

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



Yopal, doce (12) 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. Marcos teóricos: fines y alcances del CIL, enfoque constitucional. Restricción de derechos y libertades individuales.

3. Resolución 1462 del 27/08/2020 proferida por Ministerio de Salud y Protección Social - prórroga emergencia sanitaria hasta el 30/11/2020 (medidas sanitarias, de control epidemiológico y de vigilancia y control en el contexto de la pandemia por COVID 19).

4. Caso específico: declaratoria de emergencia sanitaria en el municipio de **Monterrey**, en la órbita de la **R-1462/2020** del Minsalud. **Decreto 86 del 27/08/2020**. Declara ajustado al ordenamiento jurídico analizado. Carga de transparencia: línea procesal unificada actual del Tribunal.

Origen: MUNICIPIO DE MONTERREY.  
Acto: Decreto **86** del 27/08/2020  
Radicación: 850012333000-2020-00548-00<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. Ingresó para fallo el 27/10/2020.

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. ACTOS SOMETIDOS A CONTROL DE LEGALIDAD

1° Se trata del Decreto 086 del 27/08/2020 "Por medio del cual se declara la emergencia sanitaria por el Coronavirus Covid-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus en el municipio de Monterrey"<sup>3</sup>.

1.1 Se decretó (sic) la emergencia sanitaria hasta el 30/11/2020 con el fin de adoptar medidas sanitarias de preparación, contención y mitigación de la propagación del virus Covid-19 y poder atender adecuadamente a la población que resulte afectada (art. 1); se establecieron medidas sanitarias de obligatorio cumplimiento, acatando las dispuestas en la Resolución 1462/2020 (art. 2); se ordenó cultura de prevención (art. 3); se adoptaron medidas de vigilancia y control epidemiológico (art. 4); se remitió a las sanciones penales y pecuniarias del art. 368 del Código Penal y del art. 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780/2016 para los casos de inobservancia de las medidas (art. 5); se dejó la inspección y vigilancia del cumplimiento de las medidas adoptadas durante la emergencia sanitaria para la preparación, contención y mitigación del riesgo frente al COVID-19 a cargo de los funcionarios de salud pública, el secretario de desarrollo social, el alcalde y las autoridades de policía (art. 6). Por último, se derogaron los decretos locales 034 y 35 del 17/03/2020.

<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 1- Decreto 086 del 27/08/2020.

1.2 Se invocaron como fundamentos los siguientes: arts. 2 y 315 de la Carta; art. 29 de la Ley 1551/2012; arts. 43 y 44 de la Ley 715/2001; arts. 14 y 202 de la Ley 1801/2016; art. 368 de la Ley 599/2000; la Resolución 1462/2020 del MINSALUD; el Decreto 780/2016 de MINSALUD y los Decretos locales 034 y 035 de 2020, por los cuales se declaró y modificó la declaratoria de emergencia sanitaria por la propagación del coronavirus Covid-19 en Monterrey.

1.3 Para el trámite de control automático de legalidad se recibió el texto electrónico del decreto municipal<sup>4</sup>. Previo requerimiento<sup>5</sup>, la administración de Monterrey allegó la siguiente información:

- ✓ En oficio núm. TRD 103.01.01-22 del 06/10/2020<sup>6</sup> el alcalde señaló lo siguiente: i) mediante comité extraordinario llevado a cabo el día 27/08/2020 por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, se socializaron las nuevas directrices del Ministerio de Salud y Protección Social, específicamente la Resolución 1462/2020 que prorrogó la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30/11/2020 y se adoptaron en el acto objeto de control, con el fin de prevenir y controlar la propagación del virus covid-19 y; ii) el acto administrativo referido se publicó tanto en la página web del municipio como en su cartelera oficial.
- ✓ Acta n.º 16 de reunión del día 27/08/2020 del comité extraordinario del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres <sup>7</sup>, en la cual: i) se discutieron las actividades del Plan de Acción Específico Covid-19, así como las medidas por adoptar frente a la Resolución 1462/2020 y el Decreto Nacional 1168 del 25/08/2020, en razón a que el municipio se encuentra en riesgo moderado; ii) se designaron responsables en las respectivas secretarías de la administración para la realización de actividades de control y vigilancia de los protocolos de bioseguridad; iii) se aprobó reforzar el grupo de profesionales en salud con una auxiliar de enfermería, igualmente la prórroga tanto de la declaratoria de calamidad pública como de la emergencia sanitaria, en acatamiento a las directrices del orden nacional.
- ✓ Constancia de publicación del acto administrativo de la referencia en portal web del municipio<sup>8</sup>, expedida el día 01/10/2020 por el equipo de gobierno digital en cabeza del secretario general de la Alcaldía de Monterrey.
- ✓ Constancia de fijación del acto administrativo de la referencia en la cartelera oficial del municipio por tres días, desde el 28/08/2020 hasta el 03/09/2020<sup>9</sup>, suscrita por la secretaria ejecutiva de la Alcaldía de Monterrey.

