

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Yopal, veintinueve (29) de octubre de dos mil veinte (2020)

Ref.: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. 1. Procedencia estudio de fondo respecto de actos administrativos expedidos en desarrollo de estados de excepción, derivados del modelo de aislamiento preventivo con reapertura progresiva condicionada a los protocolos de bioseguridad, R-666 del Minsalud, a partir del D.E. 636/2020¹ 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, 689 y 990 de 2020. Recetor. Decretos 24, 26, 27 y 32 de 2020. Declara ajustados al ordenamiento jurídico analizado – precisiones acerca de vigencia.

5. Aclaración de voto de ponente (improcedencia estudio de fondo del D-24, régimen del D.E. 531, poderes permanentes extraordinarios de Policía).

Origen: MUNICIPIO DE RECETOR.
Acto: Decretos 24, 26, 27 y 32 de 2020
Radicación: 850012333000-2020-00453 (AC 2020-00455-00, 2020-00456-00, 2020-00459)²

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.

Algunos de los casos fueron repartidos a otros despachos y reenviados para acumulación por unidad de materia; por sala ya se dispuso dar traslado de la noticia, por demora en remisión, a la autoridad disciplinaria. Ingresó para fallo el 08/10/2020.

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° **Decreto 024 del 23/04/2020**, por el cual el alcalde de Recetor adoptó medidas de orden público en su jurisdicción. **Expediente 2020-00453**³.

Concretamente, se decretó pico y cédula para permitir que las personas puedan circular en el municipio, conforme a las excepciones determinadas en el D.E. 531/2020, a partir del 24/04/2020 y mientras se mantenga el aislamiento preventivo obligatorio dispuesto en el aludido decreto o la norma que lo modifique, adicione o complemente o en su defecto hasta las 24:00 horas del 30/05/2020 (art. 1°); distribuyó los días y el último dígito de la cédula de ciudadanía de las personas que pueden transitar por las vías locales, en horario comprendido entre las 7:00 a.m. y 18:00 p.m. de cada día (art. 2°); se precisó que el pico y cédula opera para las personas o actividades excepcionadas en el D.E. 531/2020 (art. 3°); remitió a las acciones penales y pecuniarias conforme al D.E. 531/2020 y las medias coercitivas de la Ley 1801/2016 para los eventos de violación o inobservancia de las medidas adoptadas (art. 4°);

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

² Ver control+ clic en la frase subrayada [expediente digital](#) que lleva a la carpeta del caso. Los documentos están numerados y en orden consecutivo. Procesos CIL Exp. 2020-00455-00, 2020-00456-00, 2020-00459-00.

³ Expediente digital, carpeta 2020-00453-00 documento 01; carpeta 2020-00455-00 documento 01; carpeta 2020-00456-00 documento 01 y carpeta 2020-00459-00 documento 01. Decreto 024, 026, 027 y 032 de 2020, respectivamente.

se dispuso que las medidas debían ser coordinadas con la Policía a través de la Secretaría General del Municipio (art. 5°). Todo a partir de la expedición.

1.1 Se invocaron como fundamentos los siguientes: arts. 2, 49, 44 y 315 de la Carta; art. 91 de la Ley 136/1994; la Resolución 385/2020 MINSALUD; el D.L. 417/2020 y el D.E. 531/2020.

2° **Decreto 026 del 26/05/2020**, por el cual se toman medidas de orden público en Recetor **Expediente 2020-00455**. Dispuso como medida provisional y preventiva la restricción al tránsito de personas y vehículos en esa jurisdicción, con las excepciones contempladas en los arts. 3 y 4 del D.E. 636/2020 o la norma que las derogue, modifique o adicione, restricción que rige desde el 21/05/2020 hasta el 31/05/2020 (art. 1°); modificó el art. 2° del Decreto local 024/2020 para disponer que el pico y cedula rige conforme a las excepciones de tránsito establecidas en el D.E. 636/2020, en el horario comprendido entre las 07:00 a.m. y las 6:00 p.m. acorde con la distribución allí indicada (art. 2°); remitió a las acciones penales y pecuniarias conforme al D.E. 531/2020 y las medias coercitivas de la Ley 1801/2016 para los eventos de violación o inobservancia de las medias adoptadas (art. 3°).

2.1 Se invocaron como fundamentos los siguientes: arts. 2, 44, 209 y 315 de la Carta; art. 91 de la Ley 136/1994; la Resolución 385/2020 MINSALUD y el D.E. 689/2020

3° **Decreto 027 del 28/05/2020**, por el cual se reglamentó la atención al público por parte de la administración municipal. **Expediente 2020-00456**. Concretamente, en el art. 1° dispuso derogar el Decreto local 018 del 17/03/2020 y en el art. 2° ordenó reanudar la atención presencial al público en las diferentes dependencias de la administración municipal de Recetor, con acatamiento estricto de los protocolos de bioseguridad para la prevención de la transmisión de la COVID-19; en el párrafo señaló que los usuarios de los servicios de la administración municipal deberán sujetarse al pico y cédula determinado en el Decreto 024/2020, modificado por el art. 2° del Decreto 026/2020. Todo con vigencia desde el 01/06/2020.

