



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE
PALACIO DE JUSTICIA – CARRERA 14 N° 13-60
BARRIO COROCORA-YOPAL**

Yopal Casanare, once (11) de junio de dos mil veinte (2020)

Referencia:	85001-2333-000-2020-00135-00 y 2020-00136-00
Medio de Control:	Legalidad
Acto controlado:	Decretos 025 del 24/03/2020 y 026 del 2/04/2020 emitidos por el municipio de San Luis de Palenque.

Magistrado Ponente: **JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**

I.- OBJETO

Procede el Tribunal a emitir sentencia dentro del asunto referenciado.

II.- SÍNTESIS ACTUACIÓN PROCESAL

1.- El proceso referenciado fue repartido al Despacho 2 del Tribunal Administrativo de Casanare, el cual lo admitió y le dio el curso establecido en el artículo 185 del CPACA, hasta llevarlo a sentencia.

2.- Culminado el trámite mencionado, dicho despacho presentó proyecto de fallo, disponiendo en la parte pertinente de la parte resolutive lo siguiente:

“DECLARAR IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad de los Decretos 0025 del 24/03/2020 y 0026 del 02/04/202, expedidos por el alcalde de San Luis de Palenque; consecencialmente, PRESCINDIR de pronunciamiento de fondo acerca de su contenido.”

3.- Sometido el proyecto a rotación a través de medios virtuales, primero, y luego analizado en Sala virtual de decisión llevada a cabo el 22 de mayo de 2020, fue derrotado básicamente por las siguientes razones:

3.1.- El principal deber de los jueces es decidir de fondo los asuntos sometidos a su conocimiento.

3.2.- De conformidad con el artículo 278 del C.G. del P., son sentencias las que deciden sobre las pretensiones de la demanda, las excepciones de mérito, cualquiera que fuere la instancia en que se pronuncien, las que deciden el incidente de liquidación de perjuicios, y las que resuelven los recursos de casación y revisión. Son autos todas las demás providencias.

3.3.- Acorde con los artículos 125, 136 y 151 numeral 14 del CPACA, el CIL respecto de los actos emitidos por las entidades territoriales es de única instancia.

3.4.- Si el acto enviado para CIL es improcedente, tal situación debe resolverse por el ponente a través de auto interlocutorio, al tenor de lo establecido en el artículo 125 de la Ley 1437 de 2011, y no por la Sala porque la declaratoria de improcedencia no decide nada respecto del fondo del asunto.

3.5.- El CIL de competencia de los tribunales administrativos está sujeto a las siguientes condiciones:

- a) que se trate de un acto emitido por las entidades territoriales

- b) que se trate de un acto de carácter general
- c) *que sea proferido en ejercicio de la función administrativa, durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos u ordinarios y con la finalidad de contrarrestarla.*

3.6.- En el caso específico se cumplen la totalidad de requisitos indicados en el numeral precedente.

4.- Consecuencialmente, la Sala dispuso que el proceso pasara al magistrado que le sigue en turno en orden alfabético de apellidos, acorde con lo dispuesto en el Acuerdo 209 de 1997 emanado del Consejo Superior de la Judicatura, esto es, al Despacho 1 del Tribunal Administrativo de Casanare para que elaborara nueva ponencia, pero de mérito.

5.- El Despacho 2 remitió el proceso al Despacho 1 con auto del 22 de mayo de 2020. Por ende, se procede a emitir el fallo respectivo en los términos que se indican a continuación.

III.- LOS ACTOS CONTROLADOS

A continuación, se sintetizan los Decretos 025 del 24 de marzo de 2020 y 026 del 02/04/2020 emitido por el municipio de San Luis de Palenque en los siguientes términos:

A.- Consideraciones jurídicas:

Invocó los artículos 2, 24, 44 y 45 de la Constitución Política de Colombia; los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 y el artículo 368 del Código Penal, los cuales transcribió.

Señaló que el 30 de enero de 2020 la OMS declaró emergencia en salud pública de importancia internacional (ESPII), por la epidemiología por el brote de la enfermedad por el nuevo coronavirus (2019-nCoV), posteriormente el 11 de marzo de 2020 la OMS categorizó el Covid-19 como una pandemia y lo clasificó como emergencia de salud pública de interés internacional.

Luego el Ministerio de Salud y protección Social emitió la Circular del 11 de febrero de 2020, impartiendo directrices para la detección temprana, el control, la atención ante la introducción del coronavirus y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante este riesgo.

El Ministerio del Interior expidió el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 impartiendo instrucciones para expedir normas en materia de orden público, en la misma fecha el Ministerio de la Protección Social profirió la Resolución 0453 del 18 de marzo adoptando medidas sanitarias de control en algunos establecimientos por causa del Covid-19.

Mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 el gobierno nacional declaró la emergencia sanitaria, por lo que el gobernador de Casanare expidió el Decreto 0109 del 16 de marzo de 2020, adoptando medidas para hacer frente al virus en el departamento, luego emitió la circular núm. 0003 de marzo 19 de 2020 para el acatamiento del Decreto 420 de 2020 del ministerio del interior y la Resolución 0453 de Min. Salud.

B. Consideraciones fácticas

El Comité de expertos de la Organización Mundial de la salud OMS, emitió el 30 de enero de 2020 la declaratoria de emergencia de salud pública de interés Internacional —ESPII1 con ocasión del Coronavirus (COVID-19), con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda.

Luego, el 11 de marzo de 2020 la OMS declaró que el brote nuevo Coronavirus - COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

C.- Consideraciones valorativas

Que el municipio de San Luis de Palenque daría aplicabilidad a la normatividad que imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus y el mantenimiento del orden público a través de sus instituciones de seguridad.

Y con base en lo anterior, en el Decreto 025 de 24 de marzo 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 en el Municipio de San Luis de Palenque-Casanare”*, dispuso lo siguiente:

“[...]”

Artículo 1. Aislamiento. *Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de San Luis de Palenque-Casanare, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el Municipio de San Luis de Palenque-Casanare, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto.

Artículo 2. Ejecución de la medida de aislamiento. *Ordenar a las Autoridades de Policía del Municipio de San Luis de Palenque-Casanare, para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, realicen las acciones necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de San Luis de Palenque-Casanare, ordenada en el artículo anterior.*

Artículo 3. Garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio. *Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, la Administración Municipal, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirá el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:*

- 1. Asistencia y prestación de servicios de salud.*
- 2. Adquisición de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.*
- 3. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales.*

4. *Asistencia y cuida o a niños, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con disca acidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.*
5. *Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.*
6. *Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud OPS y de todas las organizaciones internacionales de la salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.*
7. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y ase personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud.
El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, Insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.*
8. *Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.*
9. *Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.*
10. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (a) insumos para producir bienes de primera necesidad; (bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza de ordinario consumo en la población). (b) alimentos y medicinas para mascotas. (c) Demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria. (d) La cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.*
11. *La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos -fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas; productos agropecuarios, piscícolas y pecuarios, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.*
12. *La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y ocales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio.*
13. *Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.*
14. *Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*
15. *Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.*
16. *Las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para el transporte de carga.*
17. *Las actividades de dragado marítimo y fluvial.*
18. *La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y las obras de infraestructura que no pueden suspenderse.*
19. *Las actividades necesarias para la operación aérea y aeroportuaria.*
20. *La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio.*

Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.