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

Se fijó el aviso núm. 350 del 22/09/2020<sup>10</sup>, en el portal institucional de esta Corporación - enlace Avisos a la Comunidad, para facilitar el conocimiento y la consulta de los interesados.

La Secretarías de Salud y de Gobierno de Casanare y el personero municipal de Monterrey, convocados a rendir concepto acerca de la necesidad, oportunidad, pertinencia y eventual eficacia de la medida que se examina; no se pronunciaron. Tampoco hubo intervención ciudadana<sup>11</sup>.

<sup>4</sup> Expediente digital-documento 1- Decreto 086 del 27/08/2020.

<sup>5</sup> **Requerimiento:** i) Remitir certificación relativa a la fecha y medio de publicación del acto territorial aludido y allegar los anexos, soportes documentales e información fáctica complementaria que el municipio tenga en su poder, relativa a establecer los motivos de hecho que dieron lugar a la expedición del acto administrativo.

<sup>6</sup> Expediente digital, documentos 6 y 7-respuesta a requerimiento de Auto 21-09-2020.

<sup>7</sup> Expediente digital, documento 10-respuesta a requerimiento de Auto 21-09-2020.

<sup>8</sup> Expediente digital, documento 9-respuesta a requerimiento de Auto 21-09-2020.

<sup>9</sup> Expediente digital, documento 8-respuesta a requerimiento de Auto 21-09-2020.

<sup>10</sup> Expediente digital, documento 13-AVISO NÚM. 350.

<sup>11</sup> Expediente digital, documento 14-Constancia Secretarial-2020-00548-00

El procurador 53 judicial no emitió concepto.

## CONSIDERACIONES

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

1.1 Carga de transparencia – conexidad fáctica del Decreto 86 del 27/08/2020 con el estado de excepción de emergencia económica, ecológica y social: Revisado el contenido material del decreto aludido en precedencia, se observa que se expidió para adoptar medidas de preparación, contención y mitigación de la propagación del virus Covid-19; a su vez, estableció medidas sanitarias de protección acogiendo varias de las previstas en la Resolución 1462 del 22/08/2020 de MINSALUD, acto que prorrogó la emergencia sanitaria por el coronavirus que causa la Covid-19 y modificó las Resoluciones 385 y 844 de 2020, lo que da que da lugar, por la **conexidad fáctica y normativa** con el estado de excepción de emergencia económica, ecológica y social de que trata el D.L. 417 del 17/03/2020, a que se despliegue el control inmediato e integral de legalidad, para los fines señalados en la Ley 1437, en armonía con la sentencia C-179/1994.

1.1.1 A título de carga de transparencia, se precisa que el ponente ha sostenido y mantiene línea más restrictiva que la mayoritaria de la sala, para examinar conexidad no solo fáctica sino también normativa de los actos territoriales con la emergencia sanitaria; no obstante, se abrió paso a estudio CIL del acto territorial Decreto 86/2020, por respeto a esa línea de mayoría, sin perjuicio de reexaminar lo que corresponda, en virtud del plus vinculante que recibieron las resoluciones sanitarias nacionales a partir del D.E. 636/2020.

1.1.2 La Resolución 1462 del 25/08/2020 prorrogó la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30/11/2020; contempló concretas medidas para prevenir y mitigar el riesgo de propagación del COVID 19, tales como prohibición de eventos de carácter público o privado que impliquen aglomeración de personas, control y vigilancia para la entrada y salida de personas en los establecimientos de comercio, entre otros aspectos. Además, aludió a la cultura de prevención y contempló medidas de vigilancia epidemiológica.

La R-1462/2020 del Minsalud, quedó revestida del *plus normativo* que se le otorgó vía *decreto legislativo*, de manera que a través de su contenido se establece el conector jurídico entre el estado de excepción que sobrevino con el D.L. declarativo 417/2020 y todos los actos territoriales regla que *adoptan y desarrollan* medidas sanitarias y prohibiciones en el mismo sentido.

