

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

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

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad

ACTO: Decreto 084 del 26 de abril de 2020

RADICACIÓN: 85001-2333-000-2020-00198-00

MAGISTRADA PONENTE: AURA PATRICIA LARA OJEDA

ANÁLISIS DE LEGALIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO EXPEDIDO EN DESARROLLO DEL ESTADO DE EXCEPCIÓN DECLARADO POR EL GOBIERNO NACIONAL CON OCASIÓN A LA PANDEMIA DEL COVID-19.

I ANTECEDENTES

El Municipio de Yopal, remitió vía correo electrónico el Decreto 084 del 26 de abril de 2020, que se presume auténtico, suscrito por el alcalde municipal de dicho ente territorial, según acta de reparto del 28 de abril del mismo año.

TRÁMITE PROCESAL

El 28 de abril de 2020 se admitió el control inmediato de legalidad, mediante auto que fue notificado por estado No 79 del 29 de abril de 2020, así como personalmente al ente territorial y al Procurador 53 Judicial II para asuntos administrativos, de conformidad con la certificación emitida por la Secretaría del Tribunal de la misma fecha. Igualmente se publicó el aviso No 121 en la página web de la Corporación informando la existencia del proceso a la comunidad.

El día 15 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 requerimiento ordenado en el auto referido, la entidad aportó al expediente copia de los siguientes documentos:

- ✓ Acta de fecha 24 de abril de 2020 de reunión realizada en la alcaldía de Yopal con la participación de algunos representantes de los comerciantes del municipio. Inicialmente se analizaron las proyecciones que se tienen a nivel nacional con respecto al coronavirus COVID-19, posteriormente se expusieron las necesidades de cada sector, así como las necesidades de los habitantes más vulnerables. Finalmente se socializaron algunas de las herramientas con las que cuenta la administración para ayudar a los diferentes gremios y reactivar la economía, entre ellas: asistencia en plataforma virtual, caracterización e identificación de los integrantes de cada sector, recolección de ayudas humanitarias para los más necesitados, capacitación a empleados de los diferentes gremios.
- ✓ Decreto municipal No 067 de 2020, por el cual se ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del municipio de Yopal, a partir del 25 de marzo hasta el 13 de abril de 2020, limitando la libre circulación de personas y vehículos en su jurisdicción, estableciendo algunas excepciones para garantizar el derecho a la vida, a la salud y a la supervivencia.
- ✓ Decreto 075 de 2020, por el cual se ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del municipio de Yopal desde el 13 de abril hasta el 26 de abril de 2020, con las excepciones allí establecidas.
- ✓ Acta de reunión virtual del Consejo ordinario de seguridad del municipio de Yopal de fecha 22 de abril de 2020, en la cual deliberaron las diferentes autoridades y analizaron los últimos acontecimientos en materia de seguridad. De igual forma, se solicitó la intermediación de los entes de control municipales con las autoridades del orden nacional para mitigar los efectos del coronavirus.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Dentro del término de traslado, el procurador 53 Judicial II Administrativo de Casanare, manifiesta que el problema jurídico a resolver consiste en determinar si el acto administrativo en discusión se ajusta a la legalidad vigente y en especial a la normatividad excepcional establecida en los Decretos del orden nacional expedidos por el Gobierno de Colombia en ejercicio del artículo 215 de la Carta Política, así como establecer si el funcionario que expidió el Decreto objeto de control es competente para hacerlo.

Posteriormente el Ministerio Público hace un recuento de las normas que regulan el control automático de legalidad: ley 137 de 1994 y ley 1437 de 2011; reseña las que emitió el Gobierno nacional a raíz de la aparición del COVID-19, particularmente la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, que declara la emergencia sanitaria hasta el 30 de mayo del presente año por causa del coronavirus y adopta medidas sanitarias de aislamiento y cuarentena para hacer frente al mismo. Cita el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el cual se decretó el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y el Decreto 593 del 24 de abril de 2020 proferido por el Ministerio del Interior en el cual se basa la decisión objeto de control, ya que lo acoge y reglamenta.

