

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

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

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad
ACTO: Decreto 060 del 20 de marzo de 2020
RADICACIÓN: 85001-2333-000-2020-00188-00

MAGISTRADA PONENTE: AURA PATRICIA LARA OJEDA

**ANÁLISIS DE LEGALIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO EXPEDIDO EN
DESARROLLO DECRETO LEGISLATIVO 417 DEL 17 DE MARZO DE 2020.**

I ANTECEDENTES

El Municipio de Yopal, remitió vía correo electrónico el Decreto 060 del 20 de marzo de 2020, suscrito por el alcalde municipal de dicho ente territorial, según reparto del 23 de abril del mismo año.

TRAMITE PROCESAL

El 24 de abril de 2020 se admitió el control inmediato de legalidad, auto notificado por estado No 77 del 27 de abril de 2020, y personalmente al ente territorial y al Procurador 53 Judicial II para asuntos administrativos, de conformidad con la certificación emitida por la Secretaría de la Corporación de la misma fecha. Igualmente se publicó el aviso No 110 en la página web del Tribunal informando la existencia del proceso a la comunidad.

El día 13 de mayo se corrió traslado al Ministerio Público remitiendo copia del expediente de la referencia en medio digital, para rendir el respectivo concepto.

ACERVO PROBATORIO RECAUDADO:

En cumplimiento de lo ordenado en el auto de fecha 24 de abril de 2020 del año en curso, la entidad mencionada aportó al expediente copia de los siguientes documentos:

- ✓ Comunicación de fecha 20 de marzo de 2020 dirigido al secretario de Hacienda de Yopal, mediante el cual el jefe de la Oficina Asesora Jurídica de ese municipio, solicita el traslado de una suma de dinero de esta dependencia a aquella para atender la contingencia ocasionada por el COVID-19.
- ✓ Comunicación de fecha 28 de abril de 2020 mediante el cual el secretario de Hacienda remite al jefe de la Oficina Asesora Jurídica del municipio los antecedentes administrativos del acto objeto de control.
- ✓ Certificado de disponibilidad presupuestal de fecha 20 de marzo de 2020 del municipio de Yopal con cargo al presupuesto de ingresos y gastos para la vigencia fiscal 2020, cuyo objeto es el traslado del rubro de pago de sentencias, conciliaciones, arreglos directos y otros.
- ✓ Decreto No 62 de 2020 por medio del cual se decreta la urgencia manifiesta en el municipio de Yopal con el fin de realizar los trámites necesarios para la contratación directa del suministro de bienes, o la ejecución de obras en el inmediato futuro. El objetivo de la norma es preservar el orden público, las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria y demás objetos contractuales pertinentes.
- ✓ Decreto No 292 por el cual se liquida el presupuesto anual de ingresos y de gastos e inversiones del municipio de Yopal para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2020, se clasifican y definen gastos, entre otras disposiciones.
- ✓ Comunicación de fecha 20 de marzo de 2020 emitida por la Secretaría de Salud de Yopal, dirigida a la Secretaría de Hacienda de ese municipio, en la cual solicita la creación de un rubro presupuestal para prevenir los efectos del coronavirus COVID-19.
- ✓ Resolución No. 006 del 24 de marzo de 2020 emitida por el Consejo Municipal de Política Fiscal, por medio de la cual se aprueban modificaciones al presupuesto del municipio de Yopal para la vigencia fiscal comprendida entre el 01 de enero al 31 de diciembre de 2020. El fundamento de la

decisión es el artículo 28 del acuerdo No. 02 de 2015 (*Estatuto Orgánico de Presupuesto del Municipio de Yopal*).

- ✓ Acuerdo No 02 del 9 de febrero de 2015 proferido por el Concejo Municipal de Yopal, a través del cual se actualiza la norma orgánica presupuestal del municipio y de sus entidades descentralizadas, en cuya parte pertinente se establecen regulaciones al presupuesto y los fondos especiales del ente territorial.
- ✓ Certificación de fecha 24 de marzo de 2020, expedida por la Profesional con funciones de contadora pública del municipio de Yopal, mediante la cual indica el superávit al término de la vigencia fiscal 2019 en los recursos presupuestales de esa entidad.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PUBLICO

Refiere que el Decreto 060 del 20 de marzo de 2020, ordena contracreditar el presupuesto de gastos de la vigencia fiscal en la suma de \$100.000.000 en el rubro 2.1.2.3.01, correspondiente a sentencias, conciliaciones, arreglos directos y otros. Así mismo crea un rubro y acredita un rubro denominado atención pandemia covid-19, por el mismo valor señalado anteriormente.

