

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



Yopal, cinco (05) de noviembre 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: Medidas de aislamiento preventivo obligatorio; reglas de los **D.E 636 del 06/05/2020 y 689 del 22/05/2020. Monterrey. Decreto 63 del 23/05/2020**. Declara parcialmente legal. Precisiones acerca de vigencia.

Origen: MUNICIPIO DE MONTERREY.  
Acto: Decreto 63 del 23/05/2020  
Radicación: 850012333000-2020-00480-00<sup>2</sup>

Magistrado ponente: NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

## ASUNTO POR RESOLVER

Se profiere sentencia en ejercicio del control inmediato de legalidad respecto del decreto municipal de la referencia, acorde con las reglas instrumentales del art. 185 de la Ley 1437. Por sala ya se dispuso dar traslado de la noticia, por demora en remisión, a la autoridad disciplinaria. Ingresó para fallo el 20/10/2020.

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. ACTO SOMETIDO A CONTROL DE LEGALIDAD

1° Se trata del Decreto 063 del 23/05/2020<sup>3</sup> “por medio del cual se adoptan medidas preventivas obligatorias para garantizar el orden público, en virtud del Decreto 639 del 22/05/2020, emitido por el Ministerio del Interior dentro de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19, en el municipio de Monterrey y se dictan se dictan otras disposiciones”(sic)<sup>4</sup>

1.1 Se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio desde el 25/05/2020 hasta el 31/05/2020, con algunas excepciones para personas, actividades y/o vehículos (art. 1°); se autorizó la salida para la realización de actividades de abastecimiento, diligencias bancarias y notariales y las enlistadas como excepciones, atendiendo el número de cédula (art. 2°); se decretó toque de queda desde las 05:00 horas del 25/05/2020 hasta el 31/05/2020 (art. 3°); se restringió el acceso al municipio de vehículos y personas desde las 00:00 horas del 25/05/2020 hasta las 24:00 horas del 31/05/2020, con algunas excepciones (art. 4°); se restringió la circulación de las personas para adquirir alimentos de primera necesidad, bebidas, elementos de aseo y desplazamiento a servicios financieros y notariales, atendiendo el género de las mismas (art. 5°); se prohibió el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio desde el 25/05/2020 hasta el 31/05/2020 (art. 6°) y se autorizó la reactivación del sector de la construcción y de la manufactura (arts. 9 a 11). Todo ello con vigencia desde su publicación.

1.2 Se invocaron como fundamentos los siguientes: arts. 2, 24, 49, 209 y 315 de la Carta; la Ley 136/1994; art. 29 de la Ley 1551/2012; arts. 5, 6, 201 y 205 de la Ley 1801/2016; arts. 12 y 30 de la Ley

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

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

<sup>3</sup> Expediente digital, documento 01.

<sup>4</sup> El número correcto del D.E. es 689 y no 639.

1523/2012; las Resoluciones 385 y 666 de MINSALUD, el D.L. 417/2020, el Decreto 418 del 18/03/2020 (reglas transitorias para expedir normas en materia de orden público) y D.E. 457, 531, 593, 636 y 689 de 2020.

1.3 Para el trámite de control automático de legalidad se recibió el texto electrónico del decreto municipal<sup>5</sup>. Previo requerimiento<sup>6</sup>, la administración de Monterrey allegó Oficio TRD.103.01.01-15 del 10/09/2020<sup>7</sup>, en el que el alcalde señaló lo siguiente:

- ✓ El Gobierno Nacional emitió el Decreto 417 del 17/03/2020, con el fin de establecer las medidas para prevenir y controlar la propagación del coronavirus Covid-19; además se han expedido actos administrativos en el marco de la emergencia sanitaria (D/636 de 2020 y el D/689 de 2020), razón por la que el municipio de Monterrey profirió el decreto objeto de control.
- ✓ Mediante Decreto 58 del 07/05/2020, se adoptaron medidas definitivas en aplicación de lo dispuesto en el D/636 de 2020, y una vez prorrogado por el D/689 de 2020, se hizo necesaria la expedición del acto administrativo objeto de control para garantizar la ejecución de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, teniendo como sustento fáctico el acta del Consejo Extraordinario de Seguridad 11 del 07/05/2020.
- ✓ Para la fecha en la que se expidió el Decreto 063 del 23/05/2020, de acuerdo con los reportes de la Gobernación de Casanare, se presentaban 26 contagios en el departamento, lo cual demuestra la rapidez con que actúa el virus, si se considera el lapso transcurrido desde la aparición del caso 1, por lo que era necesario adoptar las medidas dictadas por el Gobierno Nacional, con el fin de mantener indemne a la población.
- ✓ Teniendo en cuenta que el municipio no cuenta con diario oficial ni gaceta territorial, el acto administrativo de la referencia se fijó por el término de 3 días en su cartelera oficial y fue publicado en su página web.

1.3.1 Adicionalmente se adjuntaron los documentos que se relacionan a continuación:

- ✓ Acta de Consejo Extraordinario de Seguridad 11 del 07 de mayo de 2020<sup>8</sup>. Sus objetivos fueron: adoptar medidas de seguridad. Inicialmente se socializaron los lineamientos del Decreto Nacional 636 del 05/05/2020 en materia de orden público para atención de la emergencia sanitaria. Se adoptaron las siguientes medidas: i) continuar con el aislamiento obligatorio a partir de las (00:00 am) del día 11/05/2020 hasta las (00:00 am) del día 25/05/2020; ii) decretar toque de queda desde las 18:00 horas hasta las 5:00 horas; iii) continuar con la medida de pico y género; iv) continuar con la prohibición de consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos al público; v) adoptar garantías para la medida de aislamiento establecida en el Decreto 636 de 2020, entre otras disposiciones. Por otra parte, se dispuso que las diferentes autoridades municipales involucradas cumplan la orden judicial señalada. Se asignan tareas y responsables.
- ✓ Reporte de casos Covid- 19 publicado por el departamento de Casanare, corte al 20/05/2020<sup>9</sup>. Se reportaron 26 casos confirmados (10 mujeres, 16 hombres), para esa fecha.
- ✓ Constancia<sup>10</sup>, expedida por la secretaria ejecutiva del despacho de la Alcaldía de Monterrey, en la que se indicó que el decreto objeto de CIL fue fijado por tres días en la cartelera institucional a partir del 26/05/2020 y desfijado el 01/06/2020.

<sup>5</sup> Expediente digital, documento 01.

<sup>6</sup> i) allegar anexos, soportes documentales e información fáctica complementaria que el municipio tenga en su poder, relativa a establecer motivos de hecho que dieron lugar a la expedición del acto administrativo, adicionales o diferentes a los que explícitamente ya consideró el Gobierno Nacional en el decreto legislativo, ii) remitir certificación relativa a la fecha y medio de publicación del acto territorial aludido.

<sup>7</sup> Expediente digital, documentos 8 y 9-RESPUESTA Decreto 063 del 23/05/2020.

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

<sup>9</sup> Expediente digital, documento 11.

<sup>10</sup> Expediente digital, documento 13. CONSTANCIA DE FIJACIÓN Y DESFIJACIÓN DEL Decreto 063 del 23/05/2020.

- 1.3.2 Certificación de fecha 11/09/2020<sup>11</sup> acerca de la publicación del decreto objeto de control, efectuada el día 25/05/2020 a las 04:22 p.m., en la página Web institucional: expedida por la Secretaría General del municipio.

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

Se fijó el aviso núm. 291 del 28/08/2020<sup>12</sup>, en el portal institucional de esta Corporación - enlace Avisos a la Comunidad, para facilitar el conocimiento y la consulta de los interesados.

Durante el traslado de rigor (art. 185 Ley 1437/2011), se presentó pronunciamiento del comandante del Departamento de Policía de Casanare mediante Oficio S-2020-055080-COMAN - ASJUR 1.10 del 28/08/2020<sup>13</sup>. Manifestó que verificado y analizado el acto administrativo objeto de control, se encuentra ajustado a los lineamientos del ordenamiento jurídico vigente, entre ellos: i) la Constitución Política de Colombia (arts. 2, 24, 49, 209 y 315), ii) las Leyes 715/2001 (art. 44) y 1801/2016 (arts. 10, 14, 202 y 205); y iii) Decretos núm. 417 y 689 de 2020.

La Secretaría de Gobierno de Casanare, el personero municipal de Monterrey, el representante legal de la Cámara de Comercio de Casanare, convocados a rendir concepto acerca de la necesidad, oportunidad, pertinencia y eventual eficacia de la medida que se examina, no se pronunciaron. Tampoco hubo intervención ciudadana <sup>14</sup>.