Trae a colación las leyes 136 de 1994 y la Ley 715 de 2001 y 1801 de 2016, señalando en términos generales las facultades y competencias de los alcaldes como jefe de la administración y primera autoridad de policía del municipio para adoptar medidas con el propósito de contrarrestar una situación de riesgo (en el caso concreto la propagación y contagio del coronavirus Covid-19 en la entidad territorial), además para dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud; realizar vigilancia y control sanitario en el ámbito de su jurisdicción.

Por otra parte, el señor Procurador en su análisis constata que, si bien, mediante el Decreto 417 de 2020, emitido en el marco del estado de excepción el día 17 de marzo de 2020, se suspendió por el término de 30 días calendario la legislación ordinaria, es decir hasta el 17 de abril de 2020, esta

disposición no fue el fundamento del acto objeto de control como si lo fue el Decreto Presidencial 593 del 24 de abril de 2020. Éste último no reúne los requisitos para ser un Decreto de excepción y en cambio es de carácter ordinario.

Por lo anterior, conceptúa que, aunque el alcalde de Yopal si era el funcionario competente para tomar la decisión adoptada en el Decreto objeto de control, su motivación no tiene conexidad con la normatividad de estados de excepción anteriormente referida. Precisa el Ministerio Público, que para la fecha en la que el acto administrativo objeto de control fue expedido, 27 de abril de 2020, ya no contaba con la facultad temporal otorgada en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, es decir, no fundamento su decisión en la norma que declaró esta contingencia sino en otra disposición que no es un Decreto legislativo, por lo cual solicita se declare improcedente el control inmediato de legalidad.

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 084 del 26 de abril 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 por lo que 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”.

EI DECRETO 593 DEL 24 DE ABRIL 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.”, preceptúa:

“Artículo 1°. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a. m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a. m.) del día 11 de mayo 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 territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3° del presente decreto.

Artículo 2°. Ejecución de la medida de aislamiento. De conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, adoptada en el artículo anterior.

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

(...)

Artículo 9°. 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 el artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.

Los gobernadores y alcaldes que omitan el cumplimiento de lo dispuesto en este decreto, serán sujetos de las sanciones a que haya lugar.

Artículo 10. Vigencia. El presente decreto rige a partir de las cero horas (00:00 a. m.) del día 27 de abril de 2020 y deroga los Decretos 531 del 8 de abril de 2020 y 536 de 11 de abril de 2020. "

Como el **Decreto local 084 se expidió el 26 de abril de 2020**, se debe analizar en vigencia del Decreto Nacional 593 del 24 de abril de 2020.

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:

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

“(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 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, indicó que tal como lo explica 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 fondo y de forma, 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

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’ 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.

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”.

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

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.*

adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelanta 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 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 084 DEL 26 DE ABRIL DE 2020.

4.1 CAUSAS:

En el decreto 084 del 26 de abril de 2020, el alcalde municipal de Yopal, tuvo en cuenta que el reporte epidemiológico del Instituto Nacional de salud, con corte a 24 de abril de 2020, establece que en Yopal Casanare se han confirmado 10 casos de COVID 19, de los cuales 8 se encuentran activos; que el aumento en la confirmación de casos en el municipio de Yopal, obliga a la intensificación de las medidas preventivas para evitar el contagio de Covid 19, por lo que se debe garantizar el aislamiento obligatorio durante mínimo 14 días; que se hace necesario tomar medidas, como las establecidas en el Decreto 593 del 24 de abril de 2020 y unas adicionales que permitan dar estricto cumplimiento a las recomendaciones de la OMS y las entidades y autoridades del nivel nacional, para minimizar el impacto de la pandemia.

