



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

Yopal Casanare, dieciocho (18) de junio de dos mil veinte (2020)

Referencia:	Radicación N° 85001-2333-000-2020-00085-00
Medio de Control:	Legalidad
Acto controlado:	Decreto 025 del 20 de marzo de 2020, expedido por la alcaldesa del municipio de Aguazul – Casanare

Magistrado Ponente: **JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**

I.- OBJETO

Procede el Tribunal a emitir sentencia dentro del asunto referenciado.

II.- EL ACTO CONTROLADO

A continuación se sintetiza el contenido del Decreto 025 del 20 de marzo de 2020, expedido por la alcaldesa del municipio de Aguazul Casanare, en los siguientes términos:

A.- Consideraciones jurídicas:

- 1.- Invocó los artículos 2, 209 y 288 de la Constitución Política.
- 2.- Trajo a colación la Ley 489 de 1998 y transcribió lo referente a los principios de la función administrativa (artículo 3) y la finalidad de la función administrativa (artículo 4).
- 3.- También hizo transcripciones parciales de la Ley 1523 de 2012 precisando en qué consiste la gestión del riesgo de desastres y que su propósito explícito es contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas, y al desarrollo sostenible. De la misma norma destacó que entre sus principios se encuentra el de protección de los residentes del país y el de solidaridad que implica que todas las personas naturales y jurídicas, sean estas últimas de derecho público o privado, apoyarán con acciones humanitarias a las situaciones de desastre y peligro para la vida o la salud de las personas. Resaltó que es competencia de los gobernadores y alcaldes hacer gestiones a fin de conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.

Agregó que según los artículos 53 y 58 de la ley en cita, los gobernadores y alcaldes, previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, podrán declarar la situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción y pertinente deben aplicarse las reglas de la declaratoria de la situación de desastre.

B. Consideraciones fácticas:

- La Organización Mundial de la Salud, declaró como emergencia de salud pública de importancia internacional el brote de Coronavirus COVID-19 con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda.
- El 11 de marzo se dio la declaratoria de pandemia mundial por la Organización Mundial de la Salud debido al brote en varios países del Coronavirus COVID-19, para lo cual emitió una serie de controles para la prevención de contagio y propagación del virus.

- Que el 06 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección social mediante boletín No. 050 de 2020, confirmó el primer caso de COVID-19 en el Distrito Capital, procedente de Milán, Italia, y en consecuencia, el Ministro de Salud y Protección social, Fernando Ruiz Gómez, se reunió con secretarios de Salud del País, EPS, IPS, aseguradoras y agremiaciones para establecer un plan de respuesta ante el ingreso de coronavirus a Colombia, lo que implica que todos los territorios deben a partir de ese momento activar su plan de contingencia para enfrenar este reto de salud mundial.

C.- Valorativas

Indicó que ante ese panorama:

Como una acción urgente para prevenir los efectos que se pudieran causar con la pandemia global del Coronavirus SARS-Cov-2 (COVI 0-19) que ha sido declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS), se hizo necesario recurrir de forma transitoria a la competencia extraordinaria de policía con el objeto de garantizar la vida y la salud de los habitantes de Aguazul, expidiéndose el Decreto No. 022 del 17 de Marzo de 2020, mediante el cual se establecieron medidas sanitarias para prevenir y contener la propagación del COVID - 19 en la jurisdicción del Municipio de Aguazul.

Mediante Decreto No. 23 del 19 de marzo de 2020, la alcaldesa municipal dictó algunas medidas tendientes a garantizar el orden público en el municipio de Aguazul, y se dictaron otras disposiciones, entre las que se encuentra el cierre de algunas vías para el ingreso de vehículos al interior del Municipio.

El Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Aguazul, en sesión del 17 de marzo de 2020, analizó la situación que se viene presentando en Colombia por el riesgo de contagio del COVID-19 y atendiendo los criterios para la declaratoria de desastre y calamidad pública establecidos en el artículo 59 de la Ley 1523 de 2012, particularmente lo consagrado en sus numerales quinto y séptimo, emitió concepto favorable, atendiendo la inminencia de la calamidad pública que puede generarse en el Municipio de Aguazul - Casanare.

Y con base en esa fundamentación decretó las siguientes medidas:

ARTÍCULO PRIMERO- Declarar la situación de Calamidad Pública en el Municipio de Aguazul - Casanare, hasta por el término de tres (3) meses, con ocasión de lo expresado en la parte motiva del presente Decreto.

Parágrafo 1-. El plazo señalado en el presente artículo podrá ser prorrogado, conforme lo determine el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo del Municipio de Aguazul - Casanare y podrá retornarse a la normalidad cuando el Consejo en mención así lo recomiende.

Parágrafo 2-. El alcalde Municipal podrá modificar los términos de la presente declaratoria de calamidad pública en los términos del artículo 63 de la ley 1523 de 2012, y siempre que sea necesario tomar otras medidas para ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación o reconstrucción según sea el caso.

ARTÍCULO SEGUNDO- En cumplimiento de lo señalado en el segundo inciso del artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, se deberá elaborar el Plan de Acción Específico que incluya actividades o acciones de respuesta tendientes a prevenir, controlar y mitigar el impacto de la pandemia de Coronavirus en el Municipio de Aguazul - Casanare, señalando según la naturaleza y competencias, las entidades y organismos que participarán en la ejecución del plan de acción específico, las

labores que deberán desarrollar y la forma cómo se someterán a la dirección, coordinación y control por parte del funcionario competente.

En el plan de Acción, se determinará la forma y modalidades en que podrán participar las entidades y personas jurídicas privadas y la comunidad organizadas en la ejecución del plan.

El Plan de Acción Especifico será elaborado y coordinado en su ejecución por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo del Municipio de Aguazul - Casanare, conforme con las orientaciones establecidas en el presente acto administrativo o en los actos que lo modifiquen.