## 3° CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO<sup>15</sup>

El procurador 53 judicial II **solicitó** declarar **conforme a derecho y por lo tanto legal** el acto objeto de CIL. Argumentó que: i) en la motivación se aludió expresamente a la situación de riesgo que vive el municipio con ocasión de la Covid-19, por lo que se adoptaron los decretos legislativos emitidos por el Ejecutivo Nacional, y ii) confrontados los actos municipales con el D.L. 637/2020 y los Decretos núm. 636/2020, 639/2020, 689/2020 y 749/2020 proferidos por el Gobierno Nacional, y las Leyes 136/1994, 715/2001 y 1801/2016, se constata indudablemente que no existe infracción alguna al ordenamiento jurídico.

Precisó que: i) el alcalde es *competente* para proferir dichos decretos, pues tal atribución le fue otorgada permanentemente por las Leyes 136/1994 (art. 91), 715/2001 (art. 44) y 1801/2016 (arts. 14 y 202), sin que a la fecha haya sido despojado transitoriamente de tal potestad por los recientes decretos legislativos y, ii) del contenido de la motivación y la parte resolutive se advierte que *existe conexidad* con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción - emergencia económica, social y ecológica por parte del Gobierno Nacional mediante el Decreto núm. 637 del 06/05/ 2020, ya que las decisiones allí plasmadas, tienen que ver con la situación de riesgos y desastres que pueda afrontar eventualmente la entidad territorial en cuanto a propagación y contagio. Se buscó con ello evitar aglomeraciones en determinados sitios para dar respuesta oportuna y eficaz al motivo de la calamidad decretada, así como destinar recursos del presupuesto para el sector de salud pública con el fin de ayudar a la población vulnerable.

Por último, señaló que el decreto objeto del CIL respeta las formalidades propias de esta clase de actuaciones y *existe proporcionalidad* de las medidas adoptadas para conjurar la crisis desatada por el COVID-19 e impedir la extensión de los efectos del estado de emergencia, ya que las restricciones establecidas<sup>16</sup> constituyen una medida necesaria, de buena y acertada gestión que contribuye a morigerar los efectos de la pandemia.

## CONSIDERACIONES

1ª Competencia. Para el trámite de control automático de legalidad, cuando efectivamente se trata de actos administrativos territoriales expedidos con fundamento o para el desarrollo de

<sup>11</sup> Expediente digital, mismo enlace, documento 12. CERTIFICACIÓN SECRETARIAL PUBLICACIÓN DEL Decreto 063 del 23/05/2020.

<sup>12</sup> Expediente digital, documento 06-AVISO NÚM.291.

<sup>13</sup> Expediente digital, documento 07.

<sup>14</sup> Expediente digital, documento 17-Constancia Secretarial-2020-00480-00.

<sup>15</sup> Expediente digital, documento 16-Concepto 2020-335-2020-00480-00-CIL-.

<sup>16</sup> Restricciones en la libre movilización y en aglomeraciones de personas en reuniones (públicas o privadas) y en establecimientos de consumo de bebidas alcohólicas, tanto en la zona urbana como en la rural del municipio.

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 Monterrey, expidió el Decreto 63 del 23/05/2020, mediante el cual ordenó el aislamiento preventivo obligatorio desde el **25/05/2020 hasta el 31/05/2020**, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del COVID, en virtud de lo dispuesto en el D.E. 689 del 22/05/2020 que prorrogó el D.E. 636 del 06/05/2020.

1.1.1 Se evidencia que los efectos del Decreto 63 del 23/04/2020 se han agotado en el tiempo. A continuación, se exponen las razones por las que, pese a dicha circunstancia, se emitirá decisión acerca de dichos actos:

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>17</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 del acto territorial de la referencia.

## 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.

<sup>17</sup> C.E, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, sentencia del 29/08/2013, radicación: 11001032600020057600(32293) consejero ponente: Danilo Rojas Betancourth; Sección Cuarta, sentencia del 27/05/2010, radicación 52001-23-31-000-2003-00719-01(16621), ponente: Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

<sup>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.

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

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

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

| Tesis restrictiva  | Tesis media  | Tesis amplia   |
|--|--|--|
| <i>CIL solo opera cuando el AAG invoca y se expide con base y para desarrollo de decretos legislativos.</i>  | <i>CIL opera cuando el AAG invoca y se expide en ejercicio concurrente de los decretos legislativos y de la normativa permanente preexistente.</i> | <i>CIL opera en todos los casos en que los AAG se ocupen de las causas o de los efectos de la pandemia COVID 19, a partir de la declaratoria del estado de excepción del 17/03/2020.</i> |
| <p style="text-align: center;">●</p> <p style="text-align: center;"><b>25/09/2020</b></p> <p style="text-align: center;"><b>C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n° 20</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés.</b></p> <p><b>Radicación: 11001-03-15-000-2020-04092-00</b> (bloque: protocolo de bioseguridad y control de riesgo COVID 19).</p> <p><b>ESTADO ACTUAL (13/10/2020)<sup>22</sup>: Avoca conocimiento.</b></p> |  |  |

<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

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE**

CIL fallo –850012333000-2020-00480      pág. 6

|  |  |  |
|--|--|--|
|  | <p>●</p> <p>22/09/2020<br/>C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO,<br/>SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n° 18<br/>Ponente: Oswaldo Giraldo López<br/>Radicación: 11001-03-15-000-2020-03895-00<br/>(bloque: urgencia manifiesta).<br/>AVOCA CONOCIMIENTO<sup>23</sup></p>  |  |
| <p>●</p> <p>21/09/2020<br/>C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO,<br/>SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n° 14<br/>Ponente: Alberto Montaña Plata.<br/>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).<br/>ESTADO ACTUAL: (13/10/2020)<sup>24</sup>: No admite.</p> |  |  |
|  | <p>●</p> <p>16/09/2020<br/>C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO,<br/>SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n° 23<br/>Ponente: José Roberto Sáchica Méndez.<br/>Radicación: 11001-03-15-000-2020-03978-00<br/>(bloque: tarifa transitoria para el servicio de energía eléctrica en las zonas no interconectadas)<br/>AVOCA CONOCIMIENTO<sup>25</sup></p> |  |
|  |  | <p>●</p> <p>28/07/2020<br/>C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO,<br/>SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n° 19<br/>Ponente: William Hernández Gómez<br/>Radicación: 110010315000 – 2020-03195<br/>(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)<br/>AVOCA CONOCIMIENTO<sup>26</sup></p> |
|  |  | <p>●</p> <p>8/06/2020<br/>C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO,<br/>SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n° 19<br/>Ponente: William Hernández Gómez<br/>Radicación: 110010315000 – 2020-02312<br/>(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)</p>   |

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.

<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.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

CIL fallo –850012333000-2020-00480 pág. 7

|   |   |                                  |
|---|---|----------------------------------|
|   |   | AVOCA CONOCIMIENTO <sup>27</sup> |
| <p>26/06/2020<br/>                 C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO,<br/>                 SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n° 26<br/>                 Ponente: Guillermo Sánchez Luque<br/>                 Radicación: 11001-03-15-000-2020-02611-00<br/>                 (bloque: aislamiento)<br/> <b>NO AVOCA CONOCIMIENTO, ORDENA ARCHIVO</b><br/>                 (estudio D. 457)<sup>28</sup></p>               |   |                                  |
| <p>17/06/2020<br/>                 C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO,<br/>                 SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n° 25<br/>                 Ponente: Martha Nubia Velásquez<br/>                 Radicación: 11001-03-15-000-2020-02327-00<br/>                 (bloque: medidas de bioseguridad)<br/> <b>RECHAZA POR IMPROCEDENTE</b><sup>29</sup></p>   |   |                                  |
| <p>16/06/2020<br/>                 C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO,<br/>                 SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n° 16<br/>                 Ponente: Nicolás Yepes Corrales<br/>                 Radicación: 11001 03 15 000 2020 02303 00<br/>                 (bloque: medidas de bioseguridad, aislamiento)<br/> <b>NO AVOCA CONOCIMIENTO</b><sup>30</sup></p>   |   |                                  |
| <p>08/06/2020<br/>                 C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO,<br/>                 SECCIÓN TERCERA<br/>                 Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS<br/>                 Radicación: 11001-03-15-000-2020-02330-00<br/>                 (bloque: medidas de bioseguridad y prevención)<br/>                 ESTADO ACTUAL (13/10/2020): Auto que resuelve<br/>                 recusación.</p> | <p>08/06/2020<br/>                 C.E SALA DE LO CONTENCIOSO<br/>                 ADMINISTRATIVO, SALA 17 ESPECIAL DE<br/>                 DECISIÓN<br/>                 Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS<br/>                 Radicación: 11001-03-15-000-2020-02299-00<br/>                 (bloque: urgencia manifiesta y contratación)<br/>                 ESTADO ACTUAL (13/10/2020): Declara que la<br/>                 norma objeto de control está ajustada a derecho.</p> |                                  |

<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.**

<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"