Refiere que el citado Decreto 593, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de Colombia, a partir de las 00:00 horas del 27 de abril de 2020, hasta las 00:00 horas del 11 de mayo de

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”.

2020 y que en el artículo 2 del mencionado decreto, se ordena a gobernadores y alcaldes, en el marco de sus competencias adoptar las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio y en el párrafo 6 del artículo 3, establece que las excepciones que de manera adicional se consideren necesarias por parte de los gobernadores y alcaldes, deben ser previamente informadas y coordinadas con el Ministerio del Interior.

En el decreto observado se dispone el aislamiento obligatorio preventivo de todas las personas habitantes del municipio de Yopal, a partir de las 00:00 horas del 27 de abril de 2020 hasta las 00:00 horas del 11 de mayo del mismo año, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus Covid 19. Limita la libre circulación de personas y vehículos en el municipio de Yopal, estableciendo como excepciones la asistencia y prestación de salud; adquisición de bienes de primera necesidad; desplazamiento a servicios bancarios, financieros, operaciones de pago, casas de cambio, operaciones de juegos de suerte y notariales; asistencia y cuidado a determinadas personas; por causa mayor o caso fortuito; a todas las personas que trabajan en salud pública o privada; a las personas que trabajan en la cadena de producción de medicamentos, productos de limpieza, aseo personal o dispositivos de tecnología salud, funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para comercialización de medicamentos, insumos, equipos, tecnología en salud; cadena de producción, abastecimiento, transporte comercialización y distribución de insumos para producir bienes de primera necesidad, bienes de primera necesidad como alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos y mercancía de ordinario consumo de la población, reactivos de laboratorio, alimentos para personas y mascotas; cadena de siembra, producción y comercialización de productos; comercialización de productos de primera necesidad; la comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados de tal podrán comercializar mediante plataformas de comercio electrónico y/o por domicilio; actividades de los servidores públicos y contratistas cuya actividad esté relacionada con la emergencia sanitaria; actividades de misiones diplomáticas y consulares; actividades de fuerzas militares, policía,

industria militar y de defensa; actividades de puertos; dragado marítimo y fluvial; ejecución de obras de infraestructura y obra pública, así como la cadena de suministro de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas; ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas; intervención de obras civiles y de construcción que presenten riesgo de estabilidad; construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria; actividades para operación aérea; comercialización de productos gastronómicos con plataforma electrónica y entrega a domicilio; industria hotelera con huéspedes relacionados con la pandemia; técnicos en infraestructura de comunicaciones y sistemas; prestación de servicios de vigilancia y seguridad; servicios carcelarios y prestación del servicio de limpieza; prestación de servicios públicos domiciliarios; cadena de producción de industria minera; servicio de internet y telefonía; prestación de servicios bancarios; servicios postales, mensajería, prensa y medios de comunicación; distribución de alimentos de primera necesidad; actividades del sector religioso relacionado con programas de emergencia y ayuda humanitaria, espiritual y psicológica; 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 requiere mantener su operación ininterrumpidamente; operadores del pago de salarios y pensiones; desplazamiento de autoridades educativas en lo relacionado con la pandemia; infraestructura de salud en lo relacionado con la pandemia; cadena de producción, comercialización, distribución, fabricación de manufacturas de productos textiles, cueros, prendas de vestir, madera, papel, cartón y derivados, productos químicos, metales, eléctricos, maquinarias y equipos que deberán comercializarse mediante plataformas de comercio electrónico o para entrega a domicilio.