21. *Las actividades de la industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

22. *El funcionamiento de la infraestructura crítica -computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información cuya destrucción o interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.*

23. *El funcionamiento y operación de los centros de llamadas, los centros de contactos, los centros de soporte técnico y los centros de procesamiento de datos que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.*

24. *El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades de que trata el presente artículo.*

25. *Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de: (a) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios). (b) la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, Gas Licuado de Petróleo -GLP-. (c) la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (d) el servicio de internet y telefonía, actividades necesarias para garantizar la operación y mantenimiento de servicios públicos.*

26. *La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales.*

27. *El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.*

28. *El abastecimiento y distribución de alimentos y bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población- en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.*

29. *Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia y ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.*

30. *Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos indispensables de empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.*

31. *La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales, por su estado de avance de obra o de sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.*

32. *Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos y privados; beneficios económicos periódicos sociales — BEPS, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.*

33. *El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

34. *La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

Parágrafo 1. *Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones.*

Parágrafo 2. *Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en el numeral 2 y 3.*

Parágrafo 3. Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 4 deba salir de su lugar de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.

Parágrafo 4. Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas y animales de compañía, y en atención a medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía.

Artículo 4. Movilidad. garantizar el servicio público de transporte terrestre, por cable, fluvial y marítimo de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en el Municipio de San Luis de Palenque-Casanare, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y las actividades permitidas en el artículo anterior. Se deberá garantizar el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga de importaciones y exportaciones.

Artículo 5. Suspensión de transporte doméstico por vía aérea. Suspender a partir de las de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, el transporte doméstico por vía aérea. Sólo se permitirá el transporte doméstico por vía aérea, en los siguientes casos:

1. Emergencia humanitaria.
2. El transporte de carga y mercancía.
3. Caso fortuito o fuerza mayor.

Artículo 6. Prohibición de consumo de bebidas embriagantes. Se prohíbe dentro de la circunscripción territorial del Municipio de San Luis de Palenque-Casanare el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de la vigencia del presente decreto y hasta el día domingo 12 de abril de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

Artículo 7. 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.

Artículo 8: Ordénese la publicación del presente acto administrativo mediante fijación en cartelera, por la página institucional y redes sociales.

Artículo 9: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.
[...]"

A su turno, la parte motiva del Decreto 026 del 02 de abril de 2020 "Por medio del cual se amplían las medidas adoptadas en el Decreto 025 del 24 de marzo de 2020, se adoptan otras medidas preventivas por causa del COVID-19, con ocasión a la emergencia sanitaria según Resolución 385 del 2020, emanada del Ministerio de Salud y de Protección Social y se dictan otras disposiciones", es similar a la del Decreto 025. Su arte resolutiva es del siguiente tenor:

"Artículo 1. Establecer a partir de las 00:00 horas del día sábado 04 de Abril de 2020 y durante el tiempo que dure la medida de aislamiento preventivo obligatorio, establecido por el Gobierno Municipal y el Gobierno Nacional, pico y cédula en el Municipio de San Luis de Palenque, para la provisión de elementos de primera necesidad, abastecimiento y adquisición de alimentos y trámites financieros, por lo que podrá desplazarse exclusivamente una sola persona por núcleo familiar, con las siguientes restricciones:

DÍA	CÉDULA TERMINADA EN	HORARIO
LUNES	1-feb	6:00 AM A 6 PM

MARTES	3-abr	6:00 AM A 6 PM
MIÉRCOLES	5-jun	6:00 AM A 6 PM
JUEVES	7-ago	6:00 AM A 6 PM
VIERNES	9-0	6:00 AM A 6 PM
SÁBADO	SOLO CIRCULAN CÉDULAS CON LAS DEMÁS EXCEPCIONES DECRETO 47/2020	6:00 AM A 6 PM
DOMINGO	SOLO CIRCULAN CÉDULAS CON LAS DEMÁS EXCEPCIONES DECRETO 457/2020	6:00 AM A 6 PM

Artículo 2. Requerir a las personas que prestan sus servicios en turnos de trabajo o actividades de campo y cosecha, de producción agrícola y demás personas relacionadas con las actividades propias del campo, la respectiva acreditación por parte de sus empleadores y/o patronos.

Artículo 3. Ordenar a los organismos de seguridad del Estado y a las autoridades civiles hacer cumplir lo dispuesto en el presente decreto, para lo cual deberán realizar los operativos de rigor en todo el territorio Municipal, procederán a aplicar las medidas correctivas de su competencia.

Artículo 4. 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.

Artículo 5. En caso de salir regulación de medidas a nivel nacional o departamental, sobre las medidas tomadas en el presente acto administrativo, estas tendrán prioridad sobre el presente decreto, lo anterior en relación con el principio de legalidad de los actos administrativos.

Artículo 6. Ordénese la publicación del presente acto administrativo mediante fijación en cartelera, por la página institucional y redes sociales.

Artículo 7. El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.
(Sic para todo el texto en cursivas, negrilla y subrayado del mismo).

IV.- INTERVENCIONES CIUDADANAS

En el auto admisorio y acorde con lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 se dio oportunidad a los ciudadanos para que intervinieran e hicieran conocer al Tribunal su posición sobre el tema, a fin de considerarlo en el fallo.

Ningún ciudadano intervino durante el término fijado para el efecto.

V.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El procurador delegado ante el Tribunal Administrativo de Casanare, dentro del término de traslado, y después de señalar los antecedentes, supuestos fácticos y probatorios señaló que el problema jurídico que se vislumbra, “se contrae a determinar si los actos administrativos contenidos en los Decretos Nos. 025 del 24 de marzo 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 en el Municipio de San Luís de Palenque-Casanare” y el No. 026 del 2 de abril de 2020 “Por medio del cual se amplían las

medidas adoptadas en el Decreto No. 025 del 24 de marzo de 2020, se adoptan otras medidas preventivas por causa del COVID-19, con ocasión a la emergencia sanitaria según Resolución No. 385 del 2020, emanada del Ministerio de Salud y de Protección Social y se dictan otra disposiciones.

[...]

Igualmente, deberá discernirse si el funcionario público que expidió el acto objeto de control es el competente para hacerlo, bien por disposición legal o por delegación expresamente conferida por el titular de tal atribución”.

Posteriormente, sobre el medio de control impetrado señaló que se debía remitir a lo preceptuado en la norma que regula la materia, esto es el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, el cual transcribió.

También trajo a colación apartes del pronunciamiento hecho el 5 de marzo de 2012 por el Consejo de Estado, Salas Plena, dentro del proceso con radicado 11001-03-15-000-2010-003369-00 (CA), consejero ponente Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Actor Gobierno Nacional.

Señaló que el caso en estudio se trata de puro derecho, por lo que sería realizar el análisis de los actos administrativos enjuiciados, de los cuales transcribió la parte resolutoria, frente a la normatividad superior que le sirvió de fundamento, así como lo relacionado a la competencia de quien expidió, para así concluir su avenimiento al ordenamiento jurídico y por ende su legalidad.