En relación con dicha orden, señala que, las facultades en materia presupuestal en los municipios, corresponden al Concejo Municipal, quien la ejerce, conforme a lo dispuesto en la Constitución Política y en el artículo 32 de la Ley 136 de 1994; sin embargo, cuando se declara estado de excepción, se suspende la legislación ordinaria y se atribuyen dichas prerrogativas a otras autoridades.

Esgrime que, a la fecha en que se expidió el Decreto 060 del 20 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional no había expedido ningún Decreto Legislativo que facultara temporal y directamente a los alcaldes, para ejercer dichas atribuciones durante el estado de excepción, sin que medie autorización alguna por parte de lo Concejo Municipal, precisando que en dicho acto creó nuevos rubros en el presupuesto para acrecer las partidas destinadas a atender la pandemia generada por el COVID-19, amparándose en el artículo 102 del Acuerdo Municipal 02 del 9 de febrero de 2015, referente a las modificaciones del presupuesto, norma que en

efecto, hace alusión a lo que se entiende por traslado y otras operaciones, pero no entrega dicha facultad al Ejecutivo Municipal, en especial, porque el decreto local que se estudia, no alude expresamente a la situación calamitosa que vive el municipio con ocasión del COVID-19, ni a los decretos legislativos proferidos con ocasión al Estado de Excepción.

Por consiguiente considera que el alcalde municipal de Yopal no es competente para proferir el acto administrativo objeto de enjuiciamiento pues, para el 20 de marzo de 2020, no se había proferido ningún Decreto con fuerza de ley que despojara de manera temporal a tal corporación para entregársela al alcalde, pues los Decreto 461 y 512, que otorgan dicha facultad para reorientar rentas y realizar movimientos presupuestales, sólo se expidieron hasta el 22 de marzo y 2 de abril de 2020, respectivamente.

De otro lado señala que, de la revisión de los considerandos y la parte resolutive del Decreto 060 del 20 de marzo de 2020, se colige que sí existe conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica por parte del Gobierno Nacional, pues los rubros están destinados a posibilitar la atención de la pandemia desatada por el COVID-19, pero la incompetencia de quien lo profirió lo despoja de legalidad y no puede surtir efecto alguno, pues usurpa las funciones legales del Concejo Municipal. Igualmente, al confrontar el acto administrativo observado con el decreto Legislativo 417 de 2020, se constata que **existe una infracción manifiesta de** aquél, por tanto, solicita que el mismo se declare ilegal.

II CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. COMPETENCIA PARA EJERCER EL PRESENTE CONTROL

El numeral 14 del artículo 151 del C.P.A.C.A. dispone que, los tribunales administrativos conocerán en única instancia, del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por las autoridades territoriales departamentales y municipales.

Como el Decreto 060 del 20 de marzo de 2020, objeto de estudio fue expedido por el alcalde municipal de Yopal, este Tribunal es competente para conocer del presente asunto.

2. LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA POR EL GOBIERNO NACIONAL.

El presidente de la República, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, profirió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días. Asimismo, indicó que de acuerdo con el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, es procedente la declaración del Estado de Emergencia, en su parte motiva tuvo en cuenta que:

“1. PRESUPUESTO FÁCTICO

A. Salud pública

(...)

*Que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una **pandemia**¹, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados;*

(...)

Que mediante Resolución número 385 del 12 de marzo de 2020, el ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos, así:

(...)

k. Se dispondrán de las operaciones presupuestales necesarias para financiar las diferentes acciones requeridas en el marco de la emergencia sanitaria. “

En la parte resolutive dispuso:

“ARTÍCULO 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

ARTÍCULO 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

ARTÍCULO 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

ARTÍCULO 4. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación".

DECRETO 461 DEL 22 DE MARZO DE 2020

El señor presidente de la República con la firma de todos los ministros del gabinete expidió el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020 "Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020" y en la parte resolutive, consignó:

"Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

En este sentido, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o consejo municipales.

Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.

Parágrafo 1. Estos recursos solo pueden reorientarse para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

Parágrafo 2. Las facultades que se establecen en el presente artículo en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.

Artículo 2. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de tarifas de impuestos territoriales. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que puedan reducir las tarifas de los impuestos de sus entidades territoriales.