1.1.3 Así que concurren en el caso, a diferencia de otros enmarcados únicamente en el D.E. 593/2020 y sus antecesores, dos grupos de fuentes de habilitación del acto municipal: los poderes administrativos permanentes de policía propios de los alcaldes, con la normativa sanitaria nacional aludida en precedencia; a ello se suma la conexidad fáctica, de la pandemia de la Covid 19, que se hace valer por la posición mayoritaria de la sala.

### 2ª Precisiones técnicas procesales<sup>12</sup>

2.1 Aunque el marco teórico que a continuación se expone, relativo a la restricción de derechos y libertades individuales (dimensión CIL), se ha desarrollado en gran mayoría en eventos de *aislamiento preventivo obligatorio*, se trae a colación ahora por el contenido del acto territorial

<sup>12</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.

bajo estudio, que aunque declaró emergencia sanitaria en el municipio de Monterrey, contempló precisas restricciones a derechos y libertades conforme a los parámetros previstos por el Gobierno Nacional en la Resolución 1462 del 25/08/2020, emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social.

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

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

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

2.2 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

2.2.1 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.

2.2.2 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.

2.2.2.1 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 sobrevivieron a partir de la primera declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica por la pandemia de la COVID 19.

2.2.2.2 En efecto: en el D.E. 636/2020, expresamente, se invocó el plus normativo que el D.L. 539 del 13/04/2020<sup>13</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.

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

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

---

<sup>13</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.

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>14</sup>.

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

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

*Se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento*

---

<sup>14</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.

*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>15</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>16</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, conduce a trocar el Estado de derecho en una forma de organización política que lo contradice y desnaturaliza<sup>17</sup>.

<sup>15</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>16</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.

<sup>17</sup> Corte Constitucional, sentencia C-179/1994, Carlos Gaviria Díaz, control previo del proyecto que se convirtió en Ley Estatutaria 137 de 1994.

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>18</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 natural, participa de la ambigüedad y la equívocidad que a él le son inherentes), puede distinguirse una zona central o núcleo y una zona de penumbra. Hacen parte de la primera, los hechos o circunstancias que sin duda están regulados por la norma. Y de la segunda, aquéllos cuya referencia a la norma resulta incierta y problemática.

---

<sup>18</sup> *Ibidem*, argumento de cierre del análisis del art. 1° del proyecto de ley.



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

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

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

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

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

[...]

A pesar de que el legislador utiliza idénticos términos a los que aparecen en el artículo 213 de la Carta, regulador del estado de conmoción interior, para hacerlo extensivo a los demás estados de excepción, ello no quiere decir que tal condicionamiento no les sea aplicable,

pues si bien es cierto que en caso de guerra exterior o de emergencia económica, social o ecológica, las causas que permiten su declaración son claramente distintas, lo cierto es que las medidas que se dicten durante dichos periodos, deben guardar la conexidad debida con las situaciones que dieron origen al estado de excepción correspondiente, tal como lo prescribe el numeral 1o. del artículo 214 de la Ley Suprema, que reza: "Los decretos legislativos... solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción".

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

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

[...]

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

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

*Artículo 51*

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

[...]

Sobre esta clase de responsabilidad ha dicho la Corte: "la responsabilidad del Estado para su concreción requiere de los siguientes requisitos: a) que se cause un daño; b) que ese daño sea imputable, por acción u omisión, a una autoridad pública; y c) que ese daño sea antijurídico. Primero, el daño, como requisito esencial de toda responsabilidad, es el resultado de la conducta del sujeto responsable hacia una persona, que se debe traducir en un perjuicio patrimonialmente avaluable para el receptor de la acción u omisión estatal. Segundo, la imputabilidad del daño es la atribución jurídica de reparar un daño causado que reposa en cabeza de un sujeto determinado. La imputación no puede realizarse con base en la sola

causación material de daño, sino que debe sustentarse, 'previa justificación de su procedencia, en otras razones o títulos jurídicos diferentes, ya sea la propiedad de la cosa que ha producido el daño, la titularidad de la empresa en cuyo seno ha surgido el perjuicio, la dependencia en que respecto del sujeto responsable se encuentra el autor material del hecho lesivo, o cualquier otra. Y tercero, la antijuridicidad del daño se contrae a que el sujeto que se soporta el daño no tenga el deber jurídico de afrontarlo. En conclusión, el artículo 90 de la Carta dispone una garantía de las personas en defensa de sus derechos frente al comportamiento estatal." (Sent. T-291/93 M.P. Alejandro Martínez Caballero).