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE**

CIL fallo –850012333000-2020-00480      pág. 8

|   |   |  |
|---|---|--|
| <p align="center">●</p> <p align="center"><b>08/06/2020</b><br/> <b>C.E SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO,</b><br/> <b>SALA VEINTISIETE (27) ESPECIAL DE DECISIÓN</b><br/> <b>Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE</b><br/> <b>Radicación:</b> 11001-03-15-000-2020-02226-00<br/>         (bloque: urgencia manifiesta y contratación)<br/> <b>ESTADO ACTUAL (13/10/2020):</b> Al despacho para fallo.</p>         |   |  |
| <p align="center">●</p> <p align="center"><b>05/06/2020</b><br/> <b>C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b><br/> <b>SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN</b><br/> <b>Radicación:</b> 11001-03-15-000-2020-02370-00<br/> <b>Ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN</b><br/>         (bloque: medidas de prevención del COVID)<br/> <b>ESTADO ACTUAL (13/10/2020):</b> No avoca conocimiento, ordena archivo.</p>     |   | <p align="center">●</p> <p align="center"><b>05/06/2020</b><br/> <b>C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b><br/> <b>SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN</b><br/> <b>Radicación:</b> 11001-03-15-000-2020-02333-00<br/> <b>Ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN</b><br/>         (bloque: medidas de bioseguridad y prevención).<br/> <b>ESTADO ACTUAL (13/10/2020):</b> Al despacho para fallo.</p>           |
| <p align="center">●</p> <p align="center"><b>03/06/2020</b><br/> <b>C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b><br/> <b>SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No. 2</b><br/> <b>PONENTE: CÉSAR PALOMINO CORTÉS</b><br/> <b>Radicado:</b> 11001-03-15-000-2020-02314-00<br/>         (bloque: aislamiento, medidas de bioseguridad y prevención).<br/> <b>ESTADO ACTUAL (13/10/2020):</b> Auto que se abstiene de conocer.</p> |   | <p align="center">●</p> <p align="center"><b>03/06/2020</b><br/> <b>C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA DIECISIETE ESPECIAL DE DECISIÓN</b><br/> <b>Magistrado Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS</b><br/> <b>Proceso número:</b> 11001-03-15-000-2020-02255-00<br/>         (bloque: medidas de bioseguridad y prevención)<br/> <b>ESTADO ACTUAL (13/10/2020):</b> Al despacho para fallo.</p> |
| <p align="center">●</p> <p align="center"><b>01/06/2020</b><br/> <b>C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b><br/> <b>SALA VEINTISIETE (27) ESPECIAL DE DECISIÓN</b><br/> <b>Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE</b><br/> <b>Radicación:</b> 11001-03-15-000-2020-02097-00.<br/>         (bloque: aislamiento)<br/> <b>ESTADO ACTUAL (13/10/2020):</b> Auto no avoca conocimiento.</p>                           |   | <p align="center">●</p> <p align="center"><b>01/06/2020</b><br/> <b>C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b><br/> <b>SALA ESPECIAL DE DECISIÓN N.º 21</b><br/> <b>PONENTE: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS</b><br/> <b>Radicación:</b> 11001-03-15-000-2020-02233-00<br/>         (bloque: medidas de bioseguridad y prevención)<br/> <b>ESTADO ACTUAL (13/10/2020):</b> Al despacho para fallo.</p>        |
|   | <p align="center">●</p> <p align="center"><b>C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO</b><br/> <b>SALA 19 ESPECIAL DE DECISIÓN</b><br/> <b>PONENTE: WILLIAM HERNÁNDEZ</b><br/> <b>Número único de radicación:</b> 11001-03-15-000-2020-01904-00<br/>         (bloque: aislamiento)</p> <p align="center"><b>TUTELA JUDICIAL EFECTIVA – DERECHOS FUNDAMENTALES, AVOCA CONOCIMIENTO CON PRECISIONES ACERCA DE LA HABILITACIÓN DEL C.S.J.PARA ACCEDER A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA <sup>31</sup>.</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**

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

CIL fallo –850012333000-2020-00480 pág. 9

|   |   |   |
|---|---|---|
|   | ESTADO ACTUAL (13/10/2020): ORDENA ACUMULACIÓN.   |   |
| <p>●</p> <p>18/05/2020</p> <p>C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO<br/>SALA VEINTIDÓS ESPECIAL DE DECISIÓN</p> <p>Magistrado Ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA<br/>Radicado: 11001031500020200187600<br/>(bloque: aislamiento)</p> <p>ESTADO ACTUAL (13/10/2020): ORDENA ACUMULACIÓN.</p> |   |   |
|   |   | <p>●</p> <p>15/05/2020</p> <p>C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO<br/>SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN</p> <p>PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN</p> <p>Radicación: 11001-03-15-000-2020-01913-00 (bloque: aislamiento).</p> <p>ESTADO ACTUAL (13/10/2020): Al despacho para fallo.</p> |
|   | <p>●</p> <p>15/04/2020</p> <p>C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO<br/>SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN A</p> <p>Ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ</p> <p>Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00<br/>(bloque: aislamiento, medidas sanitarias)</p> <p>TUTELA JUDICIAL EFECTIVA – DERECHOS FUNDAMENTALES</p>                                     |   |
|   | <p>●</p> <p>22/04/2020</p> <p>C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO<br/>SECCIÓN TERCERA</p> <p>Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS.</p> <p>Radicación: 11001-03-15-000-2020-01246-00<br/>(bloque: aislamiento, medidas sanitarias)</p> <p>ESTADO ACTUAL (13/10/2020): Auto del 10 de junio – declara improcedente<sup>32</sup>.</p> |   |

inmediato de legalidad se limita a aquellos actos generales emitidos para desarrollar directamente los decretos legislativos, al tenor de lo dispuesto en las normas legales antes referidas.

<sup>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 posibles de él”. (...).

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

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

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

C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A, ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, quince (15) de abril de dos mil veinte (2020) Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00: “De acuerdo con lo precedente, este despacho considera que desde el punto de vista convencional y constitucional, el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del CPACA tiene como esencia el derecho a la tutela judicial efectiva, y ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la covid-19, es posible extender el

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.

2.2.1 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 con 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 legítima desplegar el control inmediato de legalidad, sin desplazar el ordinario contencioso administrativo, en especial, de nulidad simple.

2.3.2.1 Se unificaron así criterios en torno a la procedencia del estudio de fondo, en esencia, porque tales actos dicen haberse expedido para desarrollar el aludido D.E. 636/2020, u otros posteriores de su misma estirpe (D.E. 749/2020, D.E. 847/2020, D.E. 878/2020 y D.E. 990/2020), 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

---

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”.

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 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 El Decreto 689 del 22/05/2020 se limitó a prorrogar la vigencia de las medidas de aislamiento contempladas en el Decreto 636 del 06/05/2020, hasta el 31/05/2020; nada más.

### 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

<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 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.

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 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

<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.

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 mismos bienes. Esa circunstancia brinda un insustituible criterio de control de los actos del gobernante investido de poderes excepcionales, y es ése el criterio que ha de guiar a la Corte en el examen de constitucionalidad de la presente ley estatutaria. Prescindir de ese criterio,

<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.

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 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

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

natural, participa de la ambigüedad y la equivocidad que a él le son inherentes), puede distinguirse una zona central o núcleo y una zona de penumbra. Hacen parte de la primera, los hechos o circunstancias que sin duda están regulados por la norma. Y de la segunda, aquéllos cuya referencia a la norma resulta incierta y problemática.

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

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

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

"... El núcleo esencial de un derecho fundamental puede definirse como el ámbito intangible del derecho cuyo respeto se impone a las autoridades y a los particulares. ... Visto desde la perspectiva de los derechos subjetivos, el contenido esencial de un derecho fundamental consiste en aquellas facultades o posibilidades de actuación necesarias para que el derecho sea reconocible como pertinente al tipo descrito y sin las cuales dejaría de adscribirse a ese tipo, desnaturalizándose. Por otra parte, la jurisprudencia de intereses ha diseñado una fórmula según la cual el núcleo esencial del derecho fundamental es aquella parte de su contenido que es absolutamente necesaria para que los intereses jurídicamente protegibles, que dan vida al derecho, resulten real, concreta y efectivamente protegidos. De este modo, se rebasa o se desconoce el contenido esencial cuando el derecho queda sometido a limitaciones que lo hacen impracticable, lo dificultan más allá de lo razonable o lo despojan de la necesaria protección. ... La interpretación y aplicación de la teoría del núcleo esencial de los derechos fundamentales está indisolublemente vinculada al orden de valores consagrado en la Constitución. La ponderación de valores o intereses jurídico-constitucionales no le resta sustancialidad al núcleo esencial de los derechos fundamentales. El núcleo esencial de un derecho fundamental es resguardado indirectamente por el principio constitucional de ponderación del fin legítimo a alcanzar frente a la limitación del derecho fundamental, mediante la prohibición de limitaciones desproporcionadas a su libre ejercicio". Sentencia T-426/92 Magistrado Ponente Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

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

[...]

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

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

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

[...]

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

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

*Artículo 51*

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

[...]