Artículo 3. Temporalidad de las facultades. Las facultades otorgadas a los gobernadores y alcaldes en el presente Decreto solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia sanitaria

Artículo 4. Vigencia. *El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación”.*

3. NATURALEZA DEL MEDIO DE CONTROL Y SU ALCANCE RESPECTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

La Constitución Política establece en los artículos 212 a 215 lo referente a los estados excepción y determina de manera clara la procedencia y la forma para declararlos.

Por utilidad conceptual la Sala acoge lo expuesto por el Consejo de Estado en consulta del 30 de mayo de 2017¹, en cuanto precisa lo siguiente:

- El artículo 215 permite activar un estado de emergencia por hechos sobrevinientes que perturben gravemente el orden económico, social o ecológico o que constituyan grave calamidad pública. Esto es, *“cuando el desorden amenaza de manera objetiva con superar niveles críticos poniendo en peligro factores esenciales de la convivencia, hasta el punto en que resulta incontrolable con base en los poderes ordinarios, deberá recurrirse a los poderes excepcionales.”*

-La declaración de esta emergencia habilita al presidente de la República para dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

En cuanto a la declaratoria, advierte la Sala de Consulta que se deben observar cómo requisitos de forma los siguientes:

“(i) estar suscrita por el Presidente de la República y todos los ministros (artículo 215 C.P. y 46 de la Ley 137 de 1994); (ii) ser motivada (la Corte Constitucional exige que la motivación sea adecuada y suficiente y en algunos casos la ha considerado un requisito sustancial²); (iii) establecer

¹ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Radicación: 11001-03-06-000-2017-00092-00(2342), Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR, C.P. ÁLVARO NAMÉN VARGAS.

² Sentencia C-254 de 2009. En esta sentencia se consideró además que la falta de motivación es insubsanable y que *“no puede ser suplida en el curso del juicio de constitucionalidad mediante el decreto y práctica de pruebas, ni con su referencia a esa declaratoria precedente en el Decreto ahora en revisión, toda vez que en la nueva declaratoria de estado de excepción, se imponía la enunciación siquiera concisa de los hechos y las razones de las ‘diversas manifestaciones sociales’*

*claramente su duración y sujetarse al límite temporal previsto en la Constitución (periodos de hasta treinta días que sumados no excedan de noventa días en el año); (iv) determinar claramente el ámbito territorial de aplicación; (v) si no se hallare reunido, convocar al Congreso de la República; (vi) remitir la declaratoria de emergencia a la Corte Constitucional al día siguiente de su adopción para la revisión automática de constitucionalidad; y (vii) por mandato del artículo 16 de la Ley 137 de 1994, comunicar la decisión tanto al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas como al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos*³.

Y en cuanto a los requisitos materiales o de fondo, señaló que según la jurisprudencia⁴, el decreto que declara el estado de emergencia económica, social y ecológica o por grave calamidad pública debe cumplir un presupuesto fáctico y uno valorativo, cada uno sometido a juicios diferenciados. En el presupuesto valorativo, se debe verificar la gravedad de la afectación al orden económico social y ecológico y la imposibilidad de afrontar la crisis con los mecanismos normativos ordinarios que establece la Constitución. A diferencia del presupuesto fáctico, el presupuesto valorativo no está sometido a un examen objetivo sino de razonabilidad y proporcionalidad⁵.

Los anteriores elementos de forma y de fondo, resultan necesarios para ilustrar el examen de legalidad respecto de los actos administrativos que, dentro de la declaratoria del Estado de Emergencia expidan las entidades del Estado.

En este punto, conviene precisar que la ley estatutaria 137 de 1994, que reguló los Estados de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el artículo 20 establece:

“Control de legalidad. 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

que habían sobrevenido adicionalmente, con ocasión de la continuada o acrecentada captación ilegal de recursos del público”.

³ Sentencias C-216 de 2011 y C-670 de 2015.

⁴ Ver por todas, Sentencia C-670 de 2015.

⁵ Entre otras, Sentencias C-802 de 2002, C-216 de 2011 y C-670 de 2015.

lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales".

Frente al control de legalidad, la Sala Plena del Consejo de Estado en providencia del 31 de mayo de 2011⁶, advirtió:

"(...) La Sala Plena ha tenido oportunidad de referirse a los alcances del control automático de juridicidad practicado por el Consejo de Estado respecto de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos legislativos que se dictan durante los estados de excepción. Ha señalado la jurisprudencia, como rasgos característicos del control inmediato de legalidad, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y "su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos". (...)