[...]

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

[...]

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

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

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

5ª EL CASO CONCRETO

5.1 Se trata del Decreto 086/2020 “Por medio del cual se declara la emergencia sanitaria por el Coronavirus Covid-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus en el municipio de Monterrey”.

5.1.1 Contenido del Decreto 86 del 27/08/2020: El alcalde del municipio de Monterrey, mediante el D.86 del 27/08/2020, tuvo en cuenta en su motivación, entre otros, los siguientes argumentos:

- ✓ Mediante Decreto 109 del 16/03/2020, se declaró emergencia sanitaria por causa del COVID 19 y se adoptaron medidas para hacer frente al virus en el departamento de Casanare.
- ✓ Por medio de Resolución 1462 del 25/08/2020 el Ministerio de Salud y Protección Social prorrogó la emergencia sanitaria hasta el 30/11/2020 y modificó las Resoluciones 385 y 844 de 2020.
- ✓ De conformidad con el Decreto 780 de 2016 del Ministerio de Salud y Protección Social, art. 2.8.8.1.1.9, es función de las direcciones seccionales de salud en el sistema de vigilancia en salud pública, declarar en su jurisdicción la emergencia sanitaria en salud de conformidad con la ley.
- ✓ Que las autoridades sanitarias del nivel territorial que ejercen funciones de vigilancia y control sanitario deben adoptar las medidas necesarias de carácter preventivo, de seguridad y control, con el fin de prevenir y controlar enfermedades y factores de riesgo que pueden producirse, en especial, las establecidas en el artículo 2.8.8.1.4.30 del Decreto 780 de 2016 e informar oportunamente el Sistema de Vigilancia en Salud Pública.
- ✓ El parágrafo 1 del artículo 2.8.8.1.4.30 del Decreto 780 de 2016 señala: “Sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional o internacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objetivo de limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada”.
- ✓ Mediante Decreto 034 y 035 de 17 de marzo de 2020, se declaró y se modificó la declaratoria de la emergencia sanitaria a causa de la propagación del coronavirus Covid — 19 en el municipio de Monterrey.
- ✓ El Consejo Municipal de Gestión de Riesgo en Acta 16 del 27/08/2020 determinó por unanimidad de sus miembros aprobar la declaratoria de la emergencia sanitaria y adoptar nuevas medidas señaladas por el Ministerio de Salud y Protección Social en Resolución No 1462 de 2020.

5.1.2 En concreto, las disposiciones adoptadas por el alcalde del municipio de Monterrey, fueron las siguientes:

Decreto 86 del 27/08/2020	Observaciones CIL
<b>ARTICULO 1º:</b> Decretar la emergencia sanitaria en el territorio del municipio de Monterrey Casanare hasta el 30 de noviembre de 2020, con el fin de adoptar medidas sanitarias de preparación de contención y mitigación de la propagación del virus Covid-19, y poder atender adecuadamente a la población que resulte afectada.	Medida acorde con las disposiciones contenidas en el Decreto 780/2016 (Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social) y la <b>Resolución 1462 del 25/08/2020</b> del Ministerio de Salud y Protección Social – prórroga emergencia sanitaria hasta el 30 de noviembre de 2020 a nivel nacional. Concreta los efectos de la declaratoria nacional de emergencia sanitaria y su prórroga en el municipio de Monterrey.
<b>ARTÍCULO 2º: Medidas Sanitarias.</b> En cumplimiento de las medidas adoptadas por la Resolución 1462 de 25 de agosto de 2020 se establecen las siguientes órdenes generales de protección, de obligatorio cumplimiento, teniendo como principio básico el autocuidado, la	Se contemplaron las mismas medidas establecidas en la Resolución 1462/2020 (art. 2) de obligatorio acatamiento por los habitantes del municipio de Monterrey.