3.1 Se invocaron como fundamentos los siguientes: arts. 2, 209 y 315 de la Carta; art. 91 de la Ley 136/1994; la Resoluciones 388 y 666 de 2020 MINSALUD y el Decreto local 018 por el cual se cambió la forma de atención al público y se estableció que la misma se haría exclusivamente por medios virtuales. Se dijo que se expedía, entre otras, en ejercicio de las facultades de los D.E. 636 y 689 de 2020, los cuales previeron el aislamiento preventivo obligatorio antes del 01/06/2020.

4° Por último, el **Decreto 032 del 16/07/2020 (expediente 2020-00459)**, adició dos artículos al Decreto 026 del 26/05/2020, a saber: i) el art. 3° que prohibió dentro de la jurisdicción de Recetor el consumo de bebidas embriagantes en espacios públicos, espacios abiertos al público, establecimientos de comercio y establecimientos abiertos al público, a partir del 16/07/2020 hasta el 01/08/2020; no quedó prohibido el expendio de bebidas embriagantes, y ii) art. 4° que remitió a las acciones penales y pecuniarias conforme le D.E. 636/2020 y las medias coercitivas de la Ley 1801/2016 para los eventos de violación o inobservancia de las medidas adoptadas. En el art. 3° previó que las demás disposiciones no modificadas del Decreto 026/2020, continúan con absoluta vigencia, en los términos allí descritos.

4.1 Se invocaron como fundamentos los siguientes: arts. 2, 44, 209 y 315 de la Carta; art. 91 de la Ley 136/1994; la Resolución 844/2020 MINSALUD y el D.E. 990/2020.

5° Para el trámite de control automático de legalidad, se recibió el texto electrónico de los decretos objeto de control, junto con las constancias de fijación en la cartelera oficial del municipio. Previo requerimiento⁴, la administración de Recetor no allegó respuesta.

⁴ Requerimiento: i) Allegar los anexos, soportes documentales e información fáctica complementaria que el departamento tenga en su poder, relativa a establecer los motivos de hecho que dieron lugar a la expedición del acto administrativo,

2° INTERVENCIONES CIUDADANAS Y DE AUTORIDADES Y ENTIDADES CONVOCADAS

Se fijó el aviso núm. 321 del 02/09/2020⁵, en el portal institucional de esta Corporación - enlace Avisos a la Comunidad, para facilitar el conocimiento y la consulta de los interesados.

Ninguna de las autoridades, entidades y organizaciones convocadas a rendir concepto acerca de la necesidad, oportunidad, pertinencia y eventual eficacia de la medida que se examina, se pronunció durante el traslado de rigor (art. 185 Ley 1437/2011). Tampoco hubo intervención ciudadana⁶.

El Ministerio Público no emitió concepto.

CONSIDERACIONES

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

1.1. **Cuestión preliminar. Examen de actos con vigencia expirada:** El municipio de Recetor, expidió los Decretos **34 del 23/04/2020, 26 del 26/05/2020, 27 del 28/05/2020 y 32 del 16/07/2020**, con el fin de ordenar el aislamiento preventivo obligatorio y contemplar otras medidas de orden público, durante algunos lapsos durante los meses de abril, mayo, julio y agosto del año 2020, acorde con los lineamientos establecidos por el Gobierno Nacional en Decretos 53, 636, 689 y 990 de 2020.

1.1.1 Se evidencia que los efectos de los Decretos 34, 26, 27 y 32 de 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 Administrativa 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”⁷.

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

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

1.1.1.4 Las sentencias tienen cometidos pedagógicos muy importantes para precaver repetición de actos ilegales, luego procede analizar el contenido material del total del articulado de los actos territoriales de la referencia.

1.2 **Carga de transparencia:** En el auto admisorio se precisó que el ponente ha estado (y lo mantiene)⁸ en desacuerdo con estudio de fondo CIL para los actos territoriales de *aislamiento*

adicionales o diferentes a los que explícitamente ya consideró el Gobierno Nacional en el decreto legislativo.

⁵ Expediente digital, documento 06-AVISO NÚM.321.

⁶ Expediente digital, documento 09-Constancia Secretarial-2020-00453-00 y acumulados.

⁷ 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 Ortíz de Rodríguez.

⁸ Los dos últimos salvamentos de voto, de esa extensa serie, corresponden a fallos del 22/10/2020, expedientes 2020-

preventivo que antecedieron al D.E. 636/2020; no obstante, avocó conocimiento del **D-24** de Recetor, que hace parte de ese espectro, porque se identificó unidad de materia con los dos posteriores que desarrollan el marco que vino después del D.E. 636/2020 y debe, además, respetarse la línea mayoritaria para llevar el caso a la etapa de fallo, sin perjuicio de verificar conexidad entre dicho D-24 y los que lo hayan antecedido, si ya fueron juzgados.

Similar prevención se hizo respecto del Decreto 27 del 28/05/2020, que se ocupó de medidas acerca de funcionamiento administrativo que anteceden al primer decreto nacional de aislamiento preventivo (D.E. 457/2020); puesto que se inserta, según motivación, en protocolos de bioseguridad de la R-666 y posteriores, se abrió CIL.