Asimismo, los rasgos en virtud de los cuales la jurisprudencia de esta Sala ha caracterizado el mencionado control inmediato son:

(i) Su carácter jurisdiccional, habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia y los efectos propios de este tipo de providencias serán los que se produzcan en virtud de la decisión que adopte la Jurisdicción acerca de la legalidad del acto controlado;

(ii) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados "deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico"⁷ y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye

"... la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de "conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos"⁸;

(iii) Su autonomía, consistente en que resulta "posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan"⁹; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelante el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido

⁶ Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). Actor: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL. Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE.

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 3 de mayo de 1999; Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque; Radicación número: CA-011.

⁸ *Idem.*

⁹ *Ibidem.*

decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo¹⁰.

(iv) Su inmediatez o automaticidad, reflejada en el deber legal impuesto a las autoridades que expidan el correspondiente acto administrativo para efecto de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo "dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición" - artículo 20 de la Ley 137 de 1994 (...)"

Teniendo en cuenta los parámetros citados, el Tribunal se aplica al estudio de legalidad del decreto objeto de estudio.

4. EXAMEN MATERIAL DEL DECRETO

4.1 CAUSAS:

El alcalde municipal de Yopal, en la motivación expresada en el Decreto 060 del 20 de marzo de 2020, señala que la Oficina Jurídica del municipio, mediante comunicación oficial 10.01.99-D de marzo 20 de 2020, autoriza contracreditar el rubro 2.1.2.3.01 (sentencias, conciliaciones, arreglos directos y otros) en la suma de \$100.000.000,00 con destino a la atención de las diferentes actividades en salud por efectos de la pandemia Covid-19. También tuvo en cuenta que la Secretaría de Salud, mediante comunicación oficial 1110.217.3 de marzo 20 de 2020, solicita la creación de un rubro (atención pandemia Covid-19) en la suma de \$100.000.000,00 a través del cual se realizarán las diferentes actividades en respuesta a la urgencia que amerita el tema de la pandemia Covid-19.

4.2. PERTINENCIA:

En este punto, se trae a colación la motivación del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, en cuyo presupuesto fáctico tuvo en cuenta que el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una **pandemia** y que mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del

¹⁰ Precepto que, en lo aquí pertinente, dispone lo siguiente: "Artículo 66. Pérdida de fuerza ejecutoria. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos: (...) 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho".

nuevo coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos, entre ellas la de disponer de las operaciones presupuestales necesarias para financiar las diferentes acciones requeridas en el marco de la emergencia sanitaria.

El alcalde de Yopal expidió el Decreto 060 el 20 de marzo de 2020, es decir luego de la declaratoria de la emergencia Económica, Social y Ecológica y en dicho acto se modifica el presupuesto del municipio de Yopal, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2020. De conformidad con la motivación misma del Decreto local 060 del 20 de marzo de 2020, se hace necesario realizar un traslado presupuestal del rubro 2.1.2.3 otros gastos generales y crear el rubro 2.1.2.4.1 denominado atención pandemia Covid 19.

Para abordar el análisis, en primer lugar, se trae a colación del presupuesto valorativo expuesto en el Decreto 417 de 2020, se determina:

*“Que el posible aumento de casos de contagio del nuevo Coronavirus COVID-19 constituye un reto de dimensiones inusuales para el Sistema Nacional de Salud, quien no solo debe atender las necesidades de los directamente afectados, sino que tiene la responsabilidad de impedir la extensión de los efectos hacia todos los habitantes del país, **lo cual exige la disposición de ingentes recursos económicos y la adopción de parte de todas las entidades del Estado** y de los particulares de las acciones necesarias para restringir el contacto de los habitantes, con la finalidad, de garantizar las condiciones necesarias de atención en salud, evitar el contagio de la enfermedad y su propagación”*

Y dentro de las medidas ordenadas en el Decreto 417 de 2020, se encuentra:

“Medidas

*Que teniendo en cuenta que se requieren recursos adicionales para que el Gobierno nacional pueda enfrentar las mayores necesidades sociales y económicas ocasionadas por la situación a que se refiere el presente decreto, **se requiere disponer de los recursos que se encuentren a cargo de la Nación y de las Entidades Territoriales**, tales como el Fondo de Ahorro y Estabilización (FAE) del Sistema General de Regalías y el Fondo de Pensiones Territoriales (Fonpet), a título de préstamo **o cualquier otro que se requiera”(negrilla fuera de texto)***

Pues bien, el Decreto 060 del 20 de marzo de 2020, por su contenido material resulta ser un acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad, toda vez que la modificación en la modalidad de traslado se hace para atender la pandemia.