<p>corresponsabilidad social en la promoción, protección y mantenimiento de la salud de personas, familias y comunidades, sin perjuicio que esta pueda ser adicionadas, modificadas o derogadas, según la evolución de la pandemia y con el objeto de prevenir y controlar la propagación de COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, se adoptan las siguientes medidas sanitarias:</p>	
<p>2.1 Prohibir los eventos de carácter público o privado que impliquen aglomeración de personas.</p>	<p>Medida contemplada en la Resolución 1462/2020. Derechos limitados: circulación, movilidad, libre desarrollo de la personalidad, trabajo.</p>
<p>2.2 Prohibir los eventos de carácter público o privado que impliquen la concurrencia de más de cincuenta (50) personas. Los eventos públicos o privados en los que concurran hasta cincuenta (50) personas, deben garantizar que no exista aglomeración y el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad expedidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.</p>	<p>Medida necesaria, proporcional, razonable por la naturaleza de la actividad. Sin trato diferenciado injustificado.</p>
<p>2.3 Ordenar a los responsables de los establecimientos de comercio y locales comerciales, controlar estrictamente la entrada y salida de personas.</p>	<p>Medida contemplada en la Resolución 1462/2020. No se trata de una limitación a derechos o libertades en sí. Medida de bioseguridad – protocolos.</p>
<p>2.4 Ordenar a todas las autoridades <b>del país</b> y a los particulares, de acuerdo con su naturaleza y en el ámbito de su competencia, cumplir en lo que les corresponda, con la estrategia de respuesta para enfrentar la pandemia, formalizada mediante la Resolución 779 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, o la norma que la modifique o sustituya.</p>	<p>Medida contemplada en la Resolución 1462/2020. No se trata de una limitación a derechos o libertades en sí. Cumplimiento por parte de las autoridades de las estrategias para enfrentar la pandemia – Ministerio de Salud y Protección Social.  <b>Se precisa que el acto solo aplica en la jurisdicción municipal;</b> el alcalde no gobierna <i>el país</i>.</p>
<p>2.5 Ordenar a las entidades promotoras de salud — EPS, entidades territoriales e Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud — IPS que faciliten la afiliación de oficio al Sistema General de Seguridad Social en Salud de la población residente en el territorio nacional, utilizando los canales virtuales que este Ministerio ha dispuesto.</p>	<p>Medida contemplada en la Resolución 1462/2020. No se trata de una limitación a derechos o libertades en sí. Facilidades en afiliación al Sistema de Seguridad Social en Salud.  <b>Se precisa que el acto solo aplica en la jurisdicción municipal;</b> el alcalde no gobierna <i>el país</i>.</p>
<p>2.6 Ordenar a la Entidades Administradoras de Planes de Beneficio, incluidos los regímenes de excepción y especiales y a su red de prestadores de servicios de salud, que garanticen la atención en salud de su población afiliada, priorizando el modelo establecido en la Resolución 521 de 2020 o las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan</p>	<p>Medida contemplada en la Resolución 1462/2020. No se trata de una limitación a derechos o libertades en sí. Garantías de atención en salud para población afiliada.</p>
<p>2.7 Ordenar a todas las estaciones de radiodifusión sonora, a los programadores de televisión y demás medios masivos de comunicación, difundir gratuitamente la situación sanitaria y las medidas de protección para la población, de acuerdo con la información que sea suministrada por este Ministerio en horarios o franjas de alta audiencia y de acuerdo con los lineamientos del Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.</p>	<p>Medida contemplada en la Resolución 1462/2020. No se trata de una limitación a derechos o libertades en sí. Medida necesaria y razonable para la prevención de los contagios por COVID 19.  <b>Se precisa que el acto solo aplica en la jurisdicción municipal;</b> el alcalde no gobierna <i>el país</i>. El mandato se entiende dirigido a los medios que operan en o generan comunicaciones de Monterrey.</p>
<p>2.8 Disponer de las operaciones presupuestales necesarias para financiar las diferentes acciones requeridas en el marco de la emergencia sanitaria.</p>	<p>Medida contemplada en la Resolución 1462/2020. No se trata de una limitación a derechos o libertades en sí. Medida necesaria y razonable para enfrentar la pandemia.          Puesto que solo anuncia eventuales movimientos presupuestales, pero no dispone en concreto, no se profundiza confrontación con sistema de fuentes.</p>
<p>2.9 Ordenar a los sectores sociales y económicos y a la sociedad civil en general que, en el ámbito de sus competencias, transmiten la información sobre el riesgo del contagio, así como sobre las medidas de prevención del mismo, de acuerdo con los protocolos y lineamientos que expida o haya expedido el Ministerio de Salud y Protección Social.</p>	<p>Medida contemplada en la Resolución 1462/2020. No se trata de una limitación a derechos o libertades en sí. Medida necesaria y razonable para la prevención de los contagios por COVID 19.</p>
<p>2.10 Recomendar a la Entidades Administradoras de</p>	<p>Medida contemplada en la Resolución 1462/2020.</p>