Manifestó que con ocasión de la aparición del virus denominado COVID-19, mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria y adoptó medidas sanitarias para hacer frente al mismo, que la materia que trata los actos administrativos tiene que ver con **“situación de riesgo que puede afrontar eventualmente la entidad territorial en cuanto a la situación de propagación y contagio”**, en tal aspecto, señaló las disposiciones de nuestro ordenamiento jurídico en relación con el régimen municipal, específicamente la Ley 136 de 1994, además que como nos enfrentamos unas circunstancias extrañas por la pandemia del Covid-19, se creó los denominados “estados de excepción” y entre estos el de Emergencia Económica, Social y Ecológica que permiten al Ejecutivo proferir decretos legislativos que transitoriamente **suspenden** la legislación ordinaria y lo facultan para atribuir dichas funciones p prerrogativas a otras autoridades, como lo hizo con la expedición del Decreto núm. 461 del 22 de marzo de 2020 en el que se facultó a los alcaldes, mientras subsista el estado de excepción declarado, ejercer algunas atribuciones sin necesidad de autorización alguna por parte de los concejos municipales.

Dijo que, en tratándose de la **situación de riesgo que pueda afrontar eventualmente la entidad territorial en cuanto a la situación de propagación y contagio** (respecto de adopción de medidas e instrumentos legales urgentes para conjurar la crisis acaecida por el COVID-19), no se ha dictado Decreto alguno que haya transferido el ejercicio de esas funciones a autoridad distinta a la que legalmente le corresponden; es decir, el alcalde conserva dichas atribuciones.

Señaló que los actos administrativos enjuiciados y que fueron dictados por el alcalde del municipio de San Luis de Palenque se fundamenta en las atribuciones establecidas por la Ley 1551 de 2011 y la Ley 1523 de 2012, así como las Leyes 1801 de 2016 y 715 de 2001, de las cuales transcribió algunos artículos relacionado con el tema.

Agregó que los actos administrativos proferido por el alcalde del municipio no son más que el acatamiento de las medidas adoptadas por el gobierno nacional a través de las cuales se establecen las condiciones para el cumplimiento de aislamiento preventivo y obligatorio como parte de las acciones que ayudarán a enfrentar y mitigar el rápido avance del Coronavirus COVID-19 en el territorio Nacional.

Concluyó que el mandatario de San Luis de Palenque es competente para proferir los actos administrativos, de acuerdo con las facultades establecidas en el art. 91 de la Ley 136 de 1994, así como la Ley 1551 de 2012 y artículos 3º y 12 de la Ley 1523 de 2012, artículo 44 de la Ley 701 de 2001, los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 y hasta el momento ningún Decreto Legislativo lo ha despojado transitoriamente de tal potestad.

Indicó igualmente que al efectuar la confrontación entre los Decretos 025 de 24 de marzo de 2020 y 026 del 2 de abril de 2020 expedidos por el alcalde municipal de San Luis de Palenque y el Decreto Legislativo 417 de 2020 proferidos por el Gobierno Nacional y las Leyes 136 de 1994, 715 de 2001, 1551 y 1523 de 2012 y 1801 de 2016, se constata *indubitablemente* que no existe infracción alguna de aquellos, respecto de estos, y que son justamente las normas en los que debió fundarse.

Y con base en esos argumentos solicitó que se declaren conforme a derecho y por lo tanto legales los Decretos 025 de 24 de marzo de 2020 y 026 del 2 de abril de 2020 expedidos por el Alcalde Municipal de San Luis de Palenque.

VI.- PRUEBAS

Durante el trámite del medio de control que nos ocupa, se incorporaron las pruebas que se indican a continuación:

1.- Copia del Decreto 0025 del 24 de marzo de 2020 emitido por el municipio de San Luis de Palenque – Casanare *“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 en el municipio de San Luis de Palenque-Casanare”*, y del Decreto 026 del 2 de abril de 2020 *“Por medio del cual se amplían las medidas adoptadas en el Decreto No. 025 del 24 de marzo de 2020, se adoptan otras medidas preventivas por causa del COVID-19, con ocasión a la emergencia sanitaria según Resolución No. 385 del 2020, emanada del Ministerio de Salud y de Protección Social y se dictan otra disposiciones”* Los cuales se sintetizó en precedencia.

2.- Certificación por parte del alcalde municipal de San Luis de Palenque en el que señaló que el acto administrativo objeto de control fue publicado en el siguiente link: <http://sanluisdepalenque-casanare.gov.co/documentos/462/decretos-vigencia-2020/>.

VII.- CONSIDERACIONES

1.- PRONUNCIAMIENTO SOBRE NULIDADES y PRESUPUESTOS PROCESALES

Revisada la actuación surtida hasta el momento, en cumplimiento del control de legalidad establecido en el artículo 132 del C.G.P, no se observan irregularidades procedimentales que conlleven a declarar la nulidad total o parcial de lo actuado. Por el contrario, se encuentra cumplido el procedimiento previsto en el artículo 185 del C.P.A.C.A. y demás normas concordantes, es decir, se agotó el debido proceso establecido en el artículo 29 de nuestra Constitución Política.

Están cumplidos los presupuestos procesales. En efecto, este Tribunal es competente para conocer del presente medio de control en única instancia, de conformidad con lo establecido en los artículos 136, 151-14 y 185 de la Ley 1437 de 2011; acorde con las normas mencionadas, el control de legalidad procede a solicitud de parte e incluso de oficio; el ente territorial que expidió el acto está legitimado para intervenir como demandado y cualquier persona natural o jurídica puede hacerlo como coadyuvante o impugnante del acto controlado; y el Ministerio Público debe emitir concepto.

2.- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL SOBRE EL CONTROL AUTOMÁTICO DE LEGALIDAD DE ACTOS DE CARÁCTER GENERAL EMITIDOS POR ENTIDADES TERRITORIALES COMO DESARROLLO DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS DURANTE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

2.1.- La Constitución de 1991 en sus artículos 212 y s.s. regula los estados de excepción. Los cánones 214 y 215 son del siguiente tenor:

“ARTICULO 214. *Los Estados de Excepción a que se refieren los artículos anteriores se someterán a las siguientes disposiciones:*

1. Los decretos legislativos llevarán la firma del Presidente de la República y todos sus ministros y solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del Estado de Excepción.

2. No podrán suspenderse los derechos humanos ni las libertades fundamentales. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario. Una ley estatutaria regulará las facultades del Gobierno durante los estados de excepción y establecerá los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos, de conformidad con los tratados internacionales. Las medidas que se adopten deberán ser proporcionales a la gravedad de los hechos.

3. No se interrumpirá el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado.

4. Tan pronto como hayan cesado la guerra exterior o las causas que dieron lugar al Estado de Conmoción Interior, el Gobierno declarará restablecido el orden público y levantará el Estado de Excepción.

5. El Presidente y los ministros serán responsables cuando declaren los estados de excepción sin haber ocurrido los casos de guerra exterior o de conmoción interior, y lo serán también, al igual que los demás funcionarios, por cualquier abuso que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos anteriores.

6. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refieren los artículos anteriores, para que aquella decida definitivamente sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

ARTICULO 215. *Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.*

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

PARAGRAFO. *El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento”.*

2.2.- El Congreso, a través de la Ley Estatutaria 137 de 1994 reguló los estados de excepción, impuso límites y controles jurídicos y políticos a los mismos, y estableció responsabilidades derivadas de infracción de la Constitución y de la ley por acción u omisión y por abuso y extralimitación de funciones durante ellos.

El estado de emergencia económica, social y ecológica, que es la que ocupa la atención del Tribunal, lo reguló en sus capítulos IV (arts. 46 a 50) y V (arts. 51 a 58).