2ª Precisiones técnicas procesales⁹

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

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

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

2.2 Algunas referencias al estado del arte en la jurisdicción. Pese a que en rigor técnico no existen ni se esperan precedentes vinculantes en el Consejo de Estado, para la actual pandemia de la COVID 19, porque ya no interviene el Pleno Contencioso en el juzgamiento CIL, es relevante referenciar someramente la tensión jurisprudencial en esa corporación y el actual equilibrio relativo de las dos opciones interpretativas predominantes. Tanto que una de las máximas expresiones de la senda *expansiva* del CIL, ya fue rectificadas por su propio autor, precisamente porque desde la reactivación del medio de control ordinario y permanente de nulidad simple (Acuerdo PCSJA20-11546), cesaron algunos de sus pilares conceptuales.¹⁰

00482-00 (despacho 01, reglas del D.E. 593) y 2020-00483-00 (despacho 03, reglas del D.E. 531), actos de San Luis de Palenque.

⁹ 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.

¹⁰ 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-

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 jurisprudenciales¹¹.

Gráficas de línea (C.E. Tesis amplia, restrictiva y central – control CIL)¹²

Tesis restrictiva	Tesis media	Tesis amplia
<p><i>CIL solo opera cuando el AAG invoca y se expide con base y para desarrollo de decretos legislativos.</i></p>	<p><i>CIL opera cuando el AAG invoca y se expide en ejercicio concurrente de los decretos legislativos y de la normativa permanente preexistente.</i></p>	<p><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>
<p style="text-align: center;">●</p> <p style="text-align: center;">25/09/2020 C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n° 20 Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés. Radicación: 11001-03-15-000-2020-04092-00 (bloque: protocolo de bioseguridad y control de riesgo COVID 19). ESTADO ACTUAL (13/10/2020)¹³: Avoca conocimiento.</p>		
	<p style="text-align: center;">●</p> <p style="text-align: center;">22/09/2020 C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n° 18 Ponente: Oswaldo Giraldo López Radicación: 11001-03-15-000-2020-03895-00 (bloque: urgencia manifiesta). AVOCA CONOCIMIENTO¹⁴</p>	
<p style="text-align: center;">●</p> <p style="text-align: center;">21/09/2020 C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n° 14 Ponente: Alberto Montaña Plata. Radicación: 11001-03-15-000-2020-04087-00 (bloque: medidas transitorias en el sector de agua potable y saneamiento básico, derivadas de la emergencia declarada por el Gobierno Nacional a causa del COVID 19). ESTADO ACTUAL: (13/10/2020)¹⁵: No admite.</p>		

2020-00944-00.

¹¹ 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.

¹² 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).

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

¹⁴ 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.

¹⁵ El acto no desarrolla ningún decreto legislativo, en el marco del estado de excepción denominado emergencia

	<p>16/09/2020 C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n° 23 Ponente: José Roberto Sáchica Méndez. Radicación: 11001-03-15-000-2020-03978-00 (bloque: tarifa transitoria para el servicio de energía eléctrica en las zonas no interconectadas) AVOCA CONOCIMIENTO¹⁶</p>	
		<p>28/07/2020 C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n° 19 Ponente: William Hernández Gómez Radicación: 110010315000 – 2020-03195 (bloque: transferencia a título gratuito de bienes en especie al distrito de Bogotá, con el fin de garantizar la oferta de servicios de salud para la atención de la emergencia sanitaria por el nuevo coronavirus) AVOCA CONOCIMIENTO¹⁷</p>
		<p>8/06/2020 C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n° 19 Ponente: William Hernández Gómez Radicación: 110010315000 – 2020-02312 (bloque: uso transitorio, por parte de las EPS, de los recursos que tengan invertidos en títulos de deuda pública interna, títulos de renta fija y depósitos a la vista, que forman parte de la reserva técnica) AVOCA CONOCIMIENTO¹⁸</p>
<p>26/06/2020 C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n° 26 Ponente: Guillermo Sánchez Luque Radicación: 11001-03-15-000-2020-02611-00 (bloque: aislamiento) NO AVOCA CONOCIMIENTO, ORDENA ARCHIVO (estudio D. 457)¹⁹</p>		

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.

¹⁶ 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 preferido 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.

¹⁷ Aplicación tesis amplia: tutela judicial efectiva.

¹⁸ 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.**

¹⁹ 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.

<p>●</p> <p>17/06/2020 C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n° 25 Ponente: Martha Nubia Velásquez Radicación: 11001-03-15-000-2020-02327-00 (bloque: medidas de bioseguridad) RECHAZA POR IMPROCEDENTE²⁰</p>		
<p>●</p> <p>16/06/2020 C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n° 16 Ponente: Nicolás Yepes Corrales Radicación: 11001 03 15 000 2020 02303 00 (bloque: medidas de bioseguridad, aislamiento) NO AVOCA CONOCIMIENTO²¹</p>		
<p>●</p> <p>08/06/2020 C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS Radicación: 11001-03-15-000-2020-02330-00 (bloque: medidas de bioseguridad y prevención) ESTADO ACTUAL (13/10/2020): Auto que resuelve recusación.</p>	<p>●</p> <p>08/06/2020 C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA 17 ESPECIAL DE DECISIÓN Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS Radicación: 11001-03-15-000-2020-02299-00 (bloque: urgencia manifiesta y contratación) ESTADO ACTUAL (13/10/2020): Declara que la norma objeto de control está ajustada a derecho.</p>	
<p>●</p> <p>08/06/2020 C.E SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA VEINTISIETE (27) ESPECIAL DE DECISIÓN Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE Radicación: 11001-03-15-000-2020-02226-00 (bloque: urgencia manifiesta y contratación) ESTADO ACTUAL (13/10/2020): Al despacho para fallo.</p>		
<p>●</p> <p>05/06/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN Radicación: 11001-03-15-000-2020-02370-00 Ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN (bloque: medidas de prevención del COVID) ESTADO ACTUAL (13/10/2020): No avoca conocimiento, ordena archivo.</p>		<p>●</p> <p>05/06/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN Radicación: 11001-03-15-000-2020-02333-00 Ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN (bloque: medidas de bioseguridad y prevención). ESTADO ACTUAL (13/10/2020): Al despacho para fallo.</p>
<p>●</p> <p>03/06/2020 C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No. 2 PONENTE: CÉSAR PALOMINO CORTÉS Radicado: 11001-03-15-000-2020-02314-00 (bloque: aislamiento, medidas de bioseguridad y prevención). ESTADO ACTUAL (13/10/2020): Auto que se abstiene de conocer.</p>		<p>●</p> <p>03/06/2020 C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA DIECISIETE ESPECIAL DE DECISIÓN Magistrado Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS Proceso número: 11001-03-15-000-2020-02255-00</p>