<p>Planes de Beneficio, incluidos los regímenes de excepción y especiales y a su red de prestadores de servicios de salud, en el marco de la ética y la autonomía profesional garantizar y realizar la prestación de servicios de salud con modalidades que minimicen los desplazamientos y el contacto físico, como la modalidad de telemedicina o la atención domiciliaria por parte de equipos multidisciplinarios de salud.</p>	<p>No se trata de una limitación a derechos o libertades en sí. Medida necesaria y razonable para enfrentar la pandemia.</p>
<p>2.11 Recomendar a las autoridades departamentales, municipales y distritales que en el desarrollo de los Puestos de Mando Unificado PMU para el seguimiento y control de la epidemia, monitoree como mínimo: (i) el cumplimiento de las acciones de prevención y control para la mitigación del riesgo de contagio a la población; (ii) la implementación de una estrategia comunitaria que garantice la formación a los ciudadanos con relación a la Covid — 19; (iii) reforzamiento de la capacidad diagnóstica de las Entidades Promotoras de Salud, las Entidades Obligadas a Compensar, los operadores de los regímenes especiales y de excepción y los departamentos y distritos, según sea su competencia; (iv) fortalecimiento de la gestión de la salud pública y vigilancia epidemiológica; (v) verificar la necesidad de implementar cercos epidemiológicos físicos, por localidades o conglomerados (vi) fortalecimiento de la atención domiciliada, telemedicina y tele consulta ambulatoria; (vii) fortalecimiento de la red hospitalaria; (viii) adopción de programas de protección a los grupos de mayor riesgo de complicaciones asociadas a Sars-CoV-2 y de mayor riesgo de contagio; (ix) fortalecimiento de estrategias para la comunicación del riesgo; (x) cumplimiento de los protocolos de bioseguridad; (xi) articulación de las autoridades que tiene a cargo el manejo, control y mitigación de la epidemia.</p>	<p>Medida contemplada en la Resolución 1462/2020. No se trata de una limitación a derechos o libertades en sí. Medida necesaria y razonable para enfrentar la pandemia. No se observa trato diferenciado injustificado.</p> <p>Transcripción ociosa del mandato nacional; se entiende que sus destinatarios son únicamente las autoridades que operan <i>en la jurisdicción de Monterrey</i>, ámbito propio de las competencias del alcalde.</p>
<p>2.12 Recomendar a las personas mayores de 70 años el autoaislamiento preventivo.</p>	<p>Medida contemplada en la Resolución 1462/2020. Derechos restringidos: movilidad, circulación de mayores de 70 años. Medida necesaria, razonable, sin trato discriminatorio que atente contra el derecho a la igualdad. Se trata de una <u>recomendación</u> para proteger a los adultos mayores de 70 años.</p>
<p>2.13 Recomendar a la ciudadanía no realizar o asistir a eventos sociales.</p>	<p>Medida contemplada en la Resolución 1462/2020. Derechos restringidos: movilidad, circulación. Medida necesaria, razonable, sin trato discriminatorio que atente contra el derecho a la igualdad. Se trata de una recomendación para evitar la propagación del virus.</p>
<p>2.14 Instar a los ciudadanos que tengan síntomas de afectación respiratoria a permanecer en sus casas como medida de auto cuidado y responsabilidad social. En evento de no poder hacer aislamiento voluntario se exhorta a usar tapabocas y hacer desinfección de manos frecuentemente, de acuerdo a los instructivos emitidos por el Ministerio de Salud y de Protección Social</p>	<p>La medida fue adoptada por el alcalde de Monterrey. Disposición tendiente a promover la autoprotección y autocuidado, de acuerdo con instructivos del Ministerio de Salud y Protección Social. No se observa trato discriminatorio alguno que atente contra el derecho a la igualdad. Razonable y necesaria para evitar la propagación del virus.</p>
<p>Parágrafo 1. Entiéndase por aglomeración toda concurrencia de personas en espacios cerrados y abiertos en los cuales no pueda guardarse el distanciamiento físico de dos (2) metros como mínimo entre persona y persona. También se entiende que hay aglomeración cuando la disposición del espacio y la distribución de muebles y enseres dificulte o impida dicho distanciamiento.</p>	<p>Medida contemplada en la Resolución 1462/2020. No se trata de una limitación a derechos o libertades en sí. Definición de aglomeración para efectos de la pandemia.</p>
<p><b>Parágrafo 2.</b> Estas medidas son de inmediata ejecución, tienen carácter preventivo, obligatorio y transitorio y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar.</p>	<p>Medida contemplada en la Resolución 1462/2020. Medida necesaria, razonable, sin trato discriminatorio que atente contra el derecho a la igualdad.</p>
<p><b>ARTICULO 3º:</b> Cultura de prevención. Las instituciones públicas y privadas, la sociedad civil y la</p>	<p>Medida contemplada en la Resolución 1462/2020. No se trata de una limitación a derechos o libertades</p>