Ahora, la naturaleza de la operación efectuada en el decreto local observado, se puede extractar tanto de su propia motivación, como del Decreto de liquidación 0292 del 10 de diciembre de 2019, en el que se refleja que el rubro **2.1.2.3 – RC 0101** que corresponde a otros gastos generales y según se indica en el decreto de liquidación incumbe a los gastos eventuales que se presenten durante la vigencia fiscal y cuya erogación sea imprescindible e inaplazable para el funcionamiento y buena marcha de la administración y se acredita un nuevo rubro **2.1.2.4 – RC 0101**.

Lo anterior significa que se contracreditó dentro del presupuesto de gastos de funcionamiento 2.1., gastos generales 2.1.2, otros gastos generales 2.1.2.3 y posteriormente se acreditó al rubro 2.1.2.4, es decir dentro de la misma partida y sub programa. Esta operación presupuestal, está contemplada en el artículo 1 del Decreto 4836 de 2011¹¹, la citada disposición preceptúa que las modificaciones al presupuesto se harán mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo, cuando no modifiquen la sección presupuestal o el monto total de apropiaciones de funcionamiento, como es el caso sub exámine. La figura jurídica presentada, se ha denominado de diferentes maneras, cuando no se requiere autorización del Concejo Municipal, tomando designaciones tales como traslado entre rubros, traslado interno, traslado de sección o traslado de subprograma, en todo caso, se define como los traslados entre distintos renglones del presupuesto de gastos, cuando se modifique lo contenido en el Decreto de liquidación del presupuesto, es decir que la operación descrita es competencia exclusiva del alcalde, sin que requiera autorización previa del Concejo Municipal.

De tal manera, que como el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, ordena a las autoridades territoriales apropiar los recursos adicionales para que el Gobierno territorial pueda enfrentar las necesidades sociales y económicas generadas por el Covid- 19 y en este caso la operación presupuestal efectuada por el alcalde de Yopal en el Decreto 060 del 20 de marzo de

¹¹ Artículo 1. Modifícase el artículo 29 del Decreto 4730 de 2005, el cual quedará así:

“**Artículo 29.** Modificaciones al Detalle del Gasto. Las modificaciones al anexo del decreto de liquidación que no modifiquen en cada sección presupuestal el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda o los programas y subprogramas de inversión aprobados por el Congreso, se realizarán mediante resolución expedida por el jefe del órgano respectivo. (...)”

2020, no requiere autorización del Concejo municipal, resulta irrelevante el hecho de haber sido proferido con anterioridad al Decreto 461 del 22 de marzo del año en curso *“Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”*, pues se trata de dos figuras presupuestales diferentes.

La partida se acreditó como ya se explicó a los gastos de funcionamiento y se creó un rubro que por su tenor literal se destina a las diferentes actividades que se deben desarrollar como respuesta a la urgencia que amerita la pandemia Covid 19. Por las razones expresadas, el decreto analizado cumple el presupuesto de pertinencia.

4.3 PROPORCIONALIDAD – NECESIDAD – FINALIDAD.

El Decreto 060 del 20 de marzo de 2020, en relación con el Coronavirus, dispone de recursos para atender el mandato del Decreto 417 de 2020, en respuesta a la urgencia que amerita el tema de pandemia Covid 19, medida que resulta proporcional a las necesidades de los directamente afectados e impedir la extensión de sus efectos.

La necesidad de la medida tomada en el decreto objeto de estudio, debe analizarse con un criterio amplio, con el fin de preservar en esencia la dignidad humana lo cual incluye acciones para evitar el colapso del sistema de salud, mantener la higiene pública y en general proteger a las personas en sus condiciones básicas de sobrevivencia.

El uso de la inversión declarada va en beneficio de superar las contingencias que afectan las condiciones de dignidad humana y que busca conjurar la crisis - por lo menos en parte - de la población del municipio de Yopal. Con lo cual se crean las condiciones para hacer tránsito a la normalidad social y económica de la población.

Vigencia y oponibilidad del decreto local.

En lo que atañe al artículo tercero del Decreto 060 observado *“El presente decreto rige a partir de la fecha de la expedición y publicación”*, la Sala trae a colación la teoría del acto administrativo según la cual existe acto desde la fecha de su expedición, esto es nace a la vida jurídica, es decir

que para la administración que lo expidió tiene efectos inmediatos, y a partir de ese momento lo acompaña la presunción de legalidad.