Permite desarrollo de actividad física al aire libre de las personas que se encuentren en un rango de edad de 18 a 60 años, por un período máximo de una hora diaria, entre las 05:00 horas y las 08:00 horas; la realización de avalúos de bienes y estudio de títulos que tengan por objeto la constitución

de garantías, ante entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera; funcionamiento de las comisarías de familia e inspecciones de policía, así como los usuarios de estas; fabricación, reparación, mantenimiento, compra y venta de accesorios de bicicletas convencionales y eléctricas. Ordena que las personas naturales o jurídicas que desarrollen las actividades objeto de excepción, deben estar debidamente acreditadas e identificadas. La circulación de las personas está permitida conforme al último dígito de su cédula referido a un día de la semana; los menores de edad y mayores de 70 años pueden salir acompañados de una persona que les sirva de apoyo; se establece toque de queda permanente para los menores de 14 años y adultos mayores de 70 años, a partir del 27 de abril hasta el 11 de mayo de 2020; sólo una persona por núcleo familiar puede sacar a las mascotas dentro de un rango de una cuadra del domicilio y/o residencia por 20 minutos.

Se prohíbe el uso de parque biosaludables, gimnasios, parque infantiles al aire libre y en zonas residenciales, se prohíbe el desarrollo de actividades físicas o deportivas en grupo; se permite el servicio domiciliario de 05:00 am a 08:00 pm del 27 al 11 de mayo de 2020 y para medicamentos, dispositivos médicos y demás productos farmacéuticos durante las 24 horas; se garantiza el transporte terrestre de pasajeros, servicios postales y paquetería en las actividades estrictamente necesarias para atender la contingencia; se prohíbe el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio.

Como medida adicional al aislamiento preventivo obligatorio, para las unidades residenciales y condominios se prohibió el ingreso de personal de mensajería y se dispuso adoptar medidas sanitarias en las porterías, así como tomar registro de nombres de las personas que entregan la correspondencia; se prohíbe el uso de piscinas y zonas húmedas durante la vigencia del aislamiento obligatorio.

Por último, en el artículo noveno se estableció el régimen de sanciones. Sobre este último aspecto se pronunciará la Sala en capítulo aparte.

4.2. PERTINENCIA DEL DECRETO LOCALES 084 DEL 26 DE ABRIL DE 2020:

En el Decreto 084 del 26 de abril de 2020, se citan los artículos 2, 49 y 95 de la C.P., para referirse al deber de cuidado de la salud personal y de la salud de la comunidad; hace alusión a los artículos 314 y 315 de la C.P. sobre competencia de los alcaldes; cita entre otros, el Decreto 539 de 2020, en cuanto señala que gobernadores y alcaldes están sujetos a los protocolos sobre bioseguridad que expida el Ministerio de Salud y Protección Social y el Decreto 593 del 24 de abril de 2020, que ordena el aislamiento preventivo obligatorio durante el lapso ya referido y resalta que es función del alcalde, como jefe de la administración local y representante legal del ente territorial, conservar el orden público en el municipio, por lo que se hace necesario adoptar las medidas establecidas en el Decreto 539 de 2020.

El control inmediato de legalidad, resulta procedente frente a los actos que se dictan en desarrollo de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica o grave calamidad pública consagrado en el artículo 215 de la C.P., como ocurrió en el país inicialmente por Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 (vigente hasta el 16 de abril del año en curso) y posteriormente por el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, por 30 días calendario más.

Es del caso resaltar que, en los términos del artículo 20 de la Ley 37 de 1994, el control de legalidad que se debe ejercer dentro de los estados de emergencia, recae sobre 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; en igual sentido se establece el control inmediato de legalidad del artículo 136 del C.P.A.C.A.

Tal como se indicó previamente, el decreto local analizado se expidió con base en el Decreto legislativo 539 del 13 de abril de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”* y del Decreto 593 del 24 de abril 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”*

Así las cosas, en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada, el poder ejecutivo claramente debe tener límites, luego haciendo una interpretación sistemática del artículo 215 de la C.P. con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del C.P.A.C.A., la salvaguarda a la legalidad debe hacerse tanto del Decreto legislativo que declara la emergencia económica, social y ecológicos, así como de los decretos legislativos que se profieran posteriormente con ocasión de la misma y claro está de todos aquellos actos administrativos que los desarrollan. De ahí que el sistema de fuentes en el contexto analizado se integra con los decretos legislativos, los decretos reglamentarios y los decretos ordinarios que se expidan como desarrollo de la emergencia declarada, siendo éstos últimos los de más común ocurrencia, como hemos podido evidenciar.