PARÁGRAFO 1o. El plan de acción específico será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la declaratoria y sus modificaciones.

ARTÍCULO TERCERO-. Todas las dependencias de la entidad territorial, entidades descentralizadas del orden municipal, Cuerpo de Bomberos Voluntarios del Municipio de Aguazul, Policía Nacional, Ejército Nacional y demás entidades que se señalen en el plan de acción específico, deberán estar atentas a ejecutar de manera eficiente y oportuna las acciones que se establezcan en el Plan de Acción Especifico que hace mención el artículo segundo del presente decreto municipal y de acuerdo a las competencias de las mismas e instrucciones que se les imparta.

Los Secretarios de despacho de la Secretaria de Gobierno Municipal y de la Secretaria de Salud y Gestión Social, serán quienes coordinen en la entidad territorial la ejecución del plan de Acción Especifico en armonía con el Consejo Municipal de Gestión de Riesgo del Municipio de Aguazul -Casanare, para garantizar su oportuna y eficiente ejecución. El seguimiento y evaluación del Plan de Acción Especifico será realizado por la Oficina Asesora de Planeación Municipal, cuyos resultados obtenidos del seguimiento y evaluación serán remitidos a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en cumplimiento de lo señalado en el parágrafo 2 del artículo 61 de la Ley 1523 de 2011.

ARTÍCULO CUARTO-. Como consecuencia de la declaratoria que se profiere, se dará aplicación a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Ley 1523 de 2012, en el marco del Plan de Acción Especifico que se adopte.

ARTÍCULO QUINTO-.El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

III.- ACTUACIÓN PROCESAL

ACTUACIÓN	FECHA
Radicación y reparto	27 de marzo de 2020
Auto que mediante el cual se requirió a la alcaldesa del ente territorial, para que allegara constancia de publicación del acto administrativo que se estudia.	31 de marzo de 2020
Admisión	03 de abril de 2020
Aviso a la comunidad en general	15 de abril de 2020
Notificación personal del auto admisorio al municipio de Aguazul	15 de abril de 2020
Corre traslado al agente del Ministerio Público	15 de mayo de 2020

IV.- INTERVENCIONES CIUDADANAS

En el auto admisorio del presente medio de control se dispuso que las personas naturales y jurídicas interesadas podrían intervenir como coadyuvantes o impugnantes del acto objeto de control de legalidad. En el término fijado para el efecto no se efectuó

pronunciamiento alguno como se indica en el informe Secretarial del 01 de junio de 2020.

V.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El agente del Ministerio Público destacado ante esta Corporación emitió concepto, en el cual:

a.- Hizo una síntesis de los antecedentes del caso.

b.- Precisó que el problema jurídico a resolver consistía en determinar si el Decreto 025 del 20 de marzo de 2020 se encuentra ajustado a la legalidad vigente y en especial a la normatividad excepcional establecida en los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional en aplicación del artículo 215 de la Constitución y así mismo en establecer si quien lo expidió tenía competencia para ello.

c.- Citó el artículo 136 del CPACA.

d.- Transcribió parcialmente un pronunciamiento emitido por la Sala Plena del Consejo de Estado el 5 de marzo de 2012, dentro de la radicación 110010315000201000369, con ponencia del consejero Hugo Fernando Bastidas, en el cual se fijaron los lineamientos, características y requisitos del control de legalidad.

e.- Luego de reproducir la parte resolutive del Decreto 025 del 20 de marzo de 2020 emitido por la alcaldesa de Aguazul – Casanare, analizó el caso concreto, concluyendo lo siguiente:

- El 12 de marzo de 2020, mediante Resolución 385, el Ministerio de la Protección Social declaró emergencia sanitaria por causa del Coronavirus y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la programación.
- La Organización Mundial de la Salud declaró el citado virus como pandemia.
- El presidente con la firma de todos sus ministros emitió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 mediante el cual declaró un estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
- El Decreto 025 de 2020 está relacionado con la situación de riesgo que pueda afrontar eventualmente la entidad territorial en cuanto a la situación de propagación y contagio (respecto de adopción de medidas e instrumentos legales urgentes para conjurar la crisis acaecida por el COVID-19).
- Luego de transcribir el artículo 84 de la Ley 136 de 1994 indicó que la alcaldesa de Aguazul es el competente para dictar las disposiciones que hagan posible el cumplimiento de las funciones de los empleados oficiales municipales, garantizar la eficiente y eficaz prestación de los servicios a cargo de la entidad y ejecutar las acciones tendientes a la protección de todas las personas, puede y debe constitucional y legalmente emitir todos aquéllos actos administrativos
- El Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020 en el cual facultó temporal y directamente a los alcaldes, mientras subsista el estado de excepción, para que ejerza algunas atribuciones sin necesidad de autorización alguna por parte de los Concejos Municipales.

Sin embargo, en tratándose de la situación de riesgo y desastres que pueda afrontar eventualmente la entidad territorial en cuanto a propagación y contagio no se ha emitido decreto alguno que haya transferido el ejercicio de esas funciones a autoridad distinta a la que legalmente le corresponden, es decir, que el alcalde conserva esas facultades.

- Manifestó que existe conexidad de éste con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, habida cuenta que las decisiones plasmadas en el mismo y que tienen que ver con la situación de riesgo que pueda afrontar eventualmente la

entidad territorial están específicamente destinadas a posibilitar el contar con herramientas expeditas de gestión, entre ellas la elaboración del PLAN DE ACCIÓN ESPECÍFICO para dar respuesta oportuna y eficaz al motivo de la calamidad decretada, lo cual conllevará por ejemplo a discernir lo relacionado a la entrega de ayudas a sectores vulnerables que eventualmente se verían afectados con las consecuencias de la pandemia; así como apropiar, trasladar, destinar y ejecutar oportunamente recursos en el Sector de Salud Pública.