En cuanto a la publicación del acto administrativo, la teoría expresa que es oponible y por tanto surte efectos frente a terceros a partir del momento de su publicación y sólo así se predica su eficacia. Por lo anterior, en los términos expuestos por el artículo 65 del C.P.A.C.A, si bien la falta de publicación no es causal de nulidad del acto, en la parte resolutive de esta sentencia se precisará que sólo será oponible a terceros desde el momento de su publicación.

4.4 FACULTADES Y LÍMITES DEL ALCALDE DE YOPAL

El Decreto 111 de 1996 en su artículo 80, establece la posibilidad de hacer traslados al presupuesto cuando sea indispensable aumentar las cuantías de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por gastos de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión. Como el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, estableció las reglas primarias para atender la emergencia Covid a través de instrumentos jurídicos de distintas competencias, incluyendo a las autoridades territoriales y a otras entidades del Estado, con el fin de recaudar y disponer de recursos extraordinarias y así poder atender la pandemia, luego el alcalde de Yopal actuó dentro del marco de sus facultades y límites.

5. EXAMEN FORMAL DEL DECRETO 060 DEL 20 DE MARZO DE 2020

El Decreto examinado fue expedido el 20 de marzo de 2020, empezó a regir a partir de su publicación, esto es dentro de los términos previstos en la declaratoria de emergencia conforme al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, y se trata en efecto de un acto general toda vez que se dirige a una pluralidad indeterminada de personas como beneficiadas por sus efectos y las normas en las cuales se funda están citadas de una manera impersonal y abstracta.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: DECLÁRASE AJUSTADO A DERECHO, Decreto 060 del 20 de marzo de 2020, proferido por el alcalde Municipal de Yopal, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia y, solo será oponible a terceros desde su publicación en los términos del artículo 65 del C.P.A.C.A.

SEGUNDO: Notificar esta sentencia al representante legal del municipio de Yopal y al Ministerio Público, a través del buzón electrónico, utilizando los medios tecnológicos disponibles por la Secretaría de la Corporación.

TERCERO: Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea comunicada en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en el link control automático de legalidad habilitado por el CSJ en la página web de la rama.

CUARTO: Reconocer al abogado **Andrés Sierra Amazo** identificado con la C.C.86.040.512 de Villavicencio y T.P. 103.576 del C.S.J. como apoderado judicial del municipio de Yopal, en los términos y para los fines del mandato obrante a folio 22 del expediente digital.

QUINTO: En firme la presente decisión, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


AURA PATRICIA LARA OJEDA
Magistrada


atestado en casa
DL 491/2020 2 18

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ
Magistrado
Con salvamento de voto



JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO
Magistrado



SALVAMENTO DE VOTO. Sentencia del 11/06/2020, A.P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00188-00. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos presuntamente expedidos en desarrollo de estados de excepción. Municipio: **Yopal**. Decreto **60** de 2020. Temática: Traslados internos en el presupuesto: ejercicio de funciones permanentes del alcalde, en situación de urgencia manifiesta para contratación. *Improcedente CIL* pues no desarrolla normativa derivada del D.L. 417/2020.

1. EL ACTO SOMETIDO A CONTROL DE LEGALIDAD

Se trata del Decreto 60 del 20/03/2020, Yopal. Realiza traslados administrativos internos dentro del sector 2.1.2, del código 2.1.2.3 (atención de contingencias judiciales) al código 2.1.2.4 (emergencia sanitaria por la COVID 19), según la clasificación del Decreto 292/2019 (liquidación del presupuesto). Se dijo que no se afectan las apropiaciones totales votadas por el concejo municipal, ni se crean erogaciones nuevas.

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*, expedidos a partir del 17/03/2020, fecha en que se produjo el D.L. declarativo 417/2020, 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.

En cuanto al sentido del pronunciamiento de fondo, se indicó que el acto se ajusta al ordenamiento; se apartó de la opinión del Ministerio Público y precisó que ese decreto de Yopal no se ubica en el espectro del posterior D.L. 461/2020, como lo percibió el procurador 53, sino en la legislación preexistente, en esencia, por lo siguiente:

El Decreto 111 de 1996 en su artículo 80, establece la posibilidad de hacer traslados al presupuesto cuando sea indispensable aumentar las cuantías de las apropiaciones autorizadas inicialmente o no comprendidas en el presupuesto por gastos de funcionamiento, servicio de la deuda e inversión. Como el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, estableció las reglas primarias para atender la emergencia Covid a través de instrumentos jurídicos de distintas competencias, incluyendo a las autoridades territoriales y a otras entidades del Estado, con el fin de recaudar y disponer de recursos extraordinarios y así poder atender la pandemia, luego el alcalde de Yopal actuó dentro del marco de sus facultades y límites.