2.3.- La Corte, en sentencia C-179 de 1994, ejerció el control automático de constitucionalidad sobre el proyecto de ley que le fue enviado por el congreso para esos efectos y que posteriormente se convirtió en la Ley 137 de 1994, declarando la inexecutable de algunas de sus normas y la constitucionalidad de las demás.

2.4.- El mismo Órgano, al examinar uno de los estados de excepción, esto es, al estado de conmoción interior declarado por el Decreto Legislativo 1837 de 2002 expedido por el gobierno nacional, se refirió también a los demás en sentencia C-802 de 2002. De ella y por considerar aplicables al control de legalidad del asunto referenciado, extractamos los siguientes criterios:

a. La declaratoria del estado de excepción no sólo determina la legitimidad o ilegitimidad constitucional del decreto legislativo declaratorio, sino que también constituye el ámbito de sujeción de los decretos legislativos de desarrollo dictados con base en él. De este modo, si el acto declaratorio no satisface ese condicionamiento, contraría la Carta y deberá ser retirado del ordenamiento.

b. Si los decretos de desarrollo dictados con base en él no están directa y específicamente relacionados con los motivos de la declaración, contrarían también el Texto Superior y deberán ser retirados del ordenamiento. De allí que ese presupuesto constituya un límite material de ese particular estado de excepción.

c.- En virtud del *ius cogens*, por el sólo hecho de haberse declarado un estado de excepción no es posible restringir per se los derechos no consagrados como intangibles en los artículos 4º del Pacto y 27 de la Convención. Ello es así por cuanto dicha restricción se justifica únicamente cuando se han cumplido los requisitos que los instrumentos internacionales exigen para la declaratoria del estado de excepción. El principio de intangibilidad de derechos también se extiende a otros derechos distintos a los señalados en los artículos 27 de la Convención y 4º del Pacto. Esta extensión se origina por tres vías: - La primera, cuando el contenido de los derechos expresamente excluidos de restricción excepcional involucra no uno sino un conjunto de prerrogativas que guardan relación entre sí, todas éstas quedan cobijadas por la salvaguarda. - La segunda, dada la prohibición que tienen los Estados de proferir medidas de excepción incompatibles con otras normas internacionales, se amplía también el número de derechos excluidos, a menos que en los instrumentos suscritos existan previsiones sobre su suspensión en los mismos términos de los artículos 27 de la Convención y 4º del Pacto - Y la tercera, dada la vigencia de las garantías judiciales en los estados de excepción, ellas, en especial los recursos de amparo y de hábeas corpus, también están excluidas de la restricción de su ejercicio. Es igualmente importante anotar cómo aquellas normas que tienen el carácter de imperativas en el derecho internacional, pese a no figurar entre los derechos y las garantías intangibles, tampoco pueden ser inobservadas en uso de las facultades derivadas del estado de excepción. Así ocurre con el respeto de la dignidad humana; la prohibición de la tortura, los tratos crueles y degradantes, el secuestro y la toma de rehenes y el respeto de las normas del derecho internacional humanitario.

La posibilidad de suspensión de derechos y garantías prevista en la Convención y el Pacto no tiene un sentido absoluto pues solamente se restringe a la limitación de su pleno ejercicio.

d. El derecho constitucional de excepción no habilita la suspensión del régimen constitucional en su conjunto sino únicamente de aquellos derechos no intangibles y sólo en la medida estrictamente necesaria para conjurar la crisis. Es decir, se trata de defender la institucionalidad del Estado desde la institucionalidad misma y no desde las puras vías de hecho. De allí que el constituyente impida que durante los estados de excepción se interrumpa el

normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado, pues tales ramas y órganos materializan el actual estado de la evolución del poder político en búsqueda de un punto de equilibrio entre su ejercicio y el respeto de las libertades públicas. El restablecimiento del orden público, gravemente alterado, pasa por la permanencia de los mecanismos institucionales destinados a la protección de los derechos y garantías inalienables consagrados en la Carta y ella sólo es posible si se mantiene incólume la estructura de las ramas del poder público y los demás órganos del Estado.

e. El control político y el control jurídico durante los estados de excepción no son excluyentes, son limitaciones institucionalizadas para ejercicio de facultades excepcionales, pues los actos emitidos con base en el derecho constitucional de excepción, como todos los actos del poder público, son actos jurídicos sólo que se proyectan políticamente. Como actos jurídicos, están sometidos a controles jurídicos. No obstante, en virtud de su proyección, pueden estar también sometidos a controles políticos.

La anormalidad que conduce a la declaratoria de un estado de excepción radica facultades excepcionales en el presidente, pero el ejercicio de esas facultades no se sustrae a la legitimación que precisa todo acto de poder público pues, si bien el estado de anormalidad justifica las excepcionales facultades presidenciales, ella sola resulta insuficiente para afirmar su legitimidad. Esa situación viene a ser compensada por el sistema de controles diseñado por el constituyente y en ese contexto, el control político contribuye a rodear de legitimidad esos actos de poder.

f. El control jurídico que se realiza es objetivo y tiene como parámetro la Carta Política, pues esta constituye un referente obligatorio, preexistente al órgano controlado y al órgano de control y ajeno a su voluntad. De allí que se trata de una labor de cotejo entre el acto emitido y el parámetro normativo de control, desde los puntos de vista formal y material según línea jurisprudencial. Se trata de un control automático, compatible con la exigencia de celeridad propia del carácter temporal de los estados de excepción y sujeto en todo caso a términos reducidos y estrictos, aún en el caso de los decretos que reglamentan las facultades excepcionales y que corresponden al Consejo de Estado.

La Corte es el juez constitucional de los estados de excepción. La Carta Política confía a la Corte Constitucional la competencia para decidir definitivamente sobre la constitucionalidad tanto de la declaratoria de la conmoción interior como de las medidas que el Gobierno expida a su amparo. Otra es la situación referente a las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, cuyo control se confía a la Jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Ya que los estados de anormalidad institucional se desarrollan dentro de la Constitución y no fuera de ella, es evidente que el acto de declaratoria de uno de tales estados es un acto que debe someterse a los presupuestos formales y materiales impuestos por el constituyente y el legislador estatutario. En tal virtud, se trata de un acto jurídico y, como tal, está sometido a controles de la misma naturaleza. Con todo, esto no implica desconocer que, dado que la declaratoria de un estado de excepción, una vez satisfechos los presupuestos constitucionales, es una decisión facultativa del presidente de la República, ella está también sometida al control político del Congreso de la República. Ello es

así porque el control jurídico y el control político no son excluyentes pues involucran juicios de responsabilidad de naturaleza completamente diferente. Así, como se lo expuso en precedencia, el control jurídico recae sobre los actos del poder público, es de naturaleza objetiva, se sujeta a un parámetro normativo de control que es la Carta Política, involucra razonamientos jurídicos y su carácter es necesario en relación con su iniciación, su trámite y sus efectos. En cambio, el control político recae sobre los órganos de poder y sus actos, es de naturaleza subjetiva, no está sujeto a parámetro normativo alguno de control, implica razonamientos de oportunidad y conveniencia y su carácter es voluntario.

g. A pesar de la multiplicidad de enfoques de que puede ser susceptible el concepto de orden público, lo cierto es que él remite a unas condiciones necesarias para el desenvolvimiento armónico y pacífico de las relaciones sociales y, en consecuencia, para la realización de los derechos y el cumplimiento de los deberes correlativos. El orden público es un supuesto de la pacífica convivencia, es el escenario de desenvolvimiento normal de las relaciones entre el poder y la libertad. De allí que el concepto de orden público se ligue siempre a las condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad requeridas para el despliegue de la vida en comunidad y para la afirmación de sus miembros como seres libres y responsables.