- Y que era evidente la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis desatada por el COVID-19 e impedir la extensión de los efectos del Estado de Emergencia, ya que el diseño del Plan de acción específico se constituye en elemento insustituible de buena y acertada gestión en materia de riesgos y desastres y contribuye en gran medida a morigerar los efectos de la pandemia.

Y con base en los anteriores argumentos solicitó que se declare la legalidad del Decreto 025 del 20 de marzo de 2020 proferido por la alcaldesa del municipio de Aguazul.

VI.- PRUEBAS

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

- 1.- Decreto 025 del 20 de marzo de 2020, por medio del cual se adoptan medidas transitorias frente a la declaratoria nacional de emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 para garantizar el orden público del municipio de Aguazul – Casanare y su constancia de publicación.
- 2.- Copia del Decreto 0109 del 16 de marzo de 2020, por medio del cual el gobernador de Casanare declara la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.
- 3.- Acta N° 2 del Consejo Municipal de Gestión de Riesgos de Desastres del 17 de marzo de 2020, donde deciden aprobar la declaratoria de calamidad pública.
- 4.- Acta N° 1 del 19 de marzo de 2020 del Consejo Extraordinario de Seguridad, cuyo objetivo era tomar medidas para hacer frente al COVID-19.
- 5.- Circular N° 046 expedida por el departamento de Casanare en la cual se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias para la preservación de la vida y la mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus – COVID-19.
- 6.- Copia de los Decretos Legislativos 417 y 440 de 2020 y los Decretos 420 y 457 expedidos por el Ministerio del Interior.
- 7.- Directiva presidencial N° 02 del 12 de abril de 2020 cuyo asunto corresponde a medidas para atender la contingencia por COVID-19, a partir uso de las tecnologías la información y las telecomunicaciones -TIC.
- 8.- Resoluciones N° 380 del 10 de marzo de 2020 y 385 del 12 de marzo de 2020, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social en las cuales se adoptan medidas sanitarias para el país y se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, respectivamente.

VII.- CONSIDERACIONES

1.- PRONUNCIAMIENTO SOBRE NULIDADES Y PRESUPUESTOS PROCESALES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En relación con el estado de emergencia económica, social y ecológica, que es la que ocupa la atención del Tribunal, la ley en cita dispuso en su capítulo IV:

“Artículo 46. Declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyen grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En el decreto declarativo el Gobierno deberá establecer la duración del Estado de Emergencia, que no podrá exceder de treinta días y convocara al Congreso, si no se halla reunido, para los 10 días siguientes al vencimiento del término de dicho Estado.

De conformidad con la Constitución, en ningún caso, los Estados de Emergencia sumados podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Artículo 47. Facultades. En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado.

Parágrafo. Durante el Estado de Emergencia, el Gobierno podrá establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos casos las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

Artículo 48. Informes al Congreso. El Gobierno le rendirá al Congreso un informe motivado sobre las causas que determinaron la declaración y las medidas adoptadas.

El Congreso examinará dicho informe en un plazo hasta de treinta (30) días, prorrogables por acuerdo de las dos Cámaras, y se pronunciará sobre la conveniencia y oportunidad de las medidas adoptadas.

Artículo 49. Reforma, adiciones o derogaciones de medidas. El Congreso podrá, durante el año siguiente a la declaratoria del Estado de Emergencia, reformar, derogar, o adicionar los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante dicho Estado, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa gubernamental.

También podrá, en cualquier momento, ejercer estas atribuciones en relación con las materias que sean de iniciativa de sus miembros.

Artículo 50. Derechos sociales de los trabajadores. De conformidad con la Constitución, en ningún caso el Gobierno podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos legislativos dictados durante el Estado de Emergencia.

Y en el capítulo V estableció los principios de aplicación y control constitucional en los siguientes términos:

Artículo 51. Indemnización de perjuicios. El Estado será siempre responsable por los excesos en la utilización de las facultades previstas en la presente ley, sin perjuicio de la responsabilidad civil, penal o disciplinaria que corresponda a los servidores públicos.

Artículo 52. Responsabilidad. Cuando se declaren los Estados de Excepción sin haber ocurrido los casos de Guerra Exterior, Conmoción Interior, o Emergencia Económica, Social y Ecológica, serán responsables el Presidente de la República y los Ministros. También lo serán los demás funcionarios y agentes del Gobierno por los abusos y extralimitaciones que hubieren cometido en el ejercicio de las facultades y en la aplicación de las medidas de que tratan estas materias.

Para tal efecto, durante estos Estados, también regirán las disposiciones constitucionales y legales sobre responsabilidad política, civil, administrativa y penal. En los decretos respectivos serán establecidas las medidas, sistemas y procedimientos que impidan o eviten excesos en la función que corresponde cumplir a los representantes o agentes gubernamentales.

La Cámara de Representantes, mediante los procedimientos dispuestos, cuando encontrare motivos de responsabilidad contra funcionarios sometidos a su jurisdicción, y en tratándose de asuntos relacionados con los Estados de Excepción, adelantará preferentemente la investigación correspondiente y procederá en los términos legales que rigen el juzgamiento de los altos funcionarios del Estado.

Si los responsables no estuvieren sometidos a esta clase de investigaciones por el órgano legislativo, se dará traslado a la autoridad competente. En este evento las Comisiones Legales de Derechos Humanos y Audiencias en cada una de las cámaras, deberán ser informadas, sin violar la reserva del sumario, del curso de la respectiva investigación y juzgamiento.

Estas Comisiones velarán, además, por el cumplimiento de las disposiciones que deben proteger en todo momento los derechos humanos y las libertades fundamentales, y promover las investigaciones pertinentes ante las autoridades correspondientes.

Artículo 53. Régimen disciplinario. Siempre que un funcionario administrativo obstaculice grave e injustificadamente el cumplimiento de las medidas legislativas de excepción o se extralimite en su ejercicio, podrá ser destituido previo el adelantamiento de proceso breve, por la Procuraduría General de la Nación la cual podrá, así mismo, cuando la falta sea grave, ordenar la suspensión inmediata y provisional del funcionario investigado. En todo caso se respetarán los fueros señalados en la Constitución para la investigación y juzgamiento de funcionarios públicos.