²⁰ “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”.

²¹ “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”

		(bloque: medidas de bioseguridad y prevención) ESTADO ACTUAL (13/10/2020): Al despacho para fallo.
<p>●</p> <p>01/06/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA VEINTISIETE (27) ESPECIAL DE DECISIÓN Ponente: ROCÍO ARAÚJO OÑATE Radicación: 11001-03-15-000-2020-02097-00. (bloque: aislamiento) ESTADO ACTUAL (13/10/2020): Auto no avoca conocimiento.</p>		<p>●</p> <p>01/06/2020 C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN N.º 21 PONENTE: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS Radicación: 11001-03-15-000-2020-02233-00 (bloque: medidas de bioseguridad y prevención) ESTADO ACTUAL (13/10/2020): Al despacho para fallo.</p>
	<p>●</p> <p>C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 19 ESPECIAL DE DECISIÓN PONENTE: WILLIAM HERNÁNDEZ Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-01904-00 (bloque: aislamiento)</p> <p>TUTELA JUDICIAL EFECTIVA – DERECHOS FUNDAMENTALES, AVOCA CONOCIMIENTO CON PRECISIONES ACERCA DE LA HABILITACIÓN DEL C.S.J.PARA ACCEDER A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA ²². ESTADO ACTUAL (13/10/2020): ORDENA ACUMULACIÓN.</p>	
<p>●</p> <p>18/05/2020 C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA VEINTIDÓS ESPECIAL DE DECISIÓN Magistrado Ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA Radicado: 11001031500020200187600 (bloque: aislamiento) ESTADO ACTUAL (13/10/2020): ORDENA ACUMULACIÓN.</p>		
		<p>●</p> <p>15/05/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN Radicación: 11001-03-15-000-2020-01913-00 (bloque: aislamiento). ESTADO ACTUAL (13/10/2020): Al despacho para fallo.</p>
	<p>●</p> <p>15/04/2020 C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO</p>	

²² Se indicó textualmente: “El despacho, en decisiones previas tomadas respecto de la admisión de este medio de control, a partir del auto del 15 de abril de 2020 (expediente radicado 11001-03-15-000-2020-01006-00), consideró que, desde el punto de vista convencional y constitucional, el control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del CPACA tiene como esencia el derecho a la tutela judicial efectiva (...).

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

	<p>ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN A Ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00 (bloque: aislamiento, medidas sanitarias) TUTELA JUDICIAL EFECTIVA – DERECHOS FUNDAMENTALES</p>	
	<p>22/04/2020 C.E. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01246-00 (bloque: aislamiento, medidas sanitarias) ESTADO ACTUAL (13/10/2020): Auto del 10 de junio – declara improcedente²³.</p>	

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*,

²³ “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 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”.

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

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

2.3.2.2 En efecto: en el D.E. 636/2020, expresamente, se invocó el plus normativo que el D.L. 539 del 13/04/2020²⁴ 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).

²⁴ 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.

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.

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

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

adicionar, se estableció la obligación de elevar consulta y coordinar previamente con el Ministerio del Interior, las medidas que se pretendían permitir y adoptar.

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

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

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

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

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

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

2.3.8 El D.E 990 09/07/2020 extendió el aislamiento preventivo obligatorio desde el 16/07/2020 hasta el 01/08/2020; contempló varias disposiciones en el marco de apertura paulatina de establecimientos y actividades, algunas con sujeción a planes piloto y a previa autorización de las entidades territoriales en coordinación con el Ministerio del Interior. Se continuó con la exigencia del cumplimiento de protocolos de bioseguridad, acorde con los parámetros establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social.

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

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

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

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

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

El enunciado que precede identifica un método analítico expansivo, con grados de proximidad fáctica, causal, temática y regulatoria, para facilitar el escrutinio. Desde luego, la ubicación de los preceptos va a la inversa, con centros gravitacionales primarios del bloque de constitucionalidad y la Carta Política interna.