Pues bien, el Decreto Legislativo 417 por el cual se declaró inicialmente el estado de emergencia económica, social y ecológica, en su motivación tomó como presupuesto fáctico principal las resoluciones 380 del 10 de marzo de 2020 y 385 del 12 de los mismos mes y año, por la primera se adoptaron medidas preventivas de aislamiento y cuarentena y por la segunda se declaró la emergencia sanitaria. Que, si bien fueron expedidas con anterioridad al 17 de marzo de 2020, no es posible pasar por alto, que constituyen el presupuesto fáctico para la expedición de la declaratoria del estado de emergencia económico, social y ecológico declarado por el Gobierno nacional, máxime cuando en el presupuesto valorativo del citado decreto legislativo, en el juicio de gravedad de la afectación, se alude expresamente a la grave e inminente emergencia de salud y se expresa abiertamente que ésta a su vez afecta en su misma magnitud el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, el bienestar de los habitantes, así como la economía general de Colombia. Es más, en el acápite de justificación del Decreto 417, se motiva la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a la pandemia y la necesidad de adoptar medidas extraordinarias para conjurar sus efectos.

En ese orden de ideas, como lo que se busca por vía de control inmediato de legalidad, es que el ejecutivo actúe respetando el derecho, es del caso resaltar que en el contexto de la emergencia económica y social declarada, los actos que más se han expedido ordenando esas medidas

extraordinarias, son justamente los actos administrativos generales reglamentarios y ordinarios, claramente en desarrollo de las facultades extraordinarias generadas en la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica y demás decretos proferidos por el Gobierno Nacional para conjurar la pandemia Covid-19. Y son estas normas de emergencia las que más afectan los derechos de los ciudadanos, pues en ellas se restringen derechos fundamentales, por ejemplo, con el aislamiento preventivo obligatorio, la cuarentena, el toque de queda, se restringe el derecho fundamental del artículo 24 superior, a circular libremente por el territorio nacional. Es por esta razón, que se debe efectuar una visión integral del control judicial, tanto de la naturaleza misma del acto como de su contenido material.

En su conjunto las normas citadas en el decreto 084 del 26 de abril de 2020 examinado, facultan al alcalde para mantener el orden público, de tal manera que las disposiciones locales que expida deben estar en consonancia con las órdenes dictadas por el Gobierno Nacional y más aún en el estado de emergencia decretado. Así las cosas, el alcalde cuenta con la atribución de restringir la circulación de personas y vehículos, en tal sentido se dictaron dichas limitaciones para hacerle frente a la pandemia. La pertinencia se cumple, por cuanto las medidas adoptadas atienden en forma directa las consecuencias adversas de la pandemia.

4.3 PROPORCIONALIDAD – NECESIDAD – FINALIDAD DEL DECRETO LOCAL 084 DEL 26 DE ABRIL DE 2020:

El Decreto 084 del 26 de abril de 2020 proferido por el alcalde municipal de Yopal, corresponde en cuanto a su finalidad y medida con el propósito establecido inicialmente en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, de aislar la población con el fin de contener el contagio y la transmisión del virus Covid 19, Decreto legislativo 539 del 13 de abril de 2020 sobre medidas de bioseguridad y así lo dispuso el Gobierno Nacional en el Decreto 593 del 24 de abril de 2020, en que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio por 14 días, desde el 27 de abril a las 0:00 horas hasta el 11 de mayo a las 0:00 horas y le indica a las autoridades territoriales que emitan los actos y órdenes necesarios con tal propósito.