El procedimiento especial de que trata el inciso anterior se adelantará verbalmente de acuerdo con el siguiente trámite:

- a) El agente de la Procuraduría competente citará por el medio más expedito que resulte pertinente y con indicación de los motivos determinantes de la acción disciplinaria, al funcionario investigado para que comparezca al proceso dentro de los tres días siguientes a la citación, para la realización de una audiencia especial;
- b) Llegada la fecha de la audiencia se informará al investigado sobre los motivos de la acusación;
- c) El funcionario expondrá inmediatamente sus descargos, por sí o por medio de apoderado, y solicitará las pruebas que resultaren pertinentes;
- d) El agente de la Procuraduría practicará las pruebas que resultaren conducentes, en el término de cinco días y a más tardar dentro de los dos días siguientes resolverá lo pertinente mediante decisión motivada.

e) Si procediere el recurso de apelación, este se concederá en el efecto devolutivo.

Artículo 54. Control del Ministerio Público. Cuando los decretos expedidos durante los Estados de Excepción establezcan limitaciones a los derechos fundamentales de los ciudadanos, se deberán también consagrar controles expeditos y precisos que deberá realizar el Ministerio Público para garantizar que la aplicación de las restricciones establecidas no excedan de los límites previstos en las normas correspondientes.

Durante los Estados de Excepción, el Procurador General de la Nación, podrá sugerir a las autoridades administrativas correspondientes que las medidas que a su juicio sean abiertamente contrarias a la Constitución, o afecten el núcleo esencial de los derechos fundamentales de los ciudadanos, sean revocadas o modificadas en forma inmediata.

Artículo 55. Corte Constitucional. La Corte Constitucional ejercerá el control jurisdiccional de los decretos legislativos dictados durante los Estados de Excepción de manera automática, de conformidad con el numeral 7 del artículo 241 de la Constitución, dentro de los plazos establecidos en su artículo 242 y de acuerdo con las condiciones previstas en el Decreto 2067 del 4 de septiembre de 1991 o normas que lo modifiquen.

Artículo 56. En cualquier momento, y antes del vencimiento del término establecido, el Gobierno podrá derogar las medidas de excepción adoptadas si considerare que las graves causas de perturbación han desaparecido o han sido conjuradas.

Artículo 57. De la acción de tutela. La acción de tutela procede aun durante los Estados de Excepción, en los términos establecidos en la Constitución y en las disposiciones legales vigentes que la reglamentan. Por lo tanto, su presentación y tramitación no podrán ser condicionadas o restringidas.

Artículo 58. Modificación o adición a la presente ley. Esta ley estatutaria no podrá ser, en ningún caso, suspendida por un decreto legislativo dictado durante los Estados de Excepción, y sólo podrá ser modificada por los procedimientos previstos en la Constitución por una ley estatutaria.”

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

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

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

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

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

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

d. El derecho constitucional de excepción no habilita la suspensión del régimen constitucional en su conjunto sino únicamente de aquellos derechos no intangibles y sólo en la medida estrictamente necesaria para conjurar la crisis. Es decir, se trata de defender la institucionalidad del Estado desde la institucionalidad misma y no desde las puras vías de hecho. De allí que el constituyente impida que durante los estados de excepción se interrumpa el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado, pues tales ramas y órganos materializan el actual estado de la evolución del poder político en búsqueda de un punto de equilibrio entre su ejercicio y el respeto de las libertades públicas. El restablecimiento del orden público, gravemente alterado, pasa por la permanencia de los mecanismos institucionales destinados a la protección de los derechos y garantías inalienables consagrados en la Carta y ella sólo es posible si se mantiene incólume la estructura de las ramas del poder público y los demás órganos del Estado.

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

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

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

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

Ya que los estados de anormalidad institucional se desarrollan dentro de la Constitución y no fuera de ella, es evidente que el acto de declaratoria de uno de tales estados es un acto que debe someterse a los presupuestos formales y materiales impuestos por el constituyente y el legislador estatutario. En tal virtud, se trata de un acto jurídico y, como tal, está sometido a controles de la misma naturaleza. Con todo, esto no implica desconocer que, dado que la declaratoria de un estado de excepción, una vez satisfechos los presupuestos constitucionales, es una decisión facultativa del Presidente de la República, ella está también sometida al control político del Congreso de la República. Ello es así porque el control jurídico y el control político no son excluyentes pues involucran juicios de responsabilidad de naturaleza completamente diferente. Así, como se lo expuso en precedencia, el control jurídico recae sobre los actos del poder público, es de naturaleza objetiva, se sujeta a un parámetro normativo de control que es la Carta Política, involucra razonamientos jurídicos y su carácter es necesario en relación con su iniciación, su trámite y sus efectos. En cambio, el control político recae sobre los órganos de poder y sus actos, es de naturaleza subjetiva, no está sujeto a parámetro normativo alguno de control, implica razonamientos de oportunidad y conveniencia y su carácter es voluntario.

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

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

VII.- ESTUDIO DEL CASO

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

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

- a) La emergencia económica, social y ecológica se declara por el gobierno nacional en pleno (lo deben firmar el Presidente y todos los ministros), a través de un decreto legislativo.
- b) Dicho decreto legislativo se desarrolla normalmente por decretos legislativos. Pero esta no es la única manera de hacerlo, ya que durante la emergencia también está en plena vigencia la facultad reglamentaria del gobierno prevista en el artículo 189 de la Constitución.
- c) Esa interpretación también se deriva del artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, pues según él, lo importante o decisivo es que sean medidas de carácter general, emitidas en ejercicio de la función administrativa, y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

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

Para el efecto la Sala, en primer lugar, se ocupará de la competencia para realizar el control automático de los actos emitidos por las autoridades territoriales para conjurar la emergencia. Y luego, teniendo en cuenta los parámetros indicados en precedencia, hará el control formal y material del decreto en cita.