3.3 Superadas oscilaciones de la jurisprudencia del Consejo de Estado, en decisiones más recientes se precisaron los rasgos más distintivos del CIL; en aras de aligerar la citación, es pertinente acotar que se han destacado los siguientes: i) carácter jurisdiccional; ii) integralidad, aunque relativa o limitada, por imposibilidad de examinar la totalidad del ordenamiento jurídico en breve tiempo; iii) autonomía de la JCA pues no tiene que esperar los fallos de la Corte Constitucional; iv) inmediatez, automaticidad u oficiosidad, pues si la autoridad no remite los actos, avoca conocimiento, sin que se requiera publicación o promulgación; y v) efectos de cosa juzgada, igualmente limitados o relativos respecto de lo que se haya explícitamente ponderado en la sentencia²⁵.

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

²⁵ 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 [...]²⁶.

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 libertades²⁷

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 desnaturaliza²⁸.

²⁶ 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).

²⁷ 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.

²⁸ 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 insuficientes²⁹.

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.

²⁹ *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 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, consecencialmente 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. 3° 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.

7ª EL CASO CONCRETO

7.1 **Decreto 024 del 23/04/2020**, por el cual el alcalde de Recetor adoptó medidas de orden público en su jurisdicción. **Expediente 2020-00453**.

7.1.1 Concretamente, decretó pico y cédula para permitir que las personas puedan circular en el municipio, conforme a las excepciones determinadas en el D.E. 531/2020, a partir del 24/04/2020 y mientras se mantenga el aislamiento preventivo obligatorio dispuesto en el aludido decreto o la norma que lo modifique, adicione o complemente o en su defecto hasta las 24:00 horas del 30/05/2020 (art. 1°); distribuyó los días y el último dígito de la cédula de ciudadanía de las personas que pueden transitar por las vías locales, en horario comprendido entre las 7:00 a.m. y 18:00 p.m. de cada día (art. 2°); precisó que el pico y cédula opera para las personas o actividades excepcionadas en el D.E. 531/2020 (art. 3°); remitió a las sanciones penales y pecuniarias conforme al D.E. 531/2020 y las medidas coercitivas de la Ley 1801/2016 para los eventos de violación o inobservancia de sus mandatos (art. 4°); dispuso que las medidas debían ser coordinadas con la Policía a través de la Secretaría General del Municipio (art. 5°). Todo a partir de la expedición.

Se invocaron como fundamentos los siguientes: arts. 2, 49, 44 y 315 de la Carta; art. 91 de la Ley 136/1994; la Resolución 385/2020 MINSALUD; el D.L. 417/2020 y el D.E. 531/2020.

7.1.2 Como puede verse en su motivación y contenido dispositivo, hizo valer los poderes extraordinarios de policía administrativa de carácter permanente; a la par, invocó el D.E. 531/2020, que trazó, para su época, las reglas de aislamiento preventivo obligatorio definidas por el Gobierno Nacional en ejercicio de esos mismos poderes.

7.1.3 La posición procesal del ponente ha sido uniforme, coherente y minoritaria durante todo el juzgamiento de los actos territoriales de aislamiento preventivo (entre otros temas), en el sentido de calificar como improcedente el estudio de fondo CIL de esos decretos. En estricto rigor, aquí, de no mediar conexidad y acumulación, la ponencia habría tenido que ser con ese mismo enfoque.

No obstante, la estrecha dependencia entre el D-24, tardíamente remitido al Tribunal, con los decretos municipales posteriores de Recetor, que se enmarcan en el régimen de aislamiento estructurado a partir del D.E. 636/2020, hace necesario confrontarlo con las reglas que rigieron en la época en que se produjo.

7.1.4 Desde esa perspectiva, se precisa que disposiciones muy similares de San Luis de Palenque (D-27 del 13/04/2020, expediente CIL 2020-00482-00; D-32 del 24/04/2020, expediente CIL 2020-00483-00), como otras de la misma especie juzgadas a partir de mayo del año en curso, se encontraron por la sala mayoritaria ajustadas al ordenamiento.

En síntesis, la estructura conceptual de esos fallos ha sido la siguiente: i) procede análisis de fondo, en virtud de la conexidad fáctica (pandemia Covid 19) con las causas de las declaratorias de emergencia sanitaria (R-385 Minsalud) y de emergencia económica social y ecológica (D.L. 417 y 637/2020), luego deben entenderse como desarrollo de ese estado de excepción; ii) las restricciones a la movilidad de los habitantes del territorio y a otros derechos y libertades, en aras de atender la contingencia sanitaria, son necesarias, proporcionadas a sus motivos y fines, eficaces y justificadas por la gravedad de esa pandemia; y iii) en la óptica constitucional, se trata de medidas razonables, con suficiente motivación en los decretos ejecutivos nacionales de los que se derivan y en los actos territoriales.

7.1.5 Por consiguiente, basta remitir a la conocida y uniforme argumentación mayoritaria en la sala (D1 y D3) acerca del régimen de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio que antecedieron al D.E. 636/2020, para declarar congruentemente con esa posición que el D-24 de Recetor superar el filtro CIL, a la luz de los principios de *necesidad*, *proporcionalidad*, *eficacia*, sin trato discriminatorio que atente contra el derecho a la igualdad.

7.1.6 En resolutive se hará la pertinente salvedad respecto de la *eficacia* u oponibilidad de dicho decreto municipal, la cual solo pudo operar a partir de la *publicación*; no como lo indicó su art. 6 (retroactivamente).

7.2 **Decreto 026 del 26/05/2020**, por el cual se toman medidas de orden público en el municipio de Recetor **Expediente 2020-00455**.