3ª El voto disidente

3.1 Cuestión preliminar: particularidades de caso. Traslados presupuestales administrativos internos. El decreto de la referencia hizo modificaciones al presupuesto de Yopal, para atender contingencias de la COVID 19, *sin que para entonces existieran las autorizaciones del D.L. 461/2020*, ni se hayan invocado como soporte jurídico alguna de las disposiciones que desarrollan el D.L. 417/2020. Certeramente en la ponencia, para desvirtuar la prédica del Ministerio Público, se acudió al EOP (D.L. 111 de 1996).

Pues bien, precisamente porque el fundamento normativo del acto territorial *no es el régimen del estado de excepción que declaró el D.L. 417/2020*, sino la *legislación permanente preexistente*, he considerado que *no procede control inmediato de legalidad*.

3.1.1 Diferenciación entre traslados internos y traslados que requieren intervención de los concejos municipales. En fallo reciente, acogido por la sala, ofrecí argumentación técnica para diferenciar esos dos tipos de traslados o modificaciones al presupuesto.

Indico a continuación los pilares teóricos pertinentes, con prescindencia de extensa transcripción, pues la sentencia está publicada¹. Son ellos:

1. Acorde con los numerales 4 y 5 del art. 313 de la Carta, compete al concejo votar, *de conformidad con la Constitución y la ley*, los tributos y los gastos locales y adoptar la herramienta presupuestal primaria cada año. La iniciativa se asignó a los alcaldes, así como la facultad de ordenar los gastos *presupuestados* (art. 315-5 y 9 *ibídem*)².
2. El EOP (D.L. 111 de 1996) ciertamente impide que los alcaldes dispongan del presupuesto, salvo para *disminuir o aplazar* algunas partidas de las apropiaciones (arts. 76 y 77). Nótese que los *traslados* y los *créditos adicionales* a que se refiere el art. 79, para incluir nuevas o incrementar las ya previstas, tienen que pasar por la decisión colegiada (Congreso, asambleas y concejos), conforme al art. 80. En todo lo demás, en tiempos de normalidad, el diseño normativo aboga por la máxima extensión del principio democrático: *representación para votar tributos y gastos*.
3. *Régimen de presupuesto de los municipios durante la urgencia manifiesta*³

Se trata de determinar si los alcaldes pueden adoptar modificaciones del presupuesto vigente, para atender contingencias relativas a la pandemia por COVID 19, en el espectro de la contratación por urgencia manifiesta, con fundamento en las Leyes 42/1983, 1150/2007 o el D.L. 440 de 2020.

Tesis: **No.** La legislación permanente del Estado tiene previstas situaciones de calamidad, emergencia o crisis, *distintas* a las que regula el art. 215 de la Carta; dan lugar, entre otras medidas administrativas, a la declaratoria de urgencia manifiesta para simplificar y agilizar contratación, pero no cambian la rigidez del modelo presupuestal de las entidades territoriales, que exige concurrencia de alcaldes y concejos para modificar el presupuesto, *salvo algunas reducciones de apropiaciones* por decreto.

Tampoco lo hizo el D.L. 440 del 20/03/2020, que introdujo varias reglas para tornar más flexibles los procesos de selección de contratistas que puedan proveer bienes y servicios para atender la contingencia por la pandemia COVID 19; aligeró el procedimiento sancionatorio por incumplimiento e introdujo una presunción de derecho, en cuanto *declara comprobado el presupuesto fáctico* para declarar la *urgencia manifiesta de la contratación* de dichas necesidades estatales, *pero no modifica el régimen presupuestal municipal*.

4. La rigidez de la regla presupuestal se aminora parcialmente, cuando se acude al mecanismo de la contratación por urgencia manifiesta está previsto, en la vigente legislación permanente, en el art. 42 de la Ley 80, así:

¹ TAC sentencia CIL del 21/05/2020, N. Trujillo González, radicación 850012331000-2020-00148-00, actos de Támara. Ver también enfoque analítico del régimen presupuestal en fallo CIL del 28/05/2020, apartes de la ponencia de N. Trujillo G., radicación 850012333002-2020-00072-00, actos de Chámeza (otros fragmentos diferentes corresponden a ponencia conjunta con el magistrado J.A. Figueroa Burbano).

² Acápites 4.4.1 y siguientes de la sentencia 20-148 citada.

³ Acápites 4.2.3 *ibídem*.

ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o ~~concurso~~ públicos.

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

PARÁGRAFO. <Parágrafo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente.