Sobre esta clase de responsabilidad ha dicho la Corte: "la responsabilidad del Estado para su concreción requiere de los siguientes requisitos: a) que se cause un daño; b) que ese daño sea imputable, por acción u omisión, a una autoridad pública; y c) que ese daño sea antijurídico. Primero, el daño, como requisito esencial de toda responsabilidad, es el resultado de la

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

[...]

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

[...]

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

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

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

eventuales notas que puedan configurar trato discriminatorio o diferenciación negativa entre sus destinatarios, sin justificación constitucional inequívoca.

5ª 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 **Cuarentena sanitaria obligatoria para viajeros.** La oportuna alerta del Ministerio del Interior y la decisiones que en fallos divididos<sup>39</sup> recientes se produjo acerca de una restricción municipal impuesta a viajeros que provengan de otros lugares del territorio nacional en los que se hayan confirmado casos de la COVID 19 requiere ahora precisión y profundización de sus fundamentos jurídicos.

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

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

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

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

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

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

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

Artículo 4. Medidas preventivas de aislamiento y cuarentena. Las medidas preventivas de aislamiento y cuarentena adoptadas en la Resolución 380 de 2020, serán aplicadas por un término de 14 días. Para los viajeros que tengan su residencia en el territorio nacional, las medidas serán aplicadas en el lugar de destino final en el país. Si el primer lugar de desembarque no es su destino final, el traslado entre uno y otro lugar se hará con todas las medidas de bioseguridad, las cuales serán sufragadas con cargo a los recursos propios del viajero.

El cumplimiento de esta regla será vigilado por las secretarías de salud departamentales o distritales o quien haga sus veces tanto del lugar del primer desembarque como del lugar de destino. Migración Colombia reportará a estas entidades la información del viajero. Los viajeros que tengan su residencia en el extranjero, que se encuentren en aislamiento o cuarentena, podrán optar por regresar a su país de origen antes del término de catorce días, siempre y cuando se cumplan todas las medidas de bioseguridad, las cuales serán sufragadas con cargo a los recursos propios del viajero.

6.3 El Decreto Legislativo 439 del 20/03/2020 también se ocupó de la aludida *cuarentena sanitaria* (art. 2°); nótese que su regla general es la *prohibición de desembarco o ingreso al*

---

<sup>39</sup> TAC sentencias del 16/07/2020, A.P. Lara Ojeda, radicación 2020-00269-00 (actos de Orocué) y de la misma fecha, J.A. Figueroa Burbano, radicación 2020-00241-00 (actos de Nunchía), ambas con salvamento de voto, acerca de esa temática, de N. Trujillo González, por razones similares a las que se profundizan ahora. Se propone modificar línea.

*territorio nacional de viajeros que provengan del exterior* (art. 1°). Son quienes excepcionalmente se les autorice arribar, *desde otro país*, los destinatarios de esa medida preventiva no condicionada por tener signos o síntomas compatibles con la COVID 19.

6.4 No se observa disposición alguna que someta a trabajadores que residan en municipio diferente al de su trabajo, ni a los viajeros internos en general, a *cuarentena obligatoria de 14 días* de manera indiscriminada, solo porque procedan de lugares con casos confirmados de la COVID 19.

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

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

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

## 7ª EL CASO CONCRETO

7.1 Se trata del Decreto 063 del 23/05/2020 “por medio del cual se adoptan medidas preventivas obligatorias para garantizar el orden público, en virtud del Decreto 639 del 22/05/2020, emitido por el Ministerio del Interior dentro de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19, en el municipio de Monterrey y se dictan se dictan otras disposiciones”.

7.1.1 Del estudio en sede CIL del Decreto 63 del 23/05/2020: El método para ello implica analizar el articulado del acto territorial, en comparación con lo ordenado en el D.E. 636 del 06/05/2020 (aislamiento preventivo obligatorio desde el 11/05/2020 hasta el 25/06/2020), y D.E. 689 del 22/05/2020 (prórroga medidas de aislamiento del 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.

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 636 del 06/05/2020 <sup>40</sup> y Decreto 689 del 22/05/2020 <sup>41</sup>   | Medidas territoriales Decreto 63 del 23/05/2020 <sup>42</sup>   | Observaciones generales y enfoque constitucional  |
|---|---|---|
| <p><b>Decreto 636 del 06/05/2020</b></p> <p><b>Artículo 1. Aislamiento.</b> Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.</p> <p><b>Decreto 689 del 22/05/2020</b></p> <p><b>Artículo 1. Prórroga.</b> Prorrogar 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", 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><b>ARTÍCULO PRIMERO: ORDENAR</b> el aislamiento obligatorio preventivo de todas las personas habitantes del municipio de Monterrey Casanare, <b>a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, hasta las 24 horas (24:00) del día 31 de mayo de 2020</b>, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-1.</p> <p><b>Parágrafo:</b> Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos dentro de la jurisdicción del municipio de Monterrey, con las excepciones previstas en el artículo 2.</p>  | <p><b>Derechos afectados en general:</b> movilidad, locomoción, trabajo, ejercicio de actividad económica, libre desarrollo de la personalidad, recreación y deporte.</p> <p>El análisis individual respecto de la justificación, necesidad, proporcionalidad, eficacia y existencia o no de un trato discriminatorio sin justificación constitucional se hará de acuerdo con cada disposición adoptada a nivel territorial.</p>  |
| <p><b>Artículo 3.</b> Garantías para la medida de aislamiento. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades: (...)</p>   | <p><b>ARTÍCULO 2°: Garantías para la medida de aislamiento.</b> 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: <b>(EXCEPCIONES CONTEMPLADAS EN EL ART. 3 DEL D. 636/2020 junto con sus parágrafos.)</b></p>   |   |
| <p><b>4.1</b> El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de <b>18 a 60 años</b>, por un periodo máximo de una (1) hora diaria, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales. Los niños mayores de 6 años podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre tres (3) veces a la semana, media hora al día, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales. En todo caso se deberán atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan.</p>   | <p><b>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, será a partir de las 07:00 horas a las 08:00 horas y desde las 16:00 horas hasta las 17:00 horas. Los niños mayores de 6 años podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre en compañía de sus padres de familia y/o acudientes a partir 07:00 horas a las 08:00 horas y desde las 16:00 horas hasta las 17:00 horas, teniendo en cuenta en todo caso los protocolos de bioseguridad frente al cumplimiento de manejo de los elementos de protección para evitar el contagio y la propagación del coronavirus COVID-19.</p> | <p>Se trata de la misma disposición contenida en el numeral 41 del art. 3 del D.E. 636/2020.</p> <p><b>Derechos afectados:</b> circulación, movilidad, libre desarrollo de la personalidad, trabajo, ejercicio de actividad económica, deporte y recreación.</p> <p><b>Justificación:</b> los límites en el ejercicio de la actividad física y las medidas de distanciamiento se establecieron para evitar la propagación del virus.</p> <p><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.</p> |

<sup>40</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>41</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>42</sup> Por medio del cual se adoptan medidas preventivas obligatorias para garantizar el orden público, el virtud del D.E. 689/2020, emitido por el Ministerio del Interior, dentro de la emergencia sanitaria generada por el COVID 19, en el municipio de Monterrey.

