo siguiente:

“**Artículo cuarto:** Habilitar la apertura de los espacios deportivos, como canchas, siempre que dichos escenarios sean a campo abierto y se garantice que la práctica deportiva se haga de manera individual y diferenciada, y gimnasios, cumpliendo todos los protocolos de bioseguridad elaborados por las Federaciones Deportivas Nacionales para el reinicio de su actividad en tiempos de pandemia”.

Se anulará el art. 4, pues en los D.E. 749 del 28/05/2020, 847 del 14/06/2020 y 878 del 25/06/2020 no se permitió el uso de gimnasios o canchas deportivas, de manera taxativa (prohibición expresa art. 5 D.E. 749). Ello, con el fin de evitar la concurrencia de personas y, por ende, la proliferación de los contagios por COVID 19. Dicha disposición, contraría las

reglas nacionales en la materia y no se acreditó coordinación o autorización previa con el Ministerio de Interior para ampliar excepciones.

7ª Conclusión: Del análisis de las disposiciones contenidas en los Decretos 25 y 37 de 2020 proferidos por el alcalde del municipio de Trinidad, se tiene que:

Decreto 25 del 30/05/2020

1° Respecto del art. 1 (prórroga D. 24 del 14/05/2020 hasta el 31/05/2020), se dispondrá estarse a lo resuelto en la sentencia del 24/09/2020, expediente CIL 2020-00383-00.  
2° Se anulará el aparte relativo a restringir la actividad física y ejercicio de adultos mayores dentro de la franja de edad de 60 a 70 años, contenida en el art. 6, así como la limitación acerca del radio de acción para la actividad física (un kilómetro); en cuanto a los límites horarios máximos permitidos, se entenderá que serán los contemplados en el art. 3, numeral 41 del D.E. 636/2020.  
3° Se modulará la prohibición de salida de viviendas y circulación el día domingo (art.4), así como la prohibición de entrada y salida del municipio en determinados horarios (parágrafo 1, art. 4).  
4° Se declararán condicionalmente legales las disposiciones contenidas en los arts. 5 y 8 del Decreto 28 del 30/05/2020, a que, en todo caso, las medidas estarán vigentes desde la fecha de publicación del acto (30 de mayo 2020).

Decreto 37 del 01/07/2020

1° Se declarará nulidad parcial del ARTÍCULO OCTAVO, concretamente la expresión “a una distancia máxima de 1 km de su lugar de residencia” por acentuar sin justificación y motivación explícita las restricciones nacionales (regulación actividad física para los diferentes grupos etarios).  
2° Se modulará la prohibición de salida de viviendas y circulación el día domingo (art.6), así como la prohibición de entrada y salida del municipio en determinados horarios (parágrafo 1, art. 6).  
3° Se anulará el art. 4, pues en los D.E. 749 del 28/05/2020, 847 del 14/06/2020 y 878 del 25/06/2020 no se permitió el uso de gimnasios o canchas deportivas, de manera taxativa (prohibición expresa art. 5 D.E. 749).

Se precisa que los decretos declarativos 417 y 637/2020, como los de su especie, no contienen habilitaciones directas a las autoridades territoriales; definen, cuando *declaran el estado de excepción*, los lineamientos a los que ha de someterse el Gobierno, vía decretos legislativos, para desarrollar las aristas allá previstos. Se trata de una distinción técnica que excede de lo académico, pues podría proyectar importantes consecuencias para el juzgamiento de los actos concretos.

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

RESUELVE:

1° ESTARSE a lo resuelto en la sentencia proferida el 24/09/2020 dentro del asunto con radicación CIL 2020-00383-00, respecto del art. 1 del Decreto 28 del 30/05/2020 (prórroga del Decreto 24 del 14/05/2020 hasta el 31/05/2020), de acuerdo con lo indicado en la motivación.

2° INAPLICAR para el caso en lo pertinente el numeral 41 del art. 3° del D.E. 636/2020, en lo relativo a prohibir actividad física de adultos entre 60 y 70 años de edad; en consecuencia, **DECLARAR NULA** la diferenciación negativa que respecto de adultos mayores de la franja entre 60 y 70 años de edad, reprodujo art. 6 del Decreto 28 del 30/05/2020, expedido por el alcalde de Trinidad.