1.- Competencia

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

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

En consecuencia, la Corporación tiene la competencia para realizar el control de legalidad automático del decreto referido.

2.- Control formal

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

2.2.- Luego, a través de decretos legislativos y ordinarios dio órdenes, instrucciones y adoptó otras medidas para conjurar la emergencia, entre ellas las que se indican a continuación, relacionadas con el Decreto del cual se hace análisis oficio de control de legalidad:

NÚMERO DE DECRETO	FECHA	ASPECTO QUE REGLAMENTA
418	18 DE MARZO DE 2020	<p>PREVÉ MEDIDAS TRANSITORIAS PARA EXPEDIR NORMAS EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO:</p> <p>1.- La dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar propagación del COVI en el territorio y mitigar sus efectos, estará en cabeza presidente de la República.</p> <p>2.- Las instrucciones y órdenes del presidente de la República en orden público, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes.</p> <p>Las instrucciones, los actos y órdenes de los gobernadores se aplicaran de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.</p> <p>Las disposiciones que para el manejo del orden público expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deberán ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República. Así mismo serán coordinadas previamente con la fuerza pública en la respectiva jurisdicción y comunicadas de manera inmediata al Ministerio del Interior.</p> <p>Las instrucciones, actos y órdenes emitidas por gobernadores, alcaldes distritales y municipales, deberán ser coordinados previamente con la fuerza pública en la respectiva jurisdicción.</p>
420	18 DE MARZO DE 2020	<p>PREVÉ MEDIDAS TRANSITORIAS PARA EXPEDIR NORMAS EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO:</p> <p>1.- La dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar propagación del COVI en el territorio y mitigar sus efectos, estará en cabeza presidente de la República.</p> <p>2.- Las instrucciones y órdenes del Presidente de la República en orden público, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes.</p> <p>Las instrucciones, los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes.</p> <p>Las disposiciones que para el manejo del orden público expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deberán ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República. Así mismo serán coordinadas previamente con la fuerza pública en la respectiva jurisdicción y comunicadas de manera inmediata al Ministerio del Interior.</p>

2.3.- La alcaldesa de Aguazul Casanare, pese a que no invocó el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 en la parte considerativa del Decreto 025 de 2020, se deduce que se expidió en desarrollo del mismo a fin de emitir medidas con el objeto de prevenir y controlar propagación del coronavirus COVID-19 en el territorio y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria causada por dicho virus.

2.4.- El agente del Ministerio Público en su concepto señaló que la alcaldesa del municipio de Aguazul es competente para proferir el acto referido, “Por el cual se declara la calamidad pública con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en el Municipio de Aguazul — Casanare”, en razón a que dicha atribución le ha sido otorgada permanentemente por el artículo 57 de la Ley 1523 de 2012 y hasta el momento ningún Decreto Legislativo la ha despojado transitoriamente de tal potestad.

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

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

3.- Control material

Respecto de este tema, la Corporación considera lo siguiente:

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

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

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

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

Serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas

de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3.3.- Sentadas las anteriores premisas constitucionales, legales y jurisprudenciales, se pasa a continuación a realizar el análisis del control material específico del decreto en comento, en los siguientes términos:

a) Está probado, tal como se indica en las consideraciones fácticas del acto examinado, que desde finales del año pasado se identificó el brote epidemiológico de coronavirus - COVID 19 en China, el cual paulatinamente se ha extendido a otros sitios geográficos del mundo, incluida Colombia.

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

c) A nivel nacional, desde la detección del primer caso, se ha venido acrecentando el diagnóstico de COVID-19 en diferentes departamentos y ciudades del territorio y por tal motivo, además, el gobierno nacional declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica mediante el Decreto Legislativo 417 de 2020 y con base en él se han emitido otros decretos legislativos para mitigar y tratar de conjurar la situación, entre ellos los Decretos 418 y 420 a los cuales se hizo referencia en precedencia.

En consecuencia, está justificada la existencia del motivo para que la alcaldesa de Aguazul adoptara medidas extraordinarias para mitigar y contrarrestar los efectos del COVID 19.

3.4.- Acerca del contenido en sí de las medidas adoptadas, su motivación, proporcionalidad respecto de las causas que lo originan y legalidad, debe indicarse lo siguiente:

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

3.4.2.- Las medidas en sí consisten en la declaratoria de calamidad pública en el municipio de Aguazul hasta por el término de 3 meses, a raíz de los problemas derivados del COVID-19; la elaboración y aplicación de un plan específico en colaboración con el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo; la delegación del seguimiento y control de ese plan en la Secretaría General y de Gobierno; y la orden de dar aplicación a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Ley 1523 de 2012, en el marco del plan de Acción Específico que se adopta.

Sobre ellas es pertinente acotar lo siguiente:

3.4.2.1.- No hay observaciones sobre la declaratoria de calamidad pública, si se tiene en cuenta que la pandemia tiene cobertura mundial y ha afectado todas las esferas de la sociedad. Por ende, amerita que la alcaldesa haga uso de los poderes extraordinarios previstos en la Constitución y en la ley para mitigarlos o contrarrestarlos.

3.4.2.2.- Tampoco hay acotaciones sobre la orden de elaborar y contar con un plan de acción específico, con la colaboración del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, puesto que esa medida encaja dentro de los principios de planeación, colaboración armónica y participación de que trata el artículo 40 constitucional. Es más, la doctrina incluye esta medida como una buena práctica administrativa.