La sentencia T-483 de 1999, explica que el derecho fundamental de circulación puede ser limitado, en virtud de la ley con el fin de proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o los derechos y libertades de otras personas, siempre que dicha limitación sea proporcional y tenga como fin alcanzar la seguridad nacional o la salud, como ocurre en el presente caso.

La limitación a la movilidad se encuentra plenamente justificada, por cuanto tiene como finalidad proteger la vida tanto de manera individual como colectiva, se limita un derecho fundamental de libre locomoción y se sacrifica un tanto, frente al derecho a la vida de toda una población.

En el mismo sentido, se justifican las excepciones previstas de libre movilidad para atender a la misma población en su salud, alimentación, medicamentos, productos para la subsistencia y en general para sostener un mínimo de vida posible, garantizando en los términos del Decreto 593 del 24 de abril de 2020, el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios, las actividades que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes.

Vigencia y oponibilidad del decreto local.

En lo que atañe al artículo décimo primero del Decreto 084 observado "*El presente decreto rige a partir de 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 EN EL DECRETO LOCAL 084 DEL 26 DE ABRIL DE 2020:

El artículo 315 numeral 1 de la C.P. establece dentro de las obligaciones del alcalde cumplir y hacer cumplir, entre otros, los decretos del Gobierno. El artículo 91 de la Ley 136 de 1994 literal d) en relación con la administración municipal le impone al alcalde la función de dirigir la acción administrativa del municipio.

En el actual estado de emergencia, el ya citado Decreto ejecutivo 593 del 24 de abril de 2020, ordenó el asilamiento preventivo obligatorio a través de instrucciones, actos y órdenes impartidas por las autoridades territoriales, siendo en el caso sub examine competencia del alcalde Yopal expedir los artículos primero a octavo y décimo primero del Decreto 084 del 26 de abril de 2020.

5. EXAMEN FORMAL DE LOS DECRETOS 084 DEL 26 DE ABRIL DE 2020.

El Decreto local 084 observado, se emitió el 26 de abril de 2020, es decir en vigencia del Decreto 593 del 24 de abril de 2020; éste último tiene vigencia permanente mientras no sea derogado o declarado nulo y en tal virtud la competencia de los alcaldes, atribuida por éste acto administrativo general tienen la misma connotación; por sus efectos, las autoridades territoriales pueden ejercer las limitaciones a la libertad hasta el 11 de mayo de 2020, según lo dispone el artículo 1 del citado Decreto. Se reitera, se trata en efecto de un acto general toda vez que se dirige a una pluralidad indeterminada de personas, esto es a la población de Yopal y las normas en las cuales se funda están citadas de una manera impersonal y abstracta.

6. OTRO ASUNTO

El abogado Andrés Sierra Amazo, identificado con cédula de ciudadanía No 86.040.512 y tarjeta Profesional No 103.576 del Consejo Superior de la Judicatura, adjunta poder junto con los respectivos anexos, mediante el cual el jefe de la Oficina Jurídica de la entidad, le otorga facultades como representante judicial de la entidad para actuar en el presente asunto con esa calidad, por lo cual se procederá a reconocerle personería jurídica, en los términos del artículo 74 del C.G.P.

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, el Decreto 084 del 26 de abril 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: Se reconoce 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 que aporta al expediente.

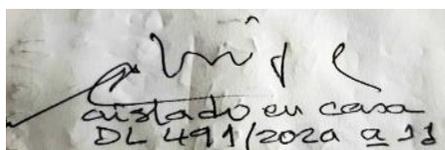
TERCERO: Notifíquese esta sentencia al representante legal del municipio de Yopal y al Ministerio Público, a través del buzón electrónico, utilizando los medios tecnológicos disponibles por la Secretaría de la Corporación.