|   |   |  |
|---|---|--|
|   |   | <p><b>Conclusión: declarar nula la diferenciación negativa respecto de adultos de la franja entre 60 y 70 años de edad.</b></p> <p>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>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 3°:</b> Decretar el toque de queda en el municipio de Monterrey Casanare a partir de las 18:00 horas hasta las 05:00 horas, desde el día 25 de mayo de 2020, hasta el día 31 de mayo de 2020.</p> <p><b>Parágrafo.</b> Se exceptúan de estas medidas los cuerpos de socorro, fuerza pública, autoridades y vehículos oficiales, vehículos de emergencias y comités establecidos para la atención de emergencia.</p> <p><b>ARTÍCULO 4°: Restringir.</b> el acceso al municipio de Monterrey de vehículos y personas, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 31 de mayo de 2020, respetando las personas y actividades de la que trata el artículo 2° del presente decreto.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> La administración municipal adelantará las acciones a que haya lugar para hacer efectiva la medida restrictiva de acceso al municipio cerrando las diferentes vías con las que cuenta el municipio de Monterrey.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Para las excepciones que contempla el presente artículo está habilitada el ingreso y salida del municipio por la carrera 11 desde y hasta la calle 24 (marginal de la selva) donde está instalado el puesto de control.</p> <p><b>ARTÍCULO 5°:</b> Dentro del mismo periodo establecido en el artículo 1° del presente decreto y para realizar actividades de la adquisición de alimentos de la primera necesidad, alimentos, bebidas, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población y desplazamiento a servicios bancarios, financieros, de operación de pago y a servicios notariales y actividad física, se deberá atender la siguiente condición para lograr la circulación en la jurisdicción del municipio de Monterrey:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Días con fecha impares pueden movilizarse exclusivamente personas del sexo masculino.</li> <li>2. Días con fechas pares pueden movilizarse exclusivamente las personas de sexo femenino.</li> </ol> <p>La población LGBTI circularan de acuerdo a la restricción aquí establecida según su identidad de género.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> En la verificación del cumplimiento de lo establecido en este parágrafo, las autoridades respetarán las diversas manifestaciones de identidad de género de las personas.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> Las personas de las que trata el presente artículo deberán cumplir con las medidas de autocuidado, tales como uso de tapabocas, guantes y distanciamiento de mínimo dos metros y demás que sean necesarias para prevenir el contagio del COVID-19.</p> | <p><b>Derechos limitados:</b> movilidad, circulación, trabajo.</p> <p>La medida está justificada, es necesaria y proporcional a la limitación de los derechos restringidos.</p> <p>Las actividades exceptuadas en el acto territorial son razonables por su naturaleza. No se observa trato discriminatorio alguno.</p> <p><b>Derechos afectados:</b> movilidad, circulación, trabajo, ejercicio de actividad económica.</p> <p>La medida es necesaria para evitar la propagación del COVID, es proporcional, pues en todo caso pueden salir e ingresar las personas y vehículos acorde con las actividades autorizadas por el Gobierno Nacional y acogidas por Monterrey. Se habilitó una sola vía para efectos de control y vigilancia. No se observa trato discriminatorio alguno.</p> <p><b>Derechos afectados:</b> movilidad, circulación, trabajo, ejercicio de actividad económica.</p> <p>Las restricciones de pico y género para desarrollar las actividades permitidas por el Gobierno Nacional son necesarias y proporcionales, pues en todo caso las personas pueden circular acorde con su género siguiendo determinados protocolos de bioseguridad que hacen parte del margen de maniobra del municipio. (uso de elementos de protección personal).</p> <p>No se observa trato discriminatorio alguno.</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 6°: Prohibición de consumo de bebidas embriagantes.</b> Prohibase el uso de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio abiertos al público, a partir de las 00:00 horas del día 25 de mayo de 2020 hasta las 00:00 horas del día 31 de mayo de 2020.</p>  | <p><b>Derechos limitados:</b> trabajo, libre desarrollo de la personalidad.<br/> <b>Justificación:</b> evitar propagación la COVID y garantizar orden público.<br/> <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.).<br/> <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 en el D. 636, haciendo proporcional la medida a las restricciones de los derechos en juego. <b>Eficacia:</b> Sí es eficaz para evitar la propagación del virus. Evita contagios ante la ausencia de aglomeraciones. No se evidencia trato discriminatorio alguno.</p> |
| <p><b>Artículo 9.</b> Garantías para el personal médico y del sector salud. Los gobernadores y alcaldes, en el marco de sus competencias, velarán para que no se impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud, ni se ejerzan actos de discriminación en su contra.</p>   | <p><b>ARTÍCULO 7°: Garantías para el personal médico y del sector salud.</b> Garantícese para el personal médico y el sector salud en el municipio de Monterrey Casanare, en el marco de las competencias del municipio el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud, ni se podrán realizar actos de discriminación en su contra. En el evento de evidenciarse acciones o conductas que impidan, obstruyan, o restrinjan el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás personal de vinculado con el servicio de salud, la policía e inspección de policía municipal actuará en el marco de la ley, según las competencias de cada uno.</p>   | <p>Con esta medida no se observan restricciones a derechos fundamentales o libertades individuales, se trata de una orden autorizada por el Gobierno para no obstruir la actividad médica.</p>  |
| <p><b>Artículo 3.</b> Garantías para la medida de aislamiento. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades: (...)</p> <p><b>25.</b> Las actividades de la industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.</p> | <p><b>ARTÍCULO 8°: INFORME DE SERVICIOS HOTELEROS:</b> Los prestadores de servicios hoteleros del municipio de Monterrey Casanare, deberán enviar de manera obligatoria el protocolo de bioseguridad aprobado por su ARL, para el respectivo estudio y otorgamiento de concepto favorable expedido por la oficina de salud pública municipal y certificación de funcionamiento por parte de la Secretaría de Desarrollo Económico y Medio Ambiente; igualmente remitir el reporte diario de los datos completos de sus huéspedes, informando si se llegare a presentar personas con síntomas relacionados con el virus COVID-19. La información requerida en el presente artículo deberá remitirse al correo electrónico <a href="mailto:saludpublica@monterrey-casanare.gov.co">saludpublica@monterrey-casanare.gov.co</a>.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> La secretaría 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.</p> | <p>No se restringen o limitan derechos o libertades individuales de manera desproporcionada. Aplicación del margen de maniobra (art. 2 D.E. 636/2020). La actividad hotelera está autorizada por el Gobierno Nacional y el alcalde del municipio de Monterrey contempló determinados requisitos y protocolos para su funcionamiento dentro de su margen de maniobra.</p> <p>La medida es razonable, proporcional y necesaria para evitar la propagación del COVID 19. No se observa trato discriminatorio que atente contra el principio de igualdad.</p>   |
| <p><b>Artículo 3.</b> Garantías para la medida de aislamiento. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirán</p>   | <p><b>ARTÍCULO 9°:</b> En desarrollo de los numerales 18 y 19 del artículo 2 del presente decreto, se permite la ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas y la ejecución de obras de construcción de edificaciones, y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos</p>   | <p><b>Derechos limitados:</b> trabajo, circulación, ejercicio de actividad económica.</p> <p>Medida justificada, necesaria y proporcional. No se observa trato discriminatorio alguno. Se trata de actividades autorizadas por el Gobierno en cuanto a la ejecución de</p>  |

|  |  |  |
|--|--|--|
| <p>el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades: (...)</p> <p>18. La ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas.</p> <p>19. La ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas.</p>   | <p>exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas, así:</p> <p><b>Parágrafo 1: Horario.</b> Los horarios permitidos serán los establecidos en el artículo 135 numeral 24 de la Ley 1801 de 2016, es decir, de 8:00 am a 6:00 pm de lunes a sábado para la ejecución de la obra, sin embargo, las empresas contarán con una hora adicional que será de 7:00 am a 8:00 am para la aplicación de los protocolos de bioseguridad (...)</p>   | <p>obras de infraestructura de transporte y obra pública.</p> <p><b>Derechos limitados:</b> trabajo, circulación, ejercicio de actividad económica.</p> <p>Medida justificada, necesaria y proporcional. No se observa trato discriminatorio alguno. Se establecieron concretos horarios para el desarrollo de la actividad.</p>   |
|  | <p><b>Permiso excepcional.</b> Se analizarán los casos excepcionales respecto a: distanciamiento al área residencial, transporte o desplazamiento del personal, seguridad del personal; para lo anterior se deberá presentar solicitud justificada por escrito, indicando nombre del proyecto, dirección, responsable, horario y personal (nombre y número de cédula).</p>   | <p><b>Derechos limitados:</b> trabajo, circulación, ejercicio de actividad económica.</p> <p>Medida justificada, necesaria y proporcional. No se observa trato discriminatorio alguno.</p> <p>Se trata del margen de maniobra del alcalde respecto de actividades autorizadas, para lo cual el alcalde de Monterrey contempló casos especiales: desplazamiento de personal, distancias al área residencial, etc.</p> |
|  | <p><b>Parágrafo 2. Permisos.</b> La Oficina Asesora de Planeación será la encargada de otorgar los permisos en el marco del plan de contingencia en la emergencia sanitaria por COVID-19 – ÚNICAMENTE AL PERSONAL DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN DE OBRAS RESIDENCIALES Y NO RESIDENCIALES, para lo cual deberán dar cumplimiento a lo siguiente: (...)<sup>43</sup></p>  | <p><b>Derechos limitados:</b> trabajo, circulación, ejercicio de actividad económica.</p> <p>Medida justificada, necesaria y proporcional. No se observa trato discriminatorio alguno.</p> <p>Se trata del margen de maniobra del alcalde respecto de actividades autorizadas. Permisos concretos para la actividad de la construcción residencial y no residencial.</p>   |
| <p><b>Artículo 3.</b> Garantías para la medida de aislamiento. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades: (...)</p> <p>18. La ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas.</p> <p>19. La ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas.</p> | <p><b>Parágrafo 3.</b> Para poder iniciar labores y de conformidad con el Decreto 636 de 06 de mayo de 2020, y el artículo 4 de la Resolución 666 del 2020, las empresas una vez radiquen los documentos relacionados en el párrafo anterior, deberán enviar protocolo de bioseguridad y solicitar visita a la Oficina de Salud Municipal, por medio del correo electrónico saludpublica@monterrey-casanare.gov.co, para que esta valide la implementación de los protocolos de bioseguridad mediante concepto favorable y se otorgue por parte de la Oficina Asesora de Planeación Municipal el permiso para iniciar labores.</p> | <p><b>Derechos limitados:</b> trabajo, circulación, ejercicio de actividad económica.</p> <p>Medida justificada, necesaria y proporcional. No se observa trato discriminatorio alguno.</p> <p>Se trata del margen de maniobra del alcalde respecto de actividades autorizadas – actividad de la construcción residencial y no residencial.</p>   |
|  | <p><b>Parágrafo 4.</b> Las empresas y/o microempresas deberán generar para sus empleados, identificaciones que le permitan a la autoridad competente hacer un control sobre su movilización. Esta deberá contar con el nombre de la empresa, nombre y dirección de ejecución de la obra, cargo que desempeña, nombre completo y número de cédula de ciudadanía o cédula de extranjería del trabajador o contratista.</p>   | <p><b>Derechos limitados:</b> trabajo, circulación, ejercicio de actividad económica</p> <p>Medida justificada, necesaria y proporcional. No se observa trato discriminatorio alguno.</p> <p>Se trata del margen de maniobra del alcalde respecto de actividades autorizadas - actividad de la construcción residencial y no residencial.</p>  |
|  | <p><b>Parágrafo 5.</b> Las empresas dedicadas a la explotación y comercialización de materiales</p>  | <p><b>Derechos limitados:</b> trabajo, circulación, ejercicio de actividad económica.</p>  |