3.4.2.3.- Sobre la delegación del seguimiento y control del plan específico de acción en la Oficina Asesora de Planeación Municipal merece las siguientes acotaciones:

- a) Según la Constitución (arts. 6, 209, 315 y concordantes) el alcalde es el jefe de la administración municipal y como tal le corresponde dirigir, coordinar y controlar toda la actividad administrativa que se despliegue en el municipio, claro está que con la colaboración de sus subalternos. Similar preceptiva se encuentra en la Ley 136 de 1994, entre otras disposiciones.
- b) Es cierto que con fundamento en la Ley 489 de 1998, el alcalde puede delegar algunas de sus funciones, sin que ello implique desprenderse de la responsabilidad por la actividad o función delegada.
- c) Si en virtud de la calamidad se dispuso un plan específico para mitigarla y/o contrarrestarla, es apenas obvio que la vigilancia y control de ese plan corresponda a la administración municipal en cabeza de su alcaldesa.

Por ende, acorde con esta motivación, se declarará la legalidad condicionada, respecto de la delegación, aludida, en el entendido que, la vigilancia y control de ese plan corresponda a la administración municipal en cabeza de su alcalde y no solamente del delegado.

3.3.2.4.- En cuanto a la contratación durante la calamidad pública debe señalarse que:

3.3.2.4.1.- La contratación estatal está regulada por la Ley 80 de 1993. El Decreto legislativo 440 de 2020 no la derogó, simplemente la modificó en algunos aspectos, en especial los siguientes:

- a) Facultó a las entidades para suspender los procesos de selección que se encuentren en curso, por acto administrativo contra el cual no procede ningún recurso, por razón del servicio y siempre que no se puedan continuar como consecuencia de la emergencia.

Igualmente las autorizó para revocar, de manera motivada, los actos administrativos de apertura, siempre y cuando no se haya superado la fecha para la presentación ofertas, también por acto administrativo contra el cual no procede ningún recurso, por la misma razón, y en caso de requerirse recursos para atender las situaciones relacionadas con la emergencia.

Por lo tanto, las situaciones contractuales que hayan superado esas etapas, se siguen regulando por la ley 80 de 1993 y normas que la han modificado, salvo lo que expresamente dispone el Decreto Legislativo 440 de 2020.

- b) Autorizó para que las audiencias públicas que deban realizarse en los procedimientos de selección (debe entenderse en los contratos que lo requieren) puedan hacerse a través medios electrónicos, garantizando el acceso a los proponentes, entes de control, y a cualquier ciudadano interesado en participar, a fin de evitar contacto entre las personas y propiciar el distanciamiento individual durante el estado de emergencia económica, social y ecológica.

De esto se infiere que simplemente se modificó la forma del proceso de selección regulado por la Ley 80, permitiendo que durante la emergencia pueda realizarse a través de medios electrónicos, pero garantizando el acceso a los proponentes, a los entes de control, y a cualquier ciudadano interesado en participar.

- c) En los términos del Decreto Legislativo 440 de 2020 y 42 de la Ley 80 de 1993, no están sujetos al proceso de contratación normal regulado por la última ley mencionada, sino al proceso de contratación directa: el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud.

Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 pueden contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios.

Como se observa, solo los contratos descritos y que tengan esa finalidad deben celebrarse por contratación directa. Los demás siguen sujetos a las previsiones de la Ley 80, con las modificaciones hechas por el Decreto Legislativo 440 de 2020.

- d) En lo que se refiere a la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes, mediante procedimiento selección abreviada por subasta inversa, el procedimiento puede realizarse por medios electrónicos, y para ello, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente pondrá a disposición de las entidades estatales una aplicación para adelantar las subastas; en ausencia de la aplicación, las entidades pueden adquirir de manera directa la plataforma electrónica dispuesta en el mercado.

Ahora bien, durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, las entidades territoriales preferirán la compra por catálogo derivado de los Acuerdos Marco de Precios vigentes y dispuestos en la Tienda Virtual del Estado Colombiano de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, que ella diseñará y organizará para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes. Dicha agencia podrá configurar catálogos de emergencia, conformados por proveedores preexistentes en esos Instrumentos de Agregación de Demanda, así como por nuevos proveedores, previa verificación de los requisitos habilitantes y de calificación del proceso de selección, catálogos que estarán vigentes hasta el día que culmine la emergencia.

Resta observar que en las órdenes de compra que se suscriban en estos instrumentos de agregación de demanda se entenderán incorporadas las cláusulas excepcionales.

- e) Cuando se trate de la adquisición de bienes relacionados con la emergencia, las entidades podrán adquirirlos mediante el Instrumento de agregación de demanda de grandes superficies, en cuyo caso el valor de la transacción podrá ser hasta por el monto máximo de la menor cuantía de la respectiva Entidad Estatal.
- f) Todos los contratos celebrados por las entidades estatales que se relacionen con bienes, obras o servicios que permitan una mejor gestión y mitigación de la situación de emergencia, podrán adicionarse sin limitación al valor. Para este propósito, la Entidad Estatal deberá justificar previamente la necesidad y la forma como dichos bienes y servicios contribuirán a gestionar o mitigar la situación de emergencia. Igualmente, esta disposición se aplicará a los contratos que se celebren durante el término de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica y durante el término que dicho estado esté vigente.

Terminado el estado de emergencia económica, social y ecológica, no podrán realizarse nuevas adiciones en relación con estos contratos, salvo aquellos que no hayan superado el tope establecido en el inciso final del párrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993.

Durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, las entidades estatales deberán implementar para la recepción, trámite y pago de facturas y cuentas de cobro de sus contratistas, mecanismos electrónicos, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 6161 del Estatuto Tributario.

3.3.2.4.- Así las cosas, como el decreto en comento hace alusión a la contratación en el marco de la calamidad pública, deben hacerse las siguientes precisiones:

a) Debe entenderse enmarcado única y exclusivamente dentro de las previsiones establecidas en el Decreto Legislativo 440 de 2020, es decir, para los contratos que tengan por objeto el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud.

b) Los demás procesos de selección, esto es, los que no tengan ese objeto y finalidad, se siguen regulando por la Ley 80 de 1.993, claro que con las modificaciones hechas por el Decreto Legislativo 440 de 2020, esto es, la implementación de medios electrónicos, pero garantizando el acceso a los proponentes, antes de control, y a cualquier ciudadano interesado en participar.