CUARTO: 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.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


AURA PATRICIA LARA OJEDA
Magistrada


cristado en casa
DL 491/2020 a 13

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ
Magistrado

Con salvamento de voto


JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO
Magistrado



SALVAMENTO DE VOTO. Sentencia del 11/06/2020, S. P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00198-00. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos presuntamente expedidos en desarrollo de estados de excepción. Municipio: **Yopal**. Decreto **84** de 2020. Temática: Poderes extraordinarios de policía por emergencia sanitaria. D.E. 593. Aislamiento preventivo obligatorio *posterior al 17/04/2020*. Cesación efectos D.L. 417/2020.

1. EL ACTO SOMETIDO A CONTROL DE LEGALIDAD

Se trata del Decreto 84 del 26/04/2020 Yopal. Adopta medidas de aislamiento preventivo, desarrollo del D.E. 593, para un periodo posterior a la expiración de los efectos del D.L. 417/2020, en el marco de la *emergencia sanitaria*, que sí subsiste.

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, 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.¹

3.6 Expiración de los efectos del D.L. 417/2020. En esta oportunidad surge una particularidad adicional: el acto territorial se produjo *después* de haber expirado la vigencia del D.L. 417/2020, con base en diversos decretos ordinarios relativos al manejo del orden público, en su dimensión de protección de la salud pública y en el mismo contexto fáctico y normativo de la emergencia sanitaria. Se tiene presente que algunos

¹ 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.

de los decretos legislativos derivados de aquel siguen vigentes.

3.6.1 Pues bien: acontecida dicha expiración, se quiebra uno de los pilares que ha permitido *expandir el CIL* a todos los actos territoriales generales que guarden *conexidad fáctica* con las causas y propósitos de las regulaciones nacionales que declararon la *emergencia sanitaria* y han definido restricciones a múltiples derechos, en aras de preservar la salud pública, pues en virtud del principio de identidad no será factible sostener que un decreto municipal *desarrolla* preceptos de un decreto legislativo que ya no regía cuando se produjo. Es decir, no se puede ser al tiempo un acto municipal *desarrollo* de lo que ya dejó de ser (el declarativo de la emergencia económica, social y ecológica).

3.6.2 La consecuencia técnica de esa nueva realidad normativa exige identificar, en su lugar con mayor rigor, *cuál haya sido el fundamento directo o mediato del acto territorial que lo pueda conectar con el desarrollo de otros decretos legislativos*, distintos al *declarativo del estado de excepción*, esto es, establecer cómo, pese a la preexistencia y subsistencia integral de un sistema permanente de fuentes que regulan el ejercicio de poderes extraordinarios de policía administrativa, fue *indispensable* acudir a dichos tales decretos legislativos; cuáles se invocaron o con cuáles tiene clara conexidad de fines, propósitos y mandatos.

4ª CASO CONCRETO

Al igual que ha ocurrido con todo el seriado de casos en los que he salvado voto, esta vez ninguno de los mandatos del decreto municipal que la mayoría optó por examinar en sede de control de legalidad se deriva o apoya en el D.L. 417 de 2020, pues dicho decreto declarativo del estado de excepción ya no estaba vigente cuando aquel se produjo.

Tampoco invoca entre sus fundamentos alguno de los decretos legislativos, todavía vigentes, que se adoptaron hasta el 17/04/2020; así se corrobora, más claramente que lo controvertido con los actos territoriales proferidos hasta el 17/04/2020, que todo su contenido desarrolla o puede tener apoyo directo en la legislación preexistente y permanente del Estado.

El asunto de ahora guarda cercana simetría con el que se estudió en la sentencia D1 del 04/06/2020, expediente 20-00054 Sabanalarga, que sigue la cuerda, entre otros, de los salvamentos a las sentencias 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. Aquel a su vez retoma la cuerda expositiva de otras discrepancias del suscrito, entre ellas, frente a la sentencia del 21/05/2020 del D3 en el caso 20-128 Yopal.

Tales actos tienen en común que disponen aislamiento preventivo obligatorio; se enmarcan en el régimen iniciado con el 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 cumpla 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

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; 15:26. Pág. 4 de 4]

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

Magistrado