7.2.1 **Análisis en sede CIL del Decreto 026 del 26/05/2020**: El método para ello implica analizar el articulado del acto territorial, en comparación con lo ordenado en los D.E. 636 del 06/05/2020 y 689 del 22/05/2020 (medidas de aislamiento preventivo obligatorio desde el 11/05/2020 hasta el 25/05/2020 – con prórroga 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 ³⁰ y 689 del 22/05/2020 ³¹	Medidas territoriales Decreto 26 del 26/05/2020 ³²	Observaciones generales y enfoque constitucional
<p>Decreto 636/2020:</p> <p>Artículo 1. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.</p> <p>Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en los artículos 3 y 4 del presente Decreto.</p> <p>Decreto 689/2020:</p> <p>Artículo 1. Prórroga. 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>ARTÍCULO PRIMERO: Como medida provisional y preventiva, y en acatamiento de las instrucciones impartidas por la Presidencia, se hará restricción al tránsito de personas y vehículos, en la jurisdicción del municipio, con las excepciones contempladas en los artículos tercero y cuarto del Decreto 636 de 2020, o la norma que las derogue, modifique o adicione.</p> <p>Esta restricción rige a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de mayo de 2020 y hasta el día 31 de mayo 2020 a las 12:00 de la noche, o la norma que la derogue, modifique o adicione.</p>	<p>Derechos afectados en general: movilidad, locomoción, trabajo, ejercicio de actividad económica, libre desarrollo de la personalidad, recreación y deporte.</p> <p>Se adoptaron las disposiciones contenidas en los D.E. 636 y 689 de 2020 (aislamiento preventivo obligatorio desde el 11/05/2020 hasta el 31/05/2020).</p>
<p>Artículo 2. Ejecución de la medida de aislamiento. De conformidad con lo</p>	<p>ARTÍCULO SEGUNDO:</p>	<p>La medida resulta necesaria y</p>

³⁰ 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.

³¹ 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".

³² Por el cual se toman medidas de orden público en el municipio de Recetor – Casanare.

<p>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>Modifíquese el artículo segundo del Decreto Municipal N° (sic) 024 de 23 de abril de 2020, el cual quedará en los siguientes términos: El pico y cédula se regirá de conformidad con el último dígito de la cédula de ciudadanía de la persona que desee transitar por las vías del municipio, conforme a las excepciones de tránsito establecidas en el Decreto 636 de 2020, la norma que lo modifique, adicione o complemente. Dicha movilización podrán hacerla en el horario comprendido entre las 07:00 a.m. y las 06:00 p.m. de acuerdo a la distribución que a continuación se indica: <i>(tabla que relaciona último dígito de la cédula y día)</i>.</p>	<p>eficaz para evitar la propagación de los contagios; es proporcional acorde con los derechos limitados y no se observa trato discriminatorio que atente contra el derecho a la igualdad.</p> <p>Aplicación margen de maniobra del municipio (horarios y pico y cédula para la debida ejecución de la medida de aislamiento) – D.E. 636/2020.</p> <p>Para este artículo en particular, se contempló que su vigencia iniciaría desde el 01/06/2020.</p>
<p>_____</p>	<p>Parágrafo primero: Este artículo entra en vigencia a partir de las 00:00 horas del día 1 de junio de 2020, y se mantendrá vigente hasta cuando se mantenga la medida de aislamiento preventivo obligatorio, determinada en el Decreto 636 de 2020, adicionado por el Decreto 689 de 2020, o las normas que los deroguen, adicionen o modifiquen, correspondientemente.</p>	
<p>Artículo 2. 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>Parágrafo segundo: El tránsito en los diferentes puntos de control de personas y vehículos, debe hacerse acatando los lineamientos del protocolo, establecido por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres</p>	<p>La medida resulta necesaria y eficaz para evitar la propagación de los contagios; es proporcional acorde con los derechos limitados y no se observa trato discriminatorio que atente contra el derecho a la igualdad.</p> <p>Aplicación margen de maniobra del municipio (horarios y pico y cédula para la debida ejecución de la medida de aislamiento) – D.E. 636/2020.</p>
	<p>ARTÍCULO TERCERO: La violación o inobservancia de las medidas adoptadas en el presente acto administrativo, dará lugar a acciones penales y pecuniarias conforme el Decreto Nacional 636 de 2020, así como de Medidas Correctivas conforme el numeral 2 del artículo 35 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, Ley 1801 de 2016</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>

7.2.2 Restricciones para adultos entre 60 y 69 años. Puesto que el art. 1° del D-26 de Recetor acogió integralmente las limitaciones y excepciones previstas en el D.E. 636/2020, debe

entenderse que incorporó a su régimen local la dispuesta en el numeral 41 del art. 2° del aludido D.E. 636/2020, que impedía a los adultos entre 60 y 69 años realizar actividades de ejercicio físico al aire libre.

7.2.2.1 En la época en que se produjo el D-26 (26 de mayo), Recetor era un municipio *no Covid*, o al menos, con mínima afectación; tanto que en los reportes sanitarios de Casanare más recientes (23/10), durante todo el periodo de la pandemia solo ha registrado tres pacientes positivos. Dato relevante para la posición de uno de los magistrados (D1).

7.2.2.2 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.

7.2.2.3 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.