Otra interpretación respecto de los contratos indicados en el párrafo anterior resulta inconstitucional e ilegal, puesto que incluso los decretos legislativos

tienen como límite la emergencia y deben tener la finalidad de contrarrestarla, con mayor razón los actos de los alcaldes y gobernadores.

Por ende se declarará su legalidad, pero condicionada a las disposiciones del Decreto 440 de 2020 y a las pautas de interpretación fijadas en este fallo.

3.3.2.5.-En lo demás, es decir, lo concerniente a la declaratoria de calamidad pública y demás medidas adoptadas en el decreto objeto de control, la Corporación las encuentra ajustadas a los lineamientos dados por el gobierno nacional, especialmente en los decretos 417, 420 y 440 de 2020, así como a los que dio el Gobernador de Casanare en el Decreto 0109 del 16 de marzo de 2020, por medio del cual declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y adoptó medidas para enfrentarlo en ese territorio. Es decir, también se respeta la jerarquía en materia de orden público establecida en el Decreto Legislativo 418 de 2020.

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

4.- El **Ministerio Público** en resumen señaló que existe conexidad entre el decreto municipal y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, habida cuenta que las decisiones plasmadas en el mismo y que tienen que ver con la situación de riesgos y desastres que pueda afrontar eventualmente la entidad territorial.

También señaló que existe proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis desatada por el COVID-19 e impedir la extensión de los efectos del Estado de Emergencia, ya que el diseño del Plan de acción específico se constituye en elemento insustituible de buena y acertada gestión en materia de riesgos y desastres y contribuye en gran medida a morigerar los efectos de la pandemia.

Y por último, precisó que al confrontar el decreto municipal y el Decreto Legislativo 417 de 2020 proferido por el Gobierno Nacional y la Ley 1523 de 2012, se constata indubitadamente que no existe infracción alguna de aquel respecto de estos, que son justamente las normas en los que debe fundarse.

Examinado su concepto se establece que le asiste la razón, pues los argumentos fácticos y jurídicos, en general están acordes con lo expuesto en las consideraciones anteriores, y por tal motivo se acogen sus planteamientos, con la salvedad de que el señor procurador no hizo observación alguna sobre las medidas que a juicio del tribunal debe declararse legalidad condicionada.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR la legalidad condicionada, respecto de la delegación hecha por la alcaldesa del municipio de Aguazul en el inciso 3 del artículo tercero del Decreto 025 del 20/03/2020, en el entendido que, la vigilancia y control del plan allí dispuesto, corresponda a la administración municipal en cabeza de su alcalde y no solamente del delegado.

SEGUNDO: DECLARAR la legalidad condicionada del artículo cuarto del Decreto mencionado en el ordinal anterior, en el entendido que, la contratación que se realice durante la calamidad pública, debe sujetarse a las disposiciones del Decreto 440 de 2020 y normas que lo modifiquen, y a las pautas de interpretación fijadas en este fallo, por las razones expuestas en la motivación.

TERCERO: DECLARAR en lo demás, ajustado a la ley el Decreto 025 del 20/03/2020, según lo expresado en las consideraciones.

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

(Aprobado en Sala virtual del 18 de junio de 2020, acta No.)

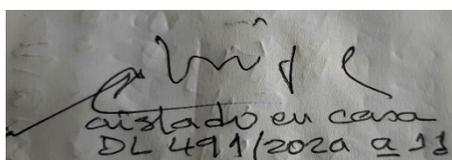
CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO



AURA PATRICIA LARA OJEDA



NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

CON SALVAMENTO DE VOTO



SALVAMENTO DE VOTO. Sentencia del 18/06/2020, J. A. Figueroa Burbano, radicación 850012333000-2020-00085-00. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos presuntamente expedidos en desarrollo de estados de excepción. Municipio: **Aguazul**. Decreto **025** de 2020. Temática: Poderes extraordinarios de policía por emergencia sanitaria. Declara calamidad pública, ordena PAE y asigna responsabilidades para su seguimiento. Anuncia contratación para ejecutarlo. Improcedente estudio de fondo.

1. EL ACTO SOMETIDO A CONTROL DE LEGALIDAD. Se trata del Decreto 25 del 20/03/2020 expedido por el alcalde Aguazul. Declara calamidad pública, ordena configurar PAE, asigna responsabilidades para su seguimiento al CMGRD y a secretarías de la alcaldía y anuncia que se hará la pertinente contratación de los bienes y servicios requeridos para su ejecución, todo en el contexto de la emergencia sanitaria por la COVID 19.

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.

En cuanto al sentido del fallo, la mayoría consideró necesario *condicionar* los alcances de la delegación para seguimiento y ejecución del PAE, para enfatizar que la vigilancia y control también debe hacerla el alcalde; igualmente, respecto de las actividades contractuales, señaló que debían tener en cuenta los parámetros del D.L. 440.

3ª El voto disidente

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

3.2 He propuesto el siguiente:

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

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

Tesis: No. A pesar de la inescindible conexidad fáctica entre la declaratoria de emergencia sanitaria, dispuesta por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante R-385 del 12/03/2020, y el estado de excepción de emergencia económica, ecológica y social de que trata el D.L. 417 del 17/03/2020, se trata de dos ámbitos normativos diferenciados en la fuente

de las competencias del Gobierno y de las autoridades administrativas territoriales: lo que atañe a la emergencia sanitaria, en las perspectivas epidemiológica, de orden público interno (restricciones a derechos y libertades, tales como reunión, expresión, movilización, consumo de embriagantes, actividades productivas, comerciales, sociales, familiares y lúdicas) y de funcionamiento del sistema de salud pública, si deriva clara y suficientemente de los preceptos jurídicos que preexistan al D.L. 417/2020 está sometido a control de legalidad mediante los mecanismos ordinarios de la Ley 1437.