<p>ciudadanía en general deben coadyuvar en la implementación de la presente norma y de las disposiciones complementarias que se emitan. En desarrollo del principio de solidaridad y de los postulados de respeto al otro, se deberá adoptar una cultura de prevención vital. En consecuencia, se deberá cumplir especialmente con los siguientes aspectos:</p>	<p>en sí. Medida necesaria, razonable, sin trato discriminatorio que atente contra el derecho a la igualdad.</p>
<p>3.1 Seguir de manera estricta los protocolos de bioseguridad que <u>este Ministerio</u> haya expedido para cada actividad y para cada uno de los espacios en los que se interactúe.</p>	<p>Medida contemplada en la Resolución 1462/2020; transcripción ociosa y sin técnica normativa.</p>
<p>3.2 Minimizar los factores de riesgo y de exposición al contagio y desarrollar una conciencia de máxima prevención</p>	<p>No se trata de una limitación a derechos o libertades en sí. Medida necesaria, razonable, sin trato discriminatorio que atente contra el derecho a la igualdad.</p>
<p>3.3 Atender las demás instrucciones que se emitan en relación con la prevención y el cuidado propio, de su familia y de su comunidad</p>	
<p><b>ARTÍCULO 4º:</b> Medidas de vigilancia y control epidemiológico. Con el objeto de prevenir y controlar la propagación de la COVID-19 en el municipio de Monterrey, así como garantizar la oportuna información sobre la dinámica de este evento que afecta la salud de la población, esta administración, además de las responsabilidades señaladas en el Título 8, libro 2, parte 8 del Decreto 780 de 2016, realizará las siguientes acciones</p>	<p>Se contemplaron las mismas disposiciones establecidas en la Resolución 1462/2020 del Ministerio de Salud. Medidas de vigilancia y control epidemiológico con el fin de prevenir contagios, liderar las pruebas y hacer rastreo en el marco del aislamiento selectivo.</p>
<p>4.1 Liderar el Programa de Pruebas, Rastreo y Aislamiento Selectivo -PRASS- creado mediante el Decreto 1109 de 2020, a través del direccionamiento de las acciones de salud pública y vigilancia epidemiológica relacionadas con el seguimiento de personas con casos confirmados, sospechosos, probables y sus contactos</p>	<p>Dichas medidas resultan ser razonables en el contexto de la pandemia. No se trata de limitación de derechos y libertades individuales.</p>
<p>4.2 Emitir órdenes específicas relacionadas con el seguimiento de contactos, a través de la Dirección de Epidemiología y Demografía, para los diferentes agentes del Gobierno Nacional, las entidades territoriales, las entidades Administradoras de Planes de Beneficios, incluyendo los regímenes de excepción y los servicios de salud para garantizar el fortalecimiento de las capacidades de respuesta del Sistema de Salud.</p>	<p>Al igual que buena parte del texto, el acto municipal transcribe ociosamente y sin técnica normativa la resolución nacional; tendrá que precisarse como ámbito de aplicación, la jurisdicción de Monterrey. El alcalde, como se ha indicado, no gobierna el país.</p>
<p>4.3 Establecer, de acuerdo a modelos de salud y evidencia científica, esquemas tecnológicos, para el seguimiento de casos confirmados, sospechosos, probables y sus contactos, con destino al SIVIGILA y al SEGCOVID, en conjunto con el Instituto Nacional de Salud, en el marco de la estrategia de implementación del PRASS</p>	
<p>4.4 Liderar la comunicación del riesgo que tiene la población de enfermar por COVID 19, en conjunto con el Instituto Nacional de Salud y los integrantes del SGSSS, para que los individuos y la comunidad tomen y adopten las medidas y acciones de protección y prevención necesarias.</p>	
<p><b>ARTÍCULO 5º.</b> Inobservancia de las medidas. La violación e inobservancia de las medidas adoptar mediante presente acto administrativo, dará lugar a las sanciones penales y pecuniarias previstas en los artículos 368 del Código Penal y 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que haya lugar.</p>	
<p><b>ARTÍCULO 6º.</b> Inspección y vigilancia. La inspección y vigilancia del cumplimiento de las medidas adoptadas durante la emergencia sanitaria para la preparación, contención y mitigación del riesgo frente al COVID-19 será ejercida por los funcionarios de salud pública, Secretario de Desarrollo Social, alcalde y las autoridades de policía.</p>	<p>No se trata de una limitación a derechos o libertades individuales en sí. Aplicación de sanciones – inspección y vigilancia en el cumplimiento de las medidas adoptadas en el decreto.</p>
<p><b>ARTÍCULO 7º.</b> El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación, tendrá vigencia hasta por el término de tres (3) meses o hasta tanto desaparezcan las causas que le dieron origen.</p>	<p>Disposiciones relativas a vigencia.</p>