5. Los *traslados internos* a que se refiere el parágrafo fueron precisados por la Corte Constitucional en la sentencia C-772/1998 (F. Morón Díaz), por la cual lo declaró *condicionalmente exequible*, “... bajo el entendimiento de que los *traslados presupuestales internos* a que se refiere dicha norma, se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto”.

Significa lo dicho que, aún en el espectro de la contratación flexible por urgencia manifiesta, antes de producirse el D.L. 461 del 22/03/2020, las provisiones presupuestales tenían que ajustarse al sistema ordinario de fuentes, **las que impiden que un alcalde introduzca modificaciones que no habrían estado a su alcance en condiciones institucionales de normalidad**, esto es, sin mediar el estado de excepción del art. 215 de la Carta.

Ello impone escudriñar, en cada caso, conforme al ordenamiento y la técnica presupuestal, si las variaciones que un alcalde haya hecho al presupuesto corresponden a *traslados administrativos internos* que cumplan dos condiciones: i) enmarcarse en el *anexo de liquidación del presupuesto*; y ii) “que no modifiquen en cada sección presupuestal el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, servicio de la deuda o los subprogramas de inversión aprobados” por el respectivo concejo municipal. Se tratará de verificaciones fácticas, que deben venir al proceso de control de legalidad debidamente sustentadas en las explicaciones y la prueba que ofrezca la Administración.

3.1.2 El ejercicio analítico para constatar sin *un traslado presupuestal interno* se ajustó o no al EOP, con la flexibilización parcial que agrega el parágrafo del art. 42 de la Ley 80, cuando precede declaratoria de urgencia manifiesta para contratar, puede tener dos escenarios diferentes, a saber: i) si se ejercieron facultades de un alcalde al amparo de la legislación preexistente y permanente, que no deriva ni depende del desarrollo de un estado de excepción (art. 215 de la Carta, para el caso), ha de serlo por vía de *medios ordinarios de control contencioso administrativo*; y ii) en el evento contrario, si se acudió a la legislación de excepción, por insuficiencia de aquella, explícita o implícitamente, corresponde desplegar el CIL con todas sus particularidades técnicas.

3.1.3 Establecido que se ha tratado de un decreto territorial *que no dependió del desarrollo del estado de excepción autorizado por la Carta*, sino del EOP permanente, *debía correr idéntica suerte* a la de otras expresiones de los poderes administrativos extraordinarios de policía: *excluirse de estudio de fondo en CIL*, pues la tal *conexidad fáctica* (pandemia de la COVID 19) entre dos emergencias distintas, la sanitaria declarada por un ministro y la EESE dispuesta por el Gobierno en pleno, no transforma

un acto territorial autónomo y autosuficiente, en otro que deriva de o depende de un decreto legislativo.

Dicho lo anterior, a continuación, recojo un extracto teórico de mis diversos salvamentos de voto en el seriado de fallos CIL que comparten características homogéneas, en cuanto a la naturaleza de los actos, aunque sus temáticas se agrupan en varios bloques.

3.2 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.

3.2.1 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.

3.2.2 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.

3.2.3 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.

3.2.4 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 rectificada por su propia autor, precisamente porque desde la reactivación del medio de control ordinario y permanente de nulidad simple, cesaron sus fundamentos fáctico políticos.⁴

4. El caso. Pese a que su temática presupuestal es distinta a la de otros actos del seriado de la referencia, en lo que concierne a la fuente de habilitación, alcances y efectos, el de ahora también 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. Remito a dicho salvamento de voto, el cual a su vez retoma la cuerda expositiva de otras discrepancias del suscrito, entre ellas, el salvamento de voto a la sentencia del 21/05/2020 del D3 en el caso 20-128 Yopal.

Tales actos tienen en común que poderes extraordinarios de policía administrativa para atender contingencias de orden público sanitario, contratación por urgencia manifiesta incluida, frente a situaciones de crisis, en el entorno de la previsión, contención o mitigación de emergencias, riesgos colectivos y desastres.

Por ello, a pesar de sus particularidades, se enmarcan en el régimen legal para responder administrativamente ante eventos adversos de dimensión generalizada y, por ello, están sometidos a *control ordinario contencioso de legalidad*, que realiza de manera suficiente, oportuna e integral, el principio de *acceso efectivo a la tutela judicial*.

.....

5ª CONCLUSIONES

En los términos que preceden cumpla la carga de revelar a la comunidad jurídica la riqueza y

⁴ 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.

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 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 11/06/2020; 13:15. Pág. 6 de 6]

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

Magistrado