7.2.2.4 En otra sentencia de esta misma fecha, se sintetizaron las razones para inaplicar el referido numeral 41 del art. 2° 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”³³.

7.2.3 Las demás medidas contempladas en el Decreto 26/2020 se ajustan al ordenamiento jurídico analizado y superaron el filtro CIL a la luz de los principios de *necesidad, proporcionalidad, eficacia* y no se observa trato discriminatorio que atente contra el derecho a la igualdad, acorde con lo que se precisó más arriba respecto de cada artículo.

7.3 **Decreto 027 del 28/05/2020:** por el cual se reglamentó la atención al público por parte de la Administración municipal. **Expediente 2020-00456.**

³³ TAC, sentencia del 29/10/2020, N. Trujillo González, radicación 2020-00440-00 y acumulados, actos de Casanare.

7.3.1 Análisis en sede CIL del Decreto 027 del 28/05/2020: El Decreto 27 emitido por el alcalde de Recetor, reanudó la atención presencial al público en las distintas dependencias de la Administración, luego de haberse suspendido con ocasión de la emergencia sanitaria causada por la COVID 19.

En la motivación del acto, se invocó: i) el D.E. 636 del 06/05/2020 (aislamiento preventivo obligatorio desde el 11/05/2020 hasta el 25/05/2020); ii) el Decreto 689 del 22/05/2020 (prórroga medidas contempladas en el D.E. 636 hasta el 31/05/2020); iii) la Resolución 385/2020 emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social (emergencia sanitaria por causa de la COVID 19); ii) Resolución 666/2020 proferida por el mismo Ministerio, mediante la cual se adopta el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y hacer el adecuado manejo de la pandemia; y iii) Decreto territorial 18 del 17/03/2020, en el que se cambió la forma de atención al público (medios virtuales).

7.3.2 El D.27/2020 no desarrolla en estricto sentido un decreto legislativo (estado de excepción); sin embargo, en su parte motiva aludió a la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud mediante la Resolución 385/2020, así como a los protocolos de bioseguridad de obligatorio cumplimiento que deben adoptarse por los habitantes del territorio colombiano en el marco de apertura paulatina (Resolución 666/2020).

Aunque la regulación de las dependencias municipales se puede ubicar en el espectro de los poderes administrativos ordinarios permanentes de los alcaldes, se tiene presente que los dos ajustes reseñados (D-18 y D-27) constituyeron respuestas a la emergencia sanitaria por la Covid 19; la segunda, precisa y específicamente en el contexto de la R-666/2020 del Minsalud y del D.E. 636/2020, cuyo *plus* normativo deriva de un decreto legislativo, lo que permite avocar el estudio de fondo CIL, desde cualquiera de las lecturas procesales que ha seguido esta Corporación.

7.3.3 El método para ello implica analizar el articulado del acto territorial, en comparación con lo ordenado en los D.E. 636 del 06/05/2020 y 689 del 22/05/2020 (medidas de aislamiento preventivo obligatorio desde el 11/05/2020 hasta el 25/05/2020 – con prórroga 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 ³⁴ y 689 del 22/05/2020 ³⁵	Medidas territoriales Decreto 27 del 28/05//2020³⁶	Observaciones generales y enfoque constitucional
	ARTÍCULO PRIMERO: Derogar el Decreto municipal n° (sic) 18 de 17 de marzo de 2020.	Es atribución permanente de la autoridad administrativa derogar sus propios actos regla.
Decreto 636/2020:	ARTÍCULO	SEGUNDO:

³⁴ 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.

³⁵ 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".

³⁶ Por el cual se reglamenta la atención al público de la Administración Municipal de Recetor.

<p>Artículo 2. 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>Reanúdese la atención presencial al público en las diferentes dependencias de la administración municipal de Recetor, con el acatamiento estricto del Protocolo de bioseguridad para la prevención de la transmisión de COVID-19 en la administración municipal “La solución es el cambio 2020-2023”.</p> <p>Parágrafo: Los usuarios de los servicios de la administración municipal deberán sujetarse al pico y cedula determinado en el Decreto 024 de 2020, modificado por el artículo segundo del Decreto N° (sic) 026 de 2020</p>	<p>Se limita a restablecer el funcionamiento de las dependencias municipales, con sujeción a los protocolos de bioseguridad definidos por la autoridad sanitaria nacional.</p> <p>No se vislumbra desviación del marco jurídico regulatorio, ni erosión de derechos de los habitantes del territorio de Recetor.</p>
<p>—————</p>	<p>ARTÍCULO TERCERO: El presente Decreto rige a partir de las 00:00 horas del día 01 de Junio de 2020.</p>	<p>Vigencia. Se entiende en todo caso condicionada a la publicación y desde la misma.</p>

7.4 Decreto 032 del 16/07/2020 (expediente 2020-00459): Adicionó dos artículos al Decreto 026 del 26/05/2020 (adoptó medidas de orden público en el municipio de Recetor).

7.4.1 Análisis en sede CIL del Decreto 032 del 16/07/2020: El método para ello implica analizar el articulado del acto territorial, en comparación con lo ordenado en el D.E.990 del 09/07/2020, relevante para la época en la que fue expedido, para concluir si se ajusta o no a lo establecido por el Gobierno Nacional.