<sup>43</sup> Certificado de Cámara de Comercio; licencia vigente, protocolo con copia del envío del Plan de Aplicación del Protocolo de Seguridad Sanitario para la Obra – PAPS0; solicitud escrita con datos del proyecto.

|   |   |   |
|---|---|---|
|   | <p>pétreos como aquellos que provienen de la roca, de una piedra o de un peñasco; y que habitualmente se encuentran en forma de bloques, losetas o fragmentos de distintos tamaños, entre otros, para la industria de la <b>construcción, ferreterías y demás establecimientos de comercio que desarrollen actividades encargadas de surtir la cadena de suministros de materiales e insumos requeridos para la ejecución de dichas obras de infraestructura autorizadas en el presente decreto</b>, deberán cumplir con el protocolo de bioseguridad, para lo cual la secretaria de despacho correspondiente, 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.</p> <p>Los establecimientos de comercio de la cadena de abastecimiento de la construcción, deberán cumplir en su totalidad con lo siguiente (...).</p> <p>Las empresas y/o microempresas una vez autorizadas, podrán iniciar operaciones distribuyendo a través de comercio electrónico, por entrega a domicilio o por entrega para llevar, en todo caso, deberán garantizar las medidas de bioseguridad establecidas por el Gobierno Nacional, a través de la Resolución 666 de 24 de abril de 2020 y Resolución 682 de 24 de abril de 2020.</p> <p><b>Parágrafo 6.</b> Solo podrán iniciar actividades las empresas de la construcción cuyos proyectos estén habilitados previo cumplimiento de los requisitos estipulados en este capítulo y que se encuentren autorizados por la administración municipal.</p> <p><b>Parágrafo 7.</b> Para la entrega de los inmuebles en el marco de la ejecución de la obra de construcción, se deberá informar a la Oficina Asesora de Planeación, de requerirse permiso especial para desplazamiento de personal.</p> <p><b>Parágrafo 8.</b> La vigilancia y control de la implementación y aplicación de los protocolos de bioseguridad estará a cargo de la secretaria que corresponda a la actividad económica, social, o al sector de la administración pública del protocolo que ha de ser implementado. El incumplimiento de lo estipulado en este capítulo y de los protocolos de control del riesgo y el manejo de las medidas sanitarias y de bioseguridad dará lugar al cierre inmediato de la obra de construcción o el establecimiento de comercio y se adelantaran las acciones administrativas, policivas y penales a que haya lugar. Cada secretaria, deberá reportar al Ministerio de Trabajo, los incumplimientos de la normatividad</p> | <p>Medida justificada, necesaria y proporcional. No se observa trato discriminatorio alguno.</p> <p>Se trata del margen de maniobra del alcalde respecto de actividades autorizadas – protocolos de bioseguridad</p> <p>Derechos limitados: trabajo, circulación, ejercicio de actividad económica.</p> <p>Medida justificada, necesaria y proporcional. No se observa trato discriminatorio alguno.</p> <p>Derechos limitados: trabajo, circulación, ejercicio de actividad económica.</p> <p>Medida justificada, necesaria y proporcional. No se observa trato discriminatorio alguno – margen de maniobra de alcalde.</p> <p>Derechos limitados: trabajo, circulación, ejercicio de actividad económica.</p> <p>Medida justificada, necesaria y proporcional. No se observa trato discriminatorio alguno – margen de maniobra de alcalde</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</p> | <p><b>Parágrafo 9.</b> Toda empresa y/o microempresa, ente público o privado que requiera personal externo del municipio de Monterrey debe reportar a entidad territorial con anterioridad el ingreso de dicho personal, con el objeto de garantizar el control del aislamiento preventivo obligatorio mínimo de 14 días como acción preventiva ante el contagio del Covid-19 por parte de la oficina de salud pública.</p>   | <p>Dicha disposición va en contra de la normatividad nacional, en virtud de la cual solo se exige cuarentena obligatoria de 14 días para las personas que ingresan del exterior y aquellos con resultado positivo de COVID. Dicha normatividad corresponde al D.L. 439 del 20/03/2020 (art. 2); Resolución 380/2020 del Ministerio de Salud (art. 2) y, Resolución 385/2020 del Ministerio de Salud (art. 4).</p> <p>Se contrarían disposiciones</p>  |

|  |  |  |
|--|--|--|
| <p>la República de Colombia, adoptada en el artículo anterior.</p>   |  | <p>nacionales aún vigentes, pues la cuarentena mínima de 14 días solo aplica para los casos ya mencionados.</p>  |
| <p>18. La ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas.</p> <p>19. La ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas.</p> | <p><b>ARTÍCULO 10°:</b> Requisitos para reiniciar infraestructura de transporte y obra pública.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Cada obra pública, de infraestructura de transporte, consultoría e Interventoría deberá contar con su Plan de Aplicación del Protocolo de Seguridad de Obra (PAPSO), debidamente avalado por la ARL y aprobado por la Interventoría o la Supervisión.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> El Plan de Aplicación del Protocolo de Seguridad Sanitario para la obra (PAPSO) deberá incluir cada uno de los requerimientos en materia de higiene personal e interacción social, áreas, horarios y turnos de trabajo, operación y construcción, administración, transporte y movilización de personal, transporte de carga, suministro de insumos, equipos y maquinaria, elementos e insumos de control biológico (...) conforme a la Resolución 666 de 2020, emitida por el Ministerio de Salud.</p> <p><b>Parágrafo 3.</b> Para poder iniciar obras, y de conformidad con el Decreto 636 de 06 de mayo de 2020 y el artículo 4 de la Resolución 666 del 2020, los contratistas radicarán el contrato de obra, el plan de seguridad de obra, y protocolo aprobado por la ARL a la oficina de Salud Pública Municipal al correo electrónico <a href="mailto:saludpublica@monterrey-casanare.gov.co">saludpublica@monterrey-casanare.gov.co</a>, para que esta verifique la implementación de los protocolos de bioseguridad y conceda concepto favorable y o envíe a la Secretaría de Infraestructura Municipal para aprobación del permiso para iniciar labores.</p> <p><b>Parágrafo 4.</b> Durante la ejecución de las obras, sin perjuicio de la vigilancia que ejerza cada secretaría que corresponda a la actividad económica, social, o al sector de la administración pública del protocolo que ha de ser implementado, quien hará visitas periódicas de verificación, será responsabilidad de las Interventorías o Supervisión velar por el cumplimiento del Plan de Aplicación del Protocolo de Seguridad de obra, deberá de presentar un informe semanal con el seguimiento y control de las medidas de Bioseguridad aprobadas y deberán ser enviadas al correo electrónico <a href="mailto:secreinfraestructura@monterrey-casanare.gov.co">secreinfraestructura@monterrey-casanare.gov.co</a>. (...)</p> <p><b>Parágrafo 5.</b> Los horarios permitidos serán los establecidos en el artículo 135 numeral 24 de la Ley 1801 de 2016, es decir, de 8:00 am a 6:00 pm de lunes a sábado para la ejecución de la obra, sin embargo, las empresas contarán con una hora adicional que será de 7:00 am a 8:00 am para la aplicación de los protocolos de bioseguridad del personal al ingresar a la obra de construcción, lo anterior sin perjuicio del permiso excepcional.</p> <p><b>Permiso excepcional.</b> Se analizará los casos excepcionales respecto a: distanciamiento al área residencial, transporte o desplazamiento del personal, seguridad del personal; para lo anterior se deberá presentar solicitud justificada por escrito, indicando nombre del proyecto, dirección, responsable, horario y personal (nombre y número de cédula).</p> | <p>Derechos limitados: trabajo, circulación, ejercicio de actividad económica.</p> <p>Medida justificada, necesaria y proporcional. No se observa trato discriminatorio alguno – margen de maniobra de alcalde (protocolos de bioseguridad).</p> <p>Derechos limitados: trabajo, circulación, ejercicio de actividad económica.</p> <p>Medidas justificadas, necesarias y proporcionales. No se observa trato discriminatorio alguno – margen de maniobra de alcalde.</p> <p>Derechos limitados: trabajo, circulación, ejercicio de actividad económica.</p> <p>Medida justificada, necesaria y proporcional. No se observa trato discriminatorio alguno.</p> <p>Se trata del margen de maniobra del alcalde respecto de actividades autorizadas – fijación de horarios y casos especiales</p> |
| <p><b>Artículo 2.</b> Ejecución de la medida de aislamiento. De conformidad con lo establecido en los artículos 296 y</p>  | <p><b>Parágrafo 6.</b> Toda empresa o ente público o privada que requiera personal externo del municipio de Monterrey debe</p>   | <p>Dicha disposición va en contra de la normatividad nacional, en virtud de la cual solo se exige cuarentena</p>   |