Como espacio de reconocimiento de derechos y deberes, el orden público implica una referencia al sistema político y jurídico establecido, pues este es el resultado de la decisión de un pueblo de darse una organización determinada y constituye el desarrollo específico de aquella forma de organización por la que ha optado. De acuerdo con ello, el orden público, como conjunto de condiciones requeridas para la pacífica convivencia, implica el reconocimiento del sistema jurídico como ámbito legítimo de regulación de la vida en comunidad. De allí que el orden público constituya el espacio de reconocimiento y afirmación de las libertades bajo la cobertura racionalizadora del derecho establecido.

VIII.- ESTUDIO DEL CASO

Tal como se expresó, el objeto del presente fallo es verificar y decidir si las medidas adoptadas por el alcalde de San Luis de Palenque – Casanare en los actos administrativos indicados en la referencia, se ajustan o no a los lineamientos establecidos en el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, a través del cual se declaró la emergencia económica, social y ecológica por el gobierno nacional, y si además tales medidas encajan dentro de los parámetros fijados por el gobierno nacional en los decretos legislativos y ordinarios expedidos para conjurar dicha emergencia.

Debe resaltarse que se incluyen también los decretos ordinarios que hayan desarrollado la emergencia, como parámetros de control de legalidad de los actos de los gobernadores y alcaldes, por las siguientes razones:

- a) La emergencia económica, social y ecológica se declara por el gobierno nacional en pleno (lo deben firmar el presidente y todos los ministros), a través de un decreto legislativo.
- b) Dicho decreto legislativo se desarrolla normalmente por decretos legislativos. Pero esta no es la única manera de hacerlo, ya que durante la emergencia

también está en plena vigencia la facultad reglamentaria del gobierno prevista en el artículo 189 de la Constitución.

- c) Esa interpretación también se deriva del artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, pues según él, lo importante o decisivo es que sean medidas de carácter general, emitidas en ejercicio de la función administrativa, y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

Sentadas las anteriores premisas constitucionales, legales y jurisprudencias, la Sala, en primer lugar, se ocupará de la competencia para realizar el control automático de los actos emitidos por las autoridades territoriales para conjurar la emergencia. Y luego, teniendo en cuenta los parámetros indicados en precedencia, se realizará el control formal y material de los decretos en cita.

1.- Competencia

De conformidad con el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

La misma situación está prevista en el artículo 136 del CPACA. Además, el artículo 151 numeral 14 Ibídem fija la competencia territorial en este Tribunal en única instancia, teniendo en cuenta que quien emitió los actos objeto de control es el municipio de San Luis de Palenque, a través de su alcalde, esto es, una entidad del orden territorial.

En consecuencia, la Corporación tiene la competencia para realizar el control de legalidad automático de los decretos referidos.

2.- Control formal

2.1.- El Gobierno nacional en pleno, a través del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, con base en las consideraciones fácticas, jurídicas y valorativas allí expuestas, declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por 30 días calendario, contados a partir del 17/3/2020.

2.2.- Analizado los actos objeto de control emitidos por el alcalde de San Luis de Palenque – Casanare, específicamente su parte considerativa, se deduce claramente que los expidió durante el estado de excepción, en desarrollo de estos y con el fin de emitir medidas para prevenir y controlar propagación del coronavirus COVID-19 en ese territorio y mitigar sus efectos.

2.3.- El procurador delegado ante este Tribunal señaló, en síntesis, que el alcalde al ser competente para proferir dichos actos administrativos, de acuerdo con las facultades otorgadas por la Constitución y la ley, respetó las formalidades propias de esta clase de actuaciones, evidenciando que sí existe proporcionalidad de las medidas adoptadas en materia de contratación para conjurar la crisis desatada, por lo que se acogen sus planteamientos, pues se ajustan a las normas que se acaban de indicar.

En consecuencia, dicho acto cumple las formalidades necesarias para ser objeto de control de legalidad. En efecto, de lo expuesto resulta que:

- Fue expedido por una autoridad del orden territorial, esto es, por el alcalde de San Luis de Palenque.
- Se emitieron con la finalidad de mitigar el riesgo que conlleva el virus COVID-19 e impedir su propagación, que es precisamente la razón esgrimida por el presidente de la república y sus ministros para declarar el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, mediante Decreto 417 de 2020.
- Y cuando se examinan las medidas adoptadas a través de los **Decreto 025 del 24 de marzo de 2020 y 026 del 2 de abril de 2020, ambos** emitidos por el alcalde de San Luis de Palenque se observa que son generales, impersonales, objetivas, abstractas y que no se agotan con el primer uso; es decir, se trata de un acto de carácter general, que es uno de los requisitos señalados por las leyes 137 de 1994 (artículo 20) y 1437 de 2011 (artículos 136 y 151 numeral 14).

3.- Control material

Respecto de este tema, la Corporación considera lo siguiente:

3.1.- El control de legalidad de las medidas adoptadas debe hacerse no solamente con relación al Decreto que declaró la emergencia económica, social y ecológica y los decretos legislativos y ordinarios que la han desarrollado, sino igualmente teniendo en cuenta la Constitución, la Ley Estatutaria 137 de 1994.

3.2.- La Carta y la ley mencionada establecen los derechos, principios y garantías fundamentales que deben respetarse durante los estados de excepción, a saber:

Los Estados de Excepción solo se regirán por las disposiciones constitucionales, los tratados o convenios internacionales sobre derechos humanos incorporados al ordenamiento jurídico nacional, y las leyes estatutarias correspondientes.

Los Tratados y Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por el Congreso de Colombia prevalecen en el orden interno. En todo caso se respetarán las reglas del derecho internacional humanitario, como lo establece el numeral 2° del artículo 214 de la Constitución. La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.

Serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

Las limitaciones a los derechos no podrán ser tan gravosas que impliquen la negación de la dignidad humana, de la intimidad, de la libertad de asociación, del derecho al trabajo, del derecho a la educación de la libertad de expresión y de los demás derechos humanos y libertades fundamentales que no pueden ser suspendidos en ningún Estado de Excepción.

Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. De todas formas, se garantizarán los derechos consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política.

En ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración.

Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades.

Los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales de tal manera que permitan demostrar la relación de conexidad con las causas de la perturbación y los motivos por los cuales se hacen necesarias.

Las facultades a que se refiere la regulación de los estados de excepción no pueden ser utilizadas siempre que se haya declarado el estado de excepción sino, únicamente, cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, y se den las condiciones y requisitos a los cuales se refiere la ley.

Cada una de las medidas adoptadas deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos.

Las medidas que se adopten deben estar motivadas; no ser discriminatorias; obedecer a la necesidad de alcanzar los fines propuestos en la declaratoria del estado de excepción correspondiente; guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos que buscan conjurar; la limitación en el ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad.

En los estados de excepción, además de las prohibiciones señaladas en la ley, no se podrá suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales; Interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado; ni suprimir ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y Juzgamiento.

Resta observar que las facultades derivadas del estado de excepción sólo podrán ser utilizadas cuando circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado.