Para preservar el efecto útil de la norma, en armonía con la Carta, se entenderá

sustituida la expresión “que se encuentren en el rango de edad de 18-60 años”, por “**menores de 70 años**”.

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

3° DECLARAR NULA la expresión “a un 1 km de su lugar de residencia” del artículo 6° del Decreto 028 del 30/05/2020 expedido por el alcalde de Trinidad, por las razones señaladas en la parte motiva.

4° DECLARAR CONDICIONALMENTE LEGAL la siguiente disposición del art. 4 del Decreto 028 del 30/05/2020, expedido por el alcalde de Trinidad:

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

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

5° DECLARAR CONDICIONALMENTE LEGAL el parágrafo 1 del art. 4 del Decreto 028 del 20/05/2020, expedido por el alcalde de Trinidad:

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

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

6° DECLARAR CONDICIONALMENTE LEGALES, los arts. 5 y 8 del Decreto 028 del 30/05/2020, en el sentido de que los efectos de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio rigen a partir de la fecha de publicación del acto.

7° DECLARAR NULA la expresión “a un 1 km de su lugar de residencia” del artículo 8° del Decreto 037 del 01/07/2020 expedido por el alcalde de Trinidad, por las razones señaladas en la parte motiva.

8° DECLARAR CONDICIONALMENTE LEGAL la siguiente disposición del art. 6 del Decreto 037 del 01/07/2020, expedido por el alcalde de Trinidad:

“Domingo (...Desinfección de calles). Nadie puede salir de sus viviendas, con excepción de las personas que prestan el servicio de domicilio y quienes realicen actividad física de 5:00 pm a 8:00 pm.

Para su aplicación, se garantizará en todo caso la movilidad y libre acceso de quien lo requiera a los servicios médico asistenciales de urgencia, así como para adquirir medicamentos urgentes, cuando ello no sea posible por entrega domiciliaria, en los términos y condiciones señalados en los D.E. 749/2020 y 878/2020.

9° DECLARAR CONDICIONALMENTE LEGAL el parágrafo 1 del art. 6 del Decreto 037

del 01/07/2020, expedido por el alcalde de Trinidad:

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

Para su aplicación, se garantizará en todo caso la movilidad y libre acceso de quien lo requiera a los servicios médico asistenciales de urgencia, así como para adquirir medicamentos urgentes, en los términos y condiciones señalados en los D.E. 749/2020 y 878/2020.

10° DECLARAR NULO el art. 4 del Decreto 37 del 01/07/2020, relativo a la habilitación de canchas deportivas y gimnasios, por las razones indicadas en la parte motiva.

11° DECLARAR ajustado al ordenamiento jurídico, en lo demás, el **Decreto 028** del 30/05/2020 “Por medio del cual se prorroga el Decreto 24/2020 y se imparten nuevas instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID 19 con ocasión del Decreto 689 del 22/05/2020” y el **Decreto 037** del 01/07/2020 “Por el cual se modifica y prorroga la vigencia del Decreto 29 del 04/06/2020 - por el cual se adoptan nuevas instrucciones en virtud del aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno Nacional mediante Decreto 749 -, de acuerdo con las disposiciones del Decreto 878 del 25 de junio de 2020”, por las razones señaladas en la motivación, respecto de cada uno.

12° 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.

13° En firme, actualícese registro, prescíndase 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 2020-000497-00 (AC 2020-00496), Decretos 28 y 37 de 2020 expedidos por el alcalde de Trinidad. Hoja de firmas, impuestas por medios digitales, 42 de 42).

LOS MAGISTRADOS,

D.L. 491 a. 11 y 806 a. 2  
Firma escaneada controlada; 22/10/2020. Se agrega firma electrónica  
**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**

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

**JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**

NTG/Eliana

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: **2b337ea46131d187fecb5fd647e7d22f6ee21a6ffa7c85c8074067b2c4d11251**

Documento generado en 23/10/2020 11:01:15 a.m.