<b>ARTÍCULO 8º:</b> El presente decreto deroga los decretos municipales 034 y 035 de 17 de marzo de 2020.	
---	--

5.1.3 El Decreto 86 del 27/08/2020, en la mayor parte de su contenido dispositivo, transcribió sin técnica alguna el texto del acto nacional al que debía acatamiento directo. Por ello, se han destacado en precedencia las extralimitaciones territoriales, pues la del Minsalud es una resolución que rige para todo el país; ni se necesita que los alcaldes las copien, porque esa actuación nada agrega normativamente, ni la pueden variar, ni son esos mandatarios locales *gobierno* de todo el país, como para incursionar fuera de su propio ámbito.

5.1.4 Advertida esa deficiencia, común en números actos de las autoridades de Casanare y censurada sistemáticamente por la sala, sin que corrijan, se ha dicho que ni siquiera amerita nulidades, pues la repetición de textos superiores en actos locales no altera la esencia de aquellos.

Así identificado, lo que en realidad hizo el D-86 de Monterrey fue reproducir el núcleo esencial de medidas sanitarias nacionales necesarias, proporcionales, razonables y eficaces para proteger a la población más vulnerable frente a la pandemia de la Covid 19, mediante la restricción de determinados derechos y libertades, acompañadas de mecanismos de vigilancia y control epidemiológico, con base en el conocimiento científico y sanitario divulgado por la OMS y el Ministerio de Salud y Protección Social, acorde con los parámetros establecidos en la Resolución 1462/2020; esta participa de la misma naturaleza de las R-385 y 844 del mismo origen, las que a partir del D.L. 539/2020 adquirieron carácter vinculante para todas las autoridades del país.

6ª Conclusión: En ese escenario, se declarará ajustado al ordenamiento jurídico analizado el contenido integral del Decreto 086 del 27/08/2020, emitido por el alcalde del municipio de Monterrey, “*por medio del cual se declara la emergencia sanitaria por el Coronavirus Covid-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus en el municipio de Monterrey*”.

Se acota que, a pesar de su apenas aparente contenido propio, de *declarar* en su jurisdicción una emergencia sanitaria por factores vernáculos, lo que hizo el acto fue *reproducir* mandatos superiores a los que deben someterse todas las autoridades y habitantes del país. Así que, exceptuados mínimos atinentes a particularidades del municipio, en realidad el texto se limita a transcribir, sin cambios de fondo, la resolución nacional.

En resolutive se modularán los alcances de dicho D-86/2020 de Monterrey, en el sentido de regir únicamente *en ese municipio*, esto es, en la jurisdicción en la que al alcalde tiene competencia como autoridad de policía, para expulsar del texto la extrapolación, derivada de la *copia literal*, en que se incurrió como si pudiera abarcar todo el país o dirigir mandatos a las autoridades superiores.

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



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

RESUELVE:

1° DECLARAR ajustado al ordenamiento jurídico examinado, el **Decreto 86** del 27/08/2020 expedido por el alcalde de Monterrey, *“por medio del cual se declara la emergencia sanitaria por el Coronavirus Covid-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus en el municipio de Monterrey”*, con la PRECISIÓN de ser aplicables sus mandatos únicamente en la jurisdicción territorial de dicho municipio, según se indicó en la motivación.

2° 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.

3° 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 2020-000548-00, expedido por el alcalde de Monterrey. Hoja de firmas, impuestas por medios digitales, 17 de 17).

LOS MAGISTRADOS,

D.L. 491 a. 11 y 806 a. 2  
Firma escaneada controlada; 12/11/2020. Se agrega firma electrónica  
NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

AURA PATRICIA LARA OJEDA

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: **f52e0e8bf10ee4313aa6b6c8f63f3fd16a5574b6bf0470217edadf700d1e8514**

Documento generado en 12/11/2020 02:06:00 p.m.

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