3.3.- En cuanto al control material específico de los decretos en comento, debe señalarse lo siguiente:

3.3.1.- Está probado, tal como se indica en las consideraciones fácticas de los actos examinados, que desde finales del año pasado se identificó el brote epidemiológico de

coronavirus – COVID-19 en China, el cual paulatinamente se ha extendido a otros sitios geográficos del mundo, incluida Colombia.

Tal situación es de suma gravedad y constituye un hecho extraordinario que no puede atenderse a través de las medidas ordinarias previstas en la Constitución y en la ley. En efecto, por esas circunstancias, el Comité de expertos de la Organización mundial de la Salud "OMS", el 30 de enero de 2020 emitió primero la declaratoria de emergencia de Salud Pública de interés internacional, y luego, el 11 de marzo siguiente declaró pandemia con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda, pues es un hecho notorio que sus efectos se extienden a la vida misma, a la salud, y en general, a la vida en comunidad en todos los órdenes: económicos, sociales, deportivos, culturales, trabajo, etc.

A nivel nacional, desde la detección del primer caso, se ha venido acrecentando el diagnóstico de COVID-19 en diferentes departamentos y ciudades del territorio y por tal motivo, además, el gobierno nacional declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica mediante el Decreto Legislativo 417 de 2020 y con base en él se han emitido otros decretos legislativos para mitigar y tratar de conjurar la situación.

En consecuencia, está justificada la existencia del motivo para que el alcalde de San Luis de Palenque adoptara medidas extraordinarias para mitigar y contrarrestar los efectos del COVID-19.

3.3.2.- Las medidas adoptadas por el alcalde de Trinidad en el decreto objeto de control de legalidad, tampoco transgreden derechos fundamentales ni los demás protegidos por la constitución, la ley y el ius cogens, según lo expresado en el numeral 2.4. de las consideraciones. Por el contrario, para la Corporación ellas son simplemente algunas de las medidas adecuadas que deben adoptar los ciudadanos para su propia protección, las de sus familias y de la vida en comunidad en esta pandemia que está afectando a todos de una manera muy grave.

3.3.3.- Acerca del contenido en sí de las medidas adoptadas, su motivación, necesidad proporcionalidad y legalidad, debe indicarse lo siguiente:

3.3.4.- Están suficientemente fundamentadas en la Constitución y en las normas citadas en las consideraciones del acto controlado.

3.3.5.- Las medidas adoptadas en ambos actos, en sí consisten en decretar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de San Luis de Palenque-Casanare, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, entendiéndose por él, la restricción de circulación de personas y vehículos, salvo las excepciones allí dispuestas; la orden a las autoridades de policía del municipio para que lo hagan cumplir; la suspensión del transporte doméstico por vía aérea; la prohibición del consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, en forma temporal; la advertencia de las sanciones legales para quienes incumplan las medidas; y la adopción de pico y cédula para la movilidad.

3.3.6.- Y son necesarias, proporcionales a las razones que le sirven de causa y ajustadas a la legalidad. En efecto:

- Se ajustan a los fundamentos dados por el gobierno nacional en el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, y a los fundamentos y medidas

dispuestas por el Decreto 457 de 2020, que era el que estaba vigente para la fecha en que se expidieron los decretos objeto de control.

- También son concordantes con los lineamientos que dio el Gobernador de Casanare en el Decreto 0109 del 16 de marzo de 2020, por medio del cual declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y adoptó medidas para enfrentarlo en ese territorio.
- En similares términos se pronunció el señor procurador delegado ante este Tribunal.

En consecuencia, por las razones anotadas, se declarará ajustado a la ley los **Decretos 025 del 24 de marzo de 2020 y el 026 del 2 de abril de 2020** expedido por el alcalde de San Luis de Palenque.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR ajustados a la ley los Decretos 025 de 24 de marzo de 2020 y 026 de 2 de abril de 2020 expedidos por el alcalde del municipio de San Luis de Palenque – Casanare, acorde con la motivación precedente.

SEGUNDO: ORDENAR notificar el presente fallo por el medio más expedito, dejando las constancias de rigor.

(Aprobado en Sala virtual llevada a cabo el 11 de junio de 2020, acta No.)

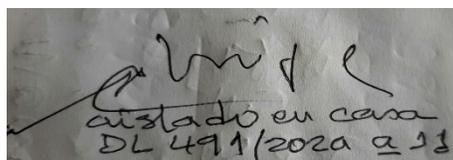
CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO



AURA PATRICIA LARA OJEDA



NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

CON SALVAMENTO DE VOTO



SALVAMENTO DE VOTO. Sentencia del 11/06/2020, J. A. Figueroa Burbano, radicación 850012333000-2020-00135-001 [AC 20-00136-00]. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos presuntamente expedidos en desarrollo de estados de excepción. **San Luis de Palenque.** Decretos **025 y 026** de 2020. Temática: Poderes extraordinarios de policía por emergencia sanitaria. Aislamiento preventivo obligatorio (desarrollo del D-457/2020). Improcedente estudio de fondo.

1. EL ACTO SOMETIDO A CONTROL DE LEGALIDAD. ENFOQUE ANALÍTICO
PONENCIA VENCIDA

1.1 Se trata de los Decretos n.º 025² y 026³ proferidos por el alcalde de San Luis de Palenque, el 24/03/2020 y el 02/04/2020, respectivamente. El primero de ellos, desarrolla medidas de emergencia sanitaria y para el manejo del orden público, por la pandemia derivada de la COVID 19 y ordena aplicar las disposiciones nacionales relativas al aislamiento obligatorio de personas en su jurisdicción, con las excepciones que señaló el Gobierno.

El segundo, introduce restricciones adicionales a las del D-25, para movilidad de las personas mediante el mecanismo de “pico y cédula”, con los turnos allí consignados, advierte la necesidad de identificar y acreditar a quienes puedan desplazarse por sus actividades y ordena a las autoridades de policía el control pertinente.

1.2 En dichos actos administrativos se invocaron como fundamentos múltiples disposiciones constitucionales (arts. 2, 24, 44, 45, 209 y 315) y legislación y reglamentación ordinarias (arts. 14, 202 Ley 1801/2016; R-385 de 2020 y 453/2020 Ministerio de Salud; Decretos Nacionales 420 y 457 de 2020; Decreto departamental 109/2020) que se han ocupado de situaciones de crisis sanitaria y restricciones a la movilidad de las personas, antes y después de la declaratoria del estado de excepción. En el Decreto 026, se aludió además a las Leyes 136 de 1994 (art. 91); 1751/2015 (art. 5) y 1523/2014 (arts. 3 y 4).

1.3 Las medidas adoptadas en esos decretos se orientaron específicamente a los siguientes objetivos: i) preservar la salud pública de los habitantes de ese territorio; ii) focalizar la protección del abastecimiento oportuno de productos de primera necesidad durante la emergencia sanitaria, iii) precisar en ese nivel local las restricciones y excepciones dispuestas en el Decreto 457 del 22/03/2020, e iv) implementar el mecanismo de “pico y cédula” para la movilidad de los residentes de las zonas urbanas y rurales de San Luis de Palenque.