|   |  |   |
|---|--|---|
| <p>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>reportar a entidad territorial con previa anterioridad el ingreso de dicho personal, con el objeto de garantizar el control del aislamiento preventivo obligatorio mínimo de 14 días como acción preventiva ante el contagio del Covid-19 por parte de la oficina de salud pública.</p>   | <p>obligatoria de 14 días para las personas que ingresan del exterior y aquellos con resultado positivo de COVID. Dicha normatividad corresponde al D.L. 439 del 20/03/2020 (art. 2); Resolución 380/2020 del Ministerio de Salud (art. 2) y, Resolución 385/2020 del Ministerio de Salud (art. 4).</p> <p>Se contrarían disposiciones nacionales aún vigentes, pues la cuarentena mínima de 14 días solo aplica para los casos ya mencionados.</p> |
| <p>37. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de (i) productos textiles, (ii) prendas de vestir, (iii) cueros y calzado, (iv) transformación de madera; (v) fabricación de papel, cartón y sus productos; y (vi) sustancias y productos químicos, (vii) metales, eléctricos, maquinaria y equipos. Todos los anteriores productos deberán comercializarse mediante plataformas de comercio electrónico o para entrega a domicilio.</p> | <p><b>ARTÍCULO 11°:</b>De conformidad con el numeral 37 del artículo 2 del presente Decreto, se autoriza la cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de productos textiles, de cuero y prendas de vestir, de transformación de madera, de fabricación de papel, cartón y sus productos derivados, y fabricación de productos químicos, metales, eléctricos, maquinaria y equipos.</p>  | <p>Derechos limitados: trabajo, circulación, ejercicio de actividad económica.</p> <p>Medida justificada, necesaria y proporcional. No se observa trato discriminatorio alguno. Acorde con las disposiciones nacionales.</p>  |
|   | <p><b>Parágrafo 1.</b> Toda la cadena de manufactura, deberá funcionar exclusivamente a través de canales virtuales y/o domicilios, no está permitido abrir los almacenes al público.</p>  | <p>Derechos limitados: trabajo, circulación, ejercicio de actividad económica.</p> <p>Medida justificada, necesaria y proporcional. No se observa trato discriminatorio alguno – margen de maniobra del alcalde en el municipio.</p>  |
|   | <p><b>Parágrafo 2.</b>Para poder iniciar las labores enunciadas en el numeral 37 del artículo 2 del presente Decreto las empresas y/o microempresas deberán estar debidamente autorizadas por la Secretaría de Desarrollo Económico y Medio Ambiente, previa expedición de concepto favorable expedido por la oficina de Salud Pública por medio del correo electrónico (...), anexando los siguientes documentos, certificado de cámara y comercio si aplica, registro único tributario, copia del documento de identidad del representante legal, protocolo de bioseguridad aprobado por la ARL, de conformidad con los lineamientos del decreto 636 de 06 de mayo de 2020, Resolución 666 de 24 de abril de 2020 y Resolución 675 de 24 de abril de 2020.</p> | <p>Derechos limitados: trabajo, circulación, ejercicio de actividad económica.</p> <p>Medida justificada, necesaria y proporcional. No se observa trato discriminatorio alguno – margen de maniobra de alcalde (protocolos de bioseguridad).</p>  |
|   | <p><b>Parágrafo 3.</b> La vigilancia y control de la implementación y aplicación de los protocolos de Bioseguridad estará a cargo de la secretaría que corresponda a la actividad económica, social, o al sector de la administración pública del protocolo que ha de ser implementado, quien hará visitas periódicas de verificación y vigilancia. El incumplimiento de lo estipulado en este capítulo y de los protocolos de control del riesgo y el manejo de las medidas sanitarias y de bioseguridad dará lugar al cierre inmediato de la obra de construcción o el establecimiento de comercio y se adelantaran las acciones administrativas, policivas y</p>  | <p>Derechos limitados: trabajo, circulación, ejercicio de actividad económica.</p> <p>Medida justificada, necesaria y proporcional. No se observa trato discriminatorio alguno – margen de maniobra de alcalde (protocolos de bioseguridad).</p>  |

|  |  |   |
|--|--|---|
|  | <p>penales a que haya lugar. (...)</p> <p><b>Parágrafo 4.</b> Para el desplazamiento de los trabajadores, las empresas y/o microempresas deberán generar para sus empleados, identificaciones que le permitan a la autoridad competente hacer un control sobre su movilización. Esta deberá contar con el nombre de la empresa, nombre y dirección de ejecución de la obra, cargo que desempeña, nombre completo y número de cédula de ciudadanía o cédula de extranjería del trabajador o contratista.</p>  | <p>Derechos limitados: trabajo, circulación, ejercicio de actividad económica.</p> <p>Medida justificada, necesaria y proporcional. No se observa trato discriminatorio alguno – margen de maniobra de alcalde (protocolos de bioseguridad).</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>Parágrafo 5.</b> Toda empresa o microempresa o ente público o privada que requiera personal externo del municipio de Monterrey debe reportar a la entidad territorial “Oficina de Salud Pública” con anterioridad el ingreso de dicho personal, con el objeto de garantizar el control del aislamiento preventivo obligatorio mínimo de 14 días como acción preventiva ante el contagio del Covid-19.</p>  | <p>Dicha disposición va en contra de la normatividad nacional, en virtud de la cual solo se exige cuarentena obligatoria de 14 días para las personas que ingresan del exterior y aquellos con resultado positivo de COVID. Dicha normatividad corresponde al D.L. 439 del 20/03/2020 (art. 2); Resolución 380/2020 del Ministerio de Salud (art. 2) y, Resolución 385/2020 del Ministerio de Salud (art. 4).</p> <p>Se contrarían disposiciones nacionales aún vigentes, pues la cuarentena mínima de 14 días solo aplica para los casos ya mencionados.</p> |
| <p><b>ART. 3 (...).</b></p> <p><b>Parágrafo 5.</b> Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo, para iniciar las respectivas actividades, deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID - 19. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.</p>   | <p><b>ARTÍCULO 12°.</b> Todas las actividades reguladas en el presente decreto, se deberán acoger a lo dispuesto por la Resolución 666 del 24 de abril de 2020, Resolución 675 de 2020, por medio de la cual se adopta el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia Coronavirus COVID-19, y las que regulen este tema y sean emitidas con posterioridad a la entrada en vigencia de este decreto para lo cual la secretaria correspondiente vigilará su cumplimiento e informará a la autoridades competentes cualquier violación a estas normas.</p> | <p>Derechos limitados: trabajo, circulación, ejercicio de actividad económica.</p> <p>Medida justificada, necesaria y proporcional. No se observa trato discriminatorio alguno – margen de maniobra de alcalde (protocolos de bioseguridad).</p>  |
| <p><b>Artículo 6. Movilidad.</b> Se deberá garantizar el servicio público de transporte terrestre, por cable, fluvial y marítimo de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en el territorio nacional, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y las actividades permitidas en el artículo 3. Se deberá garantizar el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga.</p>   | <p><b>ARTÍCULO 13°:</b> Garantícese la distribución de paquetería por parte de los servicios postales que prestan sus servicios en esta jurisdicción, a través del servicio público de transporte terrestre, ello con el cumplimiento de las medidas de cuidado e higiene necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por la causa del virus COVID-19.</p>   | <p>La distribución de paquetería mediante el servicio público de transporte terrestre, es plena garantía del art. 6 (movilidad) del D.E. 636/2020. Medida proporcional, sin trato discriminatorio y eficaz. Ajustada a lineamientos nacionales.</p>   |
| <p><b>Artículo 2.</b> Ejecución de la medida de aislamiento. De conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones,</p>   | <p><b>ARTÍCULO 14°:</b> Todas las disposiciones contempladas en el presente decreto son de estricto cumplimiento para los habitantes y residentes en el municipio de Monterrey. Su incumplimiento acarreará las sanciones previstas en la Ley 1801 del 2016, sin perjuicio de la conducta punible de Violación a Medidas Sanitarias contemplada en el artículo 368 de la Ley 599 de 2000.</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 15°:</b> Se ordena a los</p>  | <p>No se trata de limitación a derechos o</p>   |