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

Medidas adoptadas Decreto 990 del 09/07/2020 ³⁷	Medidas territoriales Decreto 32 del 16/07/2020 ³⁸	Observaciones generales y enfoque constitucional
<p>Artículo 10. Prohibición de consumo de bebidas embriagantes. Ordenar a los alcaldes y gobernadores que en el marco de sus competencias constitucionales y legales prohíban, dentro de su circunscripción territorial, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 16 de julio de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de agosto de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.</p>	<p>ARTÍCULO PRIMERO: Téngase como nuevo artículo tercero del Decreto 26 del 26/05/2020, el siguiente:</p> <p>“Artículo tercero: Prohibir dentro de la circunscripción territorial del municipio de Recetor, el consumo de bebidas embriagantes en espacios públicos, espacios abiertos al público, establecimientos de comercio, establecimientos abiertos al público a partir de las 00:00 horas</p>	<p>Derechos limitados: trabajo, libre desarrollo de la personalidad. Justificación: evitar propagación del COVID y garantizar orden público. Necesidad: medida necesaria para evitar propagación del virus por la concurrencia de personas en espacios abiertos y establecimientos de comercio a consumir bebidas embriagantes (discotecas, bares etc.).</p>

³⁷ 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.

³⁸ Por el cual se adiciona el Decreto 26 del 26/05/2020.

	<p>del día 16/07/2020, hasta las 00:00 horas del 01/08/2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.</p>	<p>Proporcionalidad: aunque la limitación es grande y por un amplio periodo de tiempo, ella no es absoluta, pues el expendio no quedó prohibido, haciendo proporcional la medida a las restricciones de los derechos en juego. Eficacia: Sí es eficaz para evitar la propagación del virus. Evita contagios ante la ausencia de aglomeraciones. No se evidencia trato discriminatorio alguno.</p>
<p>Artículo 12. Inobservancia de las medidas. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue. Los gobernadores y alcaldes que omitan el cumplimiento de lo dispuesto en este decreto, serán sujetos de las sanciones a que haya lugar.</p>	<p>ARTÍCULO SEGUNDO: Téngase como nuevo ARTÍCULO CUARTO del Decreto 026 de 26 de mayo de 2020, con el siguiente tenor (SIC):</p> <p>ARTÍCULO CUARTO: La violación o inobservancia de las medidas adoptadas en el presente acto administrativo, dará lugar a acciones penales y pecuniarias conforme el Decreto Nacional 636 de 2020, así como de medidas Correctivas conforme el numeral 2 del artículo 35 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, Ley 1801 de 2016.</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>ARTÍCULO TERCERO: Las demás disposiciones no modificadas del Decreto 026 de 2020, continúan con absoluta vigencia, en los términos allí descritos</p>	<p>No es una limitación a derechos o libertades individuales. Análisis CIL Decreto 26/2020: relacionado más arriba.</p>

7.4.2 Las medidas contempladas en el Decreto 32 del 16/07/2020 se ajustan al ordenamiento jurídico analizado y superaron el filtro CIL a la luz de los principios de *necesidad, proporcionalidad, eficacia* y no se observa trato discriminatorio que atente contra el derecho a la igualdad, acorde con lo que se precisó más arriba respecto de cada artículo.

8ª Conclusión: Se inaplicará para el caso el numeral 41 del art. 2º 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 art. 1º del D-24/2020 de Recetor.

Se declararán ajustados al ordenamiento, los Decretos 24 del 23/04/2020 (en todo lo demás), 26 del 26/05/2020, 27 del 28/05/2020 y 32 del 16/07/2020, por las razones indicadas más arriba respecto de cada artículo en los cuadros que anteceden.

Se advierte, acerca de la vigencia del Decreto 24 del 23/04/2020, que esta operó y pudo oponerse a sus destinatarios únicamente desde la fecha de su publicación y no desde su expedición, como se dispuso en el art. 6.

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° INAPLICAR para el caso el numeral 41 del art. 2° 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 art. 1° del D-24 del 23/04/2020 expedido por el alcalde de Recetor.

2° DECLARAR ajustados al ordenamiento jurídico analizado, los Decretos **24** del 23/04/2020 (en todo lo demás); **26** del 26/05/2020, **27** del 28/05/2020 y **32** del 16/07/2020, expedidos por el alcalde del municipio de Recetor, mediante los cuales se adoptaron medidas de sanitarias y de orden público, de aislamiento preventivo obligatorio y funcionamiento de sus dependencias en el contexto de la pandemia de la Covid 19, por las razones señaladas en la motivación respecto de cada uno.

Se precisa acerca de la vigencia del Decreto 24 del 23/04/2020, que esta lo fue desde la fecha de su publicación y no desde su expedición (art. 6).

3° 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.

4° 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 2020-000453-00 (AC 2020-00455-00, 2020-00456-00, 2020-00459-00), expedidos por el alcalde de Recetor. Hoja de firmas, impuestas por medios digitales, 27 de 27).

LOS MAGISTRADOS,

D.L. 491 a. 11 y 806 a. 2
Firma escaneada controlada; 29/10/2020. Se agrega firma electrónica

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

AURA PATRICIA LARA OJEDA
CON SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO
NTG/Eliana

JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO

Firmado Por:

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

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

Código de verificación: **56c2c1c50d6c25c55cc3b128d2b9550950520e2d100ee96511d135e9422667c4**

Documento generado en 29/10/2020 11:39:49 a.m.

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