1.4 En el **Decreto 0025** diseñaron los siguientes mecanismos, restricciones, mandatos o autorizaciones: i) ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de los habitantes de esa localidad, a partir de las 00:00 horas del día 25/03/2020 hasta las 00:00 horas del día 13/04/2020, en el marco de la emergencia sanitaria causada por el coronavirus SARS CoV-2 que causa la COVID-19 (art. 1). Consecuencialmente, se limitó la circulación de personas y vehículos, con algunas excepciones previstas en el art 3, ii) ordenó a las autoridades de policía locales realizar, en el marco de sus competencias, las acciones necesarias para la debida ejecución de la medida decretada (art. 2), iii) en el art. 3 estableció algunas excepciones al aislamiento preventivo para la circulación de personas; para ello reprodujo la disposición que en igual sentido se estableció en el art. 3 del Decreto 457, iv) dispuso garantizar el transporte

¹ Ver control+ clic en la frase subrayada [expediente digital](#) que lleva a la carpeta del caso. Los documentos están numerados y en orden consecutivo.

² 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 en San Luis de Palenque.

³ Por medio del cual se amplían las medidas adoptadas en el Decreto 025/2020, se adoptan otras medidas preventivas por causa del COVID-19, con ocasión de la emergencia sanitaria según Resolución 385 del 2020.

⁴ Por la cual se adopta la política nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería en ese municipio, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del COVID-19 y las actividades exentas de la medida adoptada (art. 4), iv) ordenó la suspensión del transporte doméstico por vía aérea hasta el 13/04/2020; exceptuó los casos que tiene que ver con: emergencia sanitaria, transporte de carga y mercancía y caso fortuito y fuerza mayor (art. 5), vi) en el art. 6 prohibió el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio hasta el 12/04/2020, y vii) para los casos de incumplimiento de las medidas remitió a la sanción prevista en el art. 368 del Código Penal y a las multas del art. 2.8.2.1.4.21 del Decreto 780/2016 (art. 7).

Por su parte, el **Decreto 026**: i) en el art. 1 estableció desde el 04/04/2020 y durante el tiempo que dure la medida de aislamiento preventivo obligatorio ordenado por los gobiernos municipal y nacional, pico y cédula, para la provisión de los elementos de primera necesidad, abastecimiento y adquisición de alimentos y trámites financieros. Se fijó una rotación de lunes a viernes por el número en que termina la cédula y para los días sábado y domingo previó que solo circulan titulares de cédulas con las demás excepciones del Decreto 457, ii) se requirió a las personas que prestan servicios en turnos de trabajo o actividades de campo y cosecha, de producción agrícola y demás personas relacionadas con las actividades propias del campo, la respectiva acreditación por parte de sus empleadores y/o patronos –sic- (art. 2), iii) ordenó a los organismos de seguridad del Estado y a las autoridades civiles hacer cumplir lo dispuesto en el decreto, para lo cual deben realizar operativos de rigor en esa jurisdicción y aplicar las medidas correctivas de su competencia (art. 3), iv) en el art. 4 reguló lo relativo a la inobservancia de las medidas y dispuso que ello daba lugar a la sanción del art. 368 del Código Penal y a las multas del numeral 2 del art. 35 de la Ley 1801 de 2015.

Finalmente, allí se previó que, en caso de salir regulación de medidas a nivel nacional o departamental, relacionados con las allí tomadas, estas tendrán prioridad sobre ese decreto (art. 5).

1.5 *Contenido material.* Las medidas incorporadas en el decreto que se estudia se alinean con los motivos determinantes y las regulaciones de las Resoluciones 380 y 385 y del Decreto 457; las dos primeras son anteriores al D.L. 417 de 2020, aunque le sirven de fundamento fáctico; en ese contexto, cumplen el *test* diseñado en el marco teórico, en lo que corresponde a los atributos de pertinencia, conexidad y, tal vez, necesidad y proporcionalidad, sin que este aparte se profundice en la sentencia.

Sin embargo, no superan el presupuesto de tener que acudir, para ocuparse de la emergencia sanitaria, al sustento jurídico que pudieran ofrecer las medidas de excepción, pues lo que ejerció el alcalde de San Luis de Palenque en los Decretos 025 y 026 que se estudian no desbordan ni sobrepasan el marco propio de los *poderes extraordinarios de orden público y policía sanitaria*, valga decir, diversos preceptos atinentes a la salubridad pública y a las competencias de los municipios para velar por ese bien, valor y derecho constitucionalmente relevante; esto es, se trata de uno de aquellos actos municipales sometidos a control ordinario de legalidad, acorde con las reglas de asignación de competencia de los arts. 151 a 155 de la Ley 1437.

1.5.1 Debe reiterarse, acorde con el marco teórico, que *no basta citar* en la motivación del acto administrativo, ni prescindirse de hacerlo, alguno de los decretos legislativos para legitimar procesalmente un fallo de fondo CIL, la admisión o el rechazo; se tiene que examinar el *contenido dispositivo* de la medida que se estudia, para determinar si realmente *desarrolla durante el estado de excepción* alguno de aquellos. Esto es, el escrutinio judicial no puede ser formalista, ni de simple nomenclatura, vulnerable por lo que la autoridad territorial escriba, diga o suprima.

1.5.2 En esas condiciones, revisados con mayor detalle tanto el sustento jurídico de los Decretos 025 y 026 de 2020 de San Luis de Palenque como su resolutive, se encuentra que

no corresponden en el origen de la habilitación de las competencias administrativas, sus cometidos, alcances y mecanismos, con los desarrollos propios del D.L. 417 de 2020, luego escapan al escrutinio judicial por vía de control inmediato de legalidad. Así se declarará.

2ª La decisión dividida (despacho 01 y 03). Se dispuso someter a estudio de fondo el decreto en su integridad; su enfoque estima que *todos los actos administrativos generales territoriales relacionados con la pandemia por la COVID 19* deben objeto del CIL, porque, en últimas, por conexidad constituyen desarrollo del cuerpo normativo del estado de excepción, cuya dimensión impide afrontar la emergencia con la legislación permanente.

3ª El voto disidente

3.1 Me he apartado del juzgamiento de fondo de toda la serie de actos territoriales relativos a declarar calamidad pública, decretar urgencia manifiesta para contratar y adoptar o precisar o extender en la jurisdicción de cada municipio de Casanare las medidas de orden público y sanitario que vienen desde el D.E. 457/2020, en el espectro de la declaratoria nacional de *emergencia sanitaria* (R-385/2020 del Ministerio de Salud y Protección Social), porque antes de abordar la confrontación de su contenido con el sistema de fuentes, estimo indispensable determinar *procesalmente* la viabilidad del CIL, esto es, si esos actos tienen las características técnicas a que se refieren los arts. 20 de la Ley Estatutaria 137, 136 y 151-14 de la Ley 1437.