|   |   |  |
|---|---|--|
| <p>actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, adoptada en el artículo anterior.</p>   | <p>organismos de del estado, a las autoridades civiles y policivas hacer cumplir lo dispuesto en el presente decreto, para lo cual deberán realizar los operativos de en todo el del Municipio de Monterrey, aplicando, de ser el caso, las medidas correctivas de sus competencias.</p> <p>ARTÍCULO 16°: Las medidas señaladas en el presente decreto son de carácter transitorio y se extenderán desde la fecha hasta el 31 de mayo de 2020, sin perjuicio de la prórroga si hubiese lugar.</p> | <p>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>No se trata de limitación a derechos o libertades individuales. Disposición relativa a la vigencia acorde con lo dispuesto en el D.E. 636.</p> |
| <p>Artículo 10. Inobservancia de las medidas. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.</p>   | <p>ARTÍCULO 17°: La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código penal y a las multas previstas en el artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que la sustituya o la modifique.</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 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>ARTÍCULO 18°: La administración municipal divulgará el contenido del presente decreto a través de los medios de comunicación de alta circulación.</p> <p>El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y deroga el Decreto No. 058 de 07 de mayo de 2020 y las demás normas que sean contrarias.</p>  | <p>Es atribución permanente de la autoridad administrativa derogar sus propios actos regla.</p> <p>Se advierte, acerca de su vigencia, que esta operó y pudo oponerse a sus destinatarios únicamente desde la fecha de su publicación y no desde su expedición.</p>  |

7.1.2 Autorización para realizar ejercicio y actividad física - discriminación injustificada adultos mayores, franja 60-70 años – (numeral 41, art.2).

7.1.2.1 El art. 2, numeral 41 del Decreto 63 del 23/05/2020, autorizó la actividad física de las personas mayores de 18 y menores de **60** años en determinada franja horaria, de acuerdo con lo establecido por el Gobierno Nacional. Nada se dijo acerca de los adultos mayores de 60 y menores de 70 años.

7.1.2.2 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.

7.1.2.3 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. 3º, numeral 41 del D.E. 636/2020.

7.1.2.4 En otros fallos, quien ahora es ponente, ha desarrollado argumentación orientada a establecer que esa diferenciación negativa carece de sustento fáctico y normativo, tanto en el D.E. 636/2020, como en los actos territoriales que se limitaron a reproducirla.

7.1.2.5 Acorde con los estándares constitucionales citados en el marco teórico (*cargas de motivación explícita suficiente para limitar derechos y libertades; principios de igualdad, necesidad, proporcionalidad y razonabilidad*), omitir dicha sustentación vicia la validez de los actos regla, fueren nacionales o territoriales.

7.1.2.6 En sentencia similar, se sintetizaron las razones para inaplicar el referido numeral 41 del art. 3º del D.E. 636/2020 y anular su incorporación en los actos territoriales, así:

7.2.1.2 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.

7.2.1.3 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”<sup>44</sup>.

### 7.1.3 Aislamiento preventivo obligatorio mínimo de 14 días para personal externo del municipio – funcionamiento de empresas y microempresas públicas y privadas.

7.1.3.1 El municipio de Monterrey en el Decreto 63/2020 contempló una disposición común a tres artículos (9, 10 y 11), relacionados con la autorización de las actividades de infraestructura de transporte, obra pública y de la industria manufacturera, en los párrafos 9, 6 y 5 respectivamente.

<sup>44</sup> TAC, sentencia del 29/10/2020, N. Trujillo González, radicación 2020-00440-00 y acumulados, actos de Casanare. SPV de A.P. Lara Ojeda.

Lo señalado en los mencionados párrafos fue lo siguiente:

“Toda empresa o microempresa o ente público o privada que requiera personal externo del municipio de Monterrey debe reportar a la entidad territorial “Oficina de Salud Pública” con anterioridad el ingreso de dicho personal, con el objeto de garantizar el control del aislamiento preventivo obligatorio mínimo de 14 días como acción preventiva ante el contagio del Covid-19.”

7.1.3.2 Se observa que, en efecto, la normativa nacional señalada en el marco teórico solo impone esa cuarentena sanitaria por 14 días para los eventos específicos mencionados, razón por la que, si bien, se trata de una medida que no tiene directa relación con el D. 636, contraría otras disposiciones nacionales vigentes cuando se produjo y rigió. Por ello, se anularán los párrafos identificados en precedencia (párrafo 5 – art. 11; párrafo 6 – art. 10 y párrafo 9 – art. 9).

7.1.3.3 Las demás disposiciones adoptadas en el D. 063/2020, se ajustan a los lineamientos establecidos por el Gobierno en el D.E 636/2020, prorrogado por el D.E. 689/2020 y superaron el filtro en sede CIL acorde con los parámetros de justificación, necesidad, proporcionalidad y eficacia.

8ª Conclusión: Se inaplicará para el caso el numeral 41 del art. 3º del D.E. 636/2020, en cuanto restringió la actividad física y ejercicio al aire libre de adultos mayores entre 60 y 70 años; consecuentemente, se anulará la reproducción de dicha limitación, incorporada en el D-63/2020 de Monterrey; además, se declarará la nulidad de los párrafos 5, 6 y 9 de los arts. 12, 11 y 10 respectivamente, por contrariar las disposiciones nacionales en la materia (exigencia de aislamiento obligatorio por 14 días).

Se acoge parcialmente el concepto del Ministerio Público, cuyo agente abogó por que se mantenga todo el contenido del decreto municipal analizado, pues parcialmente se han detectado desviaciones jurídicas en los términos ya señalados.

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:

1º INAPLICAR para el caso el numeral 41 del art. 3º del D.E. 636/2020, en cuanto restringió la actividad física y ejercicio al aire libre de adultos mayores entre 60 y 70 años; consecuentemente, ANULAR la reproducción de dicha limitación, incorporada en el numeral 41 art. 2 del D-63 del 23/05/2020 expedido por el alcalde de Monterrey.

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.

2º DECLARAR nulos los párrafos 9, 6 y 5 de los arts. 9, 10 y 11, respectivamente, del Decreto 63 del 23/05/2020, por las razones señaladas en la motivación, que al efecto

indican:

**“Art. 9 (...) Parágrafo 9.** Toda empresa y/o microempresa, ente público o privado que requiera personal externo del municipio de Monterrey debe reportar a la entidad territorial con anterioridad el ingreso de dicho personal, con el objeto de garantizar el control del aislamiento preventivo obligatorio mínimo de 14 días como acción preventiva ante el contagio de COVID-19 por parte de la oficina de salud pública.

**Art. 10 (...) Parágrafo 6.** Toda empresa o ente público o privado que requiera personal externo del municipio de Monterrey debe reportar a la entidad territorial con previa anterioridad el ingreso de dicho personal, con el objeto de garantizar el control del aislamiento preventivo obligatorio mínimo de 14 días como acción preventiva ante el contagio del COVID-19 por parte de la oficina de salud pública.

**Art. 11 (...) Parágrafo 5.** Toda empresa o microempresa o ente público o privada que requiera personal externo del municipio de Monterrey debe reportar a la entidad territorial “Oficina de Salud Pública” con anterioridad el ingreso de dicho personal, con el objeto de garantizar el control del aislamiento preventivo obligatorio mínimo de 14 días como acción preventiva ante el contagio de COVID-19”.

3° DECLARAR ajustado al ordenamiento jurídico analizado en lo demás, el Decreto 63 del 23/05/2020, expedido por el alcalde del municipio de Monterrey, *“por medio del cual se adoptan medidas preventivas obligatorias para garantizar el orden público, en virtud del Decreto 639 de 22 de mayo de 2020 (SIC), emitido por el Ministerio del Interior dentro de la emergencia sanitaria generada por el covid-19, en el municipio de Monterrey y se dictan otras disposiciones”*, por las razones señaladas en la motivación.

Se precisa acerca de la vigencia del Decreto 63 del 23/05/2020, que esta lo fue desde la fecha de su publicación y no desde su expedición (art. 18).

4° 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.

5° En firme, actualícese registro, prescídase de conformar expediente físico, consérvese el repositorio digital institucional; déjese copia física impresa del fallo y archívese cuando sea viable el acceso a la sede institucional.

## NOTIFÍQUESE

(Aprobado en sala virtual de la fecha, según Acuerdo PCSJA20-11632 del CSJ, en armonía con las disposiciones del estado de excepción, entre ellas, arts. 11 del D.L. 491/2020 y 2° del D.L. 806/2020; acta . Fallo, expediente 2020-000480-00, expedido por el alcalde de Monterrey. Hoja de firmas, impuestas por medios digitales, 32 de 32).

LOS MAGISTRADOS,



D.L. 491 a. 11 y 806 a. 2

Firma escaneada controlada; 05/11/2020. 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: **78c21da975c74331a9be14dbfe15fa45f44439257aa375941d65a6bd16b9e65c**

Documento generado en 05/11/2020 04:02:26 p.m.

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>