3.2 He propuesto el siguiente:

Problema jurídico procesal. *Se trata de dilucidar si es factible ejercer control inmediato de legalidad respecto de las medidas administrativas generales territoriales que adoptan o desarrollan las inherentes a la emergencia sanitaria desencadenada por la expansión del coronavirus que ha provocado la pandemia de la COVID 19, cuando su explícito o implícito fundamento normativo suficiente para habilitarlas hayan sido los poderes extraordinarios de policía, relativos a orden público y salud pública, preexistentes al D.L. 417 de 2020.*

He ofrecido sin éxito, todas las veces semejantes, la siguiente tesis:

Tesis: No. *A pesar de la inescindible conexidad fáctica entre la declaratoria de emergencia sanitaria, dispuesta por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante R-385 del 12/03/2020, y el estado de excepción de emergencia económica, ecológica y social de que trata el D.L. 417 del 17/03/2020, se trata de dos ámbitos normativos diferenciados en la fuente de las competencias del Gobierno y de las autoridades administrativas territoriales: lo que atañe a la emergencia sanitaria, en las perspectivas epidemiológica, de orden público interno (restricciones a derechos y libertades, tales como reunión, expresión, movilización, consumo de embriagantes, actividades productivas, comerciales, sociales, familiares y lúdicas) y de funcionamiento del sistema de salud pública, si deriva clara y suficientemente de los preceptos jurídicos que preexistan al D.L. 417/2020 está sometido a control de legalidad mediante los mecanismos ordinarios de la Ley 1437.*

Lo que dispuso el Gobierno en el D.L. 417/2020 fue declarar emergencia económica, social y ecológica, para desplegar múltiples herramientas legislativas y administrativas adicionales, que desbordan los poderes extraordinarios de policía, para fortalecer la capacidad institucional del Estado, en todos los niveles, para responder a las contingencias provocadas por la pandemia de la COVID 19.

Esto es, la emergencia sanitaria puso en movimiento diversos poderes administrativos extraordinarios de policía, primero; luego, sirvió como el motivo determinante clave para decretar la otra emergencia, cuya dimensión desborda con creces la estrictamente sanitaria y no habría podido sortearse solamente con aquellos. Luego son esas medidas excepcionales (económicas, tributarias, presupuestales, sociales y ecológicas) las que están bajo el rigor del control automático de constitucionalidad de la Corte Constitucional y del inmediato de legalidad

que ejerce la jurisdicción contencioso administrativa, según la que fuere la naturaleza de los decretos y demás actos.

3.3 Vista la argumentación contraria de la mayoría, preciso que los Decretos 418, 420, 457, 531 y otros, expedidos por el Gobierno para ocuparse de los efectos de la emergencia sanitaria y regular diversos aspectos de la actividad de los habitantes del territorio, no son legislativos, pese a su estrecha conexión con el D.L. 417; son ejecutivos, esto es, hacen parte de las competencias permanentes del Gobierno, luego su invocación, aplicación o marco referencial usado en los actos territoriales no transmutan a los últimos en desarrollo del estado de excepción y, por ende, en objeto de control en sede CIL.

3.4 Agrego que la extensa citación de fallos constitucionales relativos al control político y jurídico de los estados de excepción no responde interrogantes técnicos procesales que deben delimitar la competencia judicial para el control inmediato de legalidad. No abrigo duda alguna acerca de la pertinencia de someter toda decisión administrativa a control judicial; lo que controvierto es *cómo deba activarse*, según las características reales de los actos que se demandan, remiten al estrado o se examinan oficiosamente, según el caso.

3.5 Prescindo ahora de transcribir fragmentos ya publicados de la opción interpretativa que he ofrecido a la sala, no acogida, tanto en mis propias ponencias como en múltiples salvamentos de voto de esta serie de fallos, en aras de la brevedad.

Basta al respecto recordar que una de las máximas expresiones de la senda *expansiva* del CIL (de la que se mantendrá breve referencia), ya fue rectificadas por su propia autor, precisamente porque desde la reactivación del medio de control ordinario y permanente de nulidad simple, cesaron sus fundamentos fáctico políticos.⁵

4. El caso. Constituye expresión de policía administrativa extraordinaria con base en legislación permanente que preexiste al estado de excepción. Remito a SV a las sentencias del 21/05/2020 del D3 en el caso 20-00128 Yopal y del 04/06/2020 del D1, radicación 20-00054 Sabanalarga, reiterativos de la opción interpretativa que he sostenido para esa serie.

Guarda cercana simetría con el que se estudió en la sentencia D1 del 28/05/2020, radicación 850012333000-2020-00073-00. ASUNTO: Chámeza, Decreto 022 de 2020. Temática: medidas e instrucciones en virtud de emergencia sanitaria: aislamiento preventivo obligatorio.

Tales actos tienen en común que disponen aislamiento preventivo obligatorio; se enmarcan en el régimen del D.E. 457/2020, sucesivamente extendido para atender la contingencia por la pandemia de la COVID 19. Constituyen expresión de policía administrativa extraordinaria con base en legislación permanente que preexiste al estado de excepción y, por ello, están sometidos a *control ordinario contencioso de legalidad*, que realiza de manera suficiente, oportuna e integral, *acceso efectivo a la tutela judicial*.

.....

5ª CONCLUSIONES

En los términos que preceden cumplo la carga de revelar a la comunidad jurídica la riqueza y complejidad del debate jurídico que ha ocupado a esta Corporación en el seriado de casos CIL.

Aquí ni por asomo se trata de soslayar el deber judicial de juzgar; desde luego que el suscrito

⁵ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 19, auto de ponente del 20/05/2020, W. Hernández Gómez, radicación 110010315000-2020-01958-00. Similares enfoques restrictivos, por la técnica instrumental propia del CIL, pueden verse en las siguientes providencias recientes (casos CIL emergencia sanitaria 2020): Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 11, auto de ponente del 22/04/2020, S.J. Carvajal Basto, radicación 11001-03-15-000-2020-01163-00(CA)A; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 10, sentencia del 10/05/2020, S.L. Ibarra Vélez, radicación 110010315000-2020-00944-00.

disidente, desde su convicción de juez humanista, tiene clarísimo que diversas actuaciones de las autoridades administrativas adoptadas en esta época de emergencia sanitaria y, actualmente, de dos sucesivas emergencias económicas, sociales y ecológicas en el contexto de la pandemia por el coronavirus SARS Co-V2 que provoca la enfermedad COVID 19, afectan el núcleo de múltiples derechos constitucionalmente protegidos, varios de ellos de estirpe fundamental, lo que hace imperativo que haya *control judicial eficaz y oportuno y acceso efectivo a la Administración de Justicia*, para honrar el bloque de constitucionalidad y examinar todas las variables concernidas.

De lo que me aparto es del enfoque de máxima expansión del CIL, que desplaza la subsistencia de *todos los demás medios de control* y la distribución de competencias funcionales dentro de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Ya ni siquiera puede sostenerse la prédica de la suspensión transitoria de acceso para instaurar demandas de nulidad simple, porque se levantó desde el Acuerdo PCSJA20-11546.

He postulado con firme convicción que estos abordajes vía CIL pueden ser precarios, limitados por el acortado ritual procesal, con fuerte limitación para oír a los conciudadanos y profundizar recaudo. Impartir el aval de la cosa juzgada en esas condiciones podría ser menos garantista que un juicio pleno.

Por lo demás, como es propio de una jurisdicción relativamente autónoma, el lector acucioso encontrará disparidades profundas entre tribunales e incluso entre consejeros y salas especiales de decisión en estos tiempos de la pandemia por la COVID 19. Es ilusoria la pretensión de corrección de solo alguna de las tesis; todas pueden ofrecer argumentos serios, razonables.

De lo que se trata es de preservar coherencia entre los pilares teóricos y su aplicación a los casos concretos. Es lo que reivindico de mi propia perspectiva. Todo lo demás es prescindible.

Atentamente,



[Firma escaneada controlada 12/06/2020; 09:37. Pág. 5 de 5]

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ
Magistrado