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

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

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

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

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

Basta al respecto recordar que una de las máximas expresiones de la senda *expansiva* del CIL (de la que se mantendrá breve referencia), ya fue rectificadas por su propia autor, precisamente porque desde la reactivación del medio de control ordinario y permanente de nulidad simple, cesaron sus fundamentos fáctico políticos.¹

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.

4. El caso. El acto que se estudió no desarrolla decretos legislativos, sino poderes extraordinarios de policía, que se contraen a declarar calamidad pública con base en la legislación de gestión de riesgos y desastres, aquí por causas sanitarias, que se insertan en la órbita del orden público. Ese decreto territorial constituye ejercicio de facultades extraordinarias de policía, por razones sanitarias para atender la pandemia de la COVID 19; tiene fundamentos suficientes en la legislación permanente preexistente.

Por ello, en este como en todos los de su misma estirpe, considero IMPROCEDENTE estudio de fondo en CIL, remito a las sentencias del 14/05/2020, D3, radicación 20-00058, Hato Corozal; del 21/05/2020 del D3 en el caso 20-127 Yopal; del 28/05/2020, D3, caso 20-00170 Villanueva; del 11/06/2020, J. A. Figueroa Burbano, radicación 850012333000-2020-00142-00. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos presuntamente expedidos en desarrollo de estados de excepción. Municipio: Paz de Ariporo. Decreto 063 de 2020. Temática: Poderes extraordinarios de policía por emergencia sanitaria. Declara calamidad pública, ordena PAE. Todos reiterativos de la opción interpretativa que he sostenido para esa serie. por su afinidad temática.

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*.

4.1 Por las particularidades de la decisión que adoptó la mayoría, agrego unas breves precisiones, a saber:

4.1.1 No profundizo la discusión de validez ni las condiciones que se introdujeron a dos de las estipulaciones del decreto que se estudió, porque supondría contradicción con la tesis central, acerca de improcedencia del control inmediato de legalidad, que he defendido en este y en todos los casos semejantes.

4.1.2 Sin embargo, en guarda de la coherencia dogmática con los argumentos (igualmente derrotados) que he ofrecido acerca de la inviabilidad de delegar facultades del alcalde para *modificar el presupuesto*, es pertinente acotar tres diferencias protuberantes: i) el seguimiento y control de la ejecución de un PAE es una *función permanente del alcalde*, con doble fuente, tanto la Carta, que le asigna la dirección del municipio, como el bloque normativo de la Ley 136/1994; ii) en los términos del art. 211 de la Carta y sus desarrollos desde la Ley 489, acorde con la comprensión actual de los órganos de control penal, disciplinario y penal, es nítida la concurrencia de la opción de delegar la función, sin perder la titularidad y la responsabilidad por la vigilancia de lo que haga u omita el delegado; y iii) en el decreto municipal no se introdujo la regla que permita al alcalde desprenderse de ese régimen, luego era prescindible la condición moduladora que el fallo agregó.

4.1.3 Finalmente, en lo que atañe a la sujeción de la contratación para ejecutar el PAE, es igualmente prescindible la modulación, para remitir al D.L. 440/2020, porque el decreto municipal en modo alguna incursionó en las aristas propias de ese precepto superior; simplemente acudió a las autorizaciones preexistentes de la Ley 80, art. 41. Ejecutar el PAE en manera alguna guarda relación con procedimientos correctivos por contratos en curso, procesos de selección con audiencias virtuales, etcétera. Luego solo *cuando se abran procesos contractuales*, tendrá que verificarse *todo* el sistema de fuentes relativo a contratación, no solo el D.L. 440; enumerar semejante piélago en una sentencia, además de sobrar, sería un esfuerzo fatigante de mínima utilidad, pues los jueces no son los compiladores del ordenamiento.

.....
5ª LA PLURALIDAD DE OPCIONES INTERPRETATIVAS²

² El aparte que se recoge en este epígrafe se ha construido a partir de los resultados de la investigación de relatoría

5.1 Quien disiente conoce las diferencias técnicas entre pronunciamientos singulares o inconstantes, que solo definen el caso; la jurisprudencia constante, armónica e indicativa, cuya fuerza persuasiva la dan los argumentos, no la autoridad de quien la produzca y, en el marco de la denominada disciplina de precedentes, la jurisprudencia de unificación que profieren las cortes u órganos de cierre de las jurisdicciones. Así que citar, invocar o seguir determinada línea pretoriana no transmuta las primeras en la última; menos, entre pares.

5.2 Esa pertinente precisión conceptual tampoco amerita desconocer las realidades de la judicatura, dinámica, a veces dialógica, ocasionalmente contradictoria. De ahí que puedan coexistir profundas discrepancias razonables, entre las argumentaciones y las decisiones, incluso simultáneamente. Tanto más, entre tribunales del mismo nivel; o dentro de sus salas. Es lo que ocurre palmariamente con el actual conflicto conceptual entre los enfoques expansivo y restrictivo, en sede procesal, acerca de la procedencia del CIL, en el cual, en alto grado, se quedó a un lado el camino que había trazado el Pleno Contencioso en el pasado.

5.3 En virtud de la coherencia y transparencia académica que profeso y practico, debo destacar que un barrido detallado de los pronunciamientos más recientes del Consejo de Estado respecto de estas temáticas arroja un panorama notoriamente dispar, que suscita justificadas perplejidades. Ni en el superior funcional ni en los tribunales, nadie puede arrogarse el conocimiento o dominio de *la solución correcta*. Tan solo, si se preserva armonía entre los hechos probados, los supuestos normativos examinados, la técnica de argumentación, sus premisas y la conclusión, podrá reivindicarse una *opción probable* correctamente sustentada.

5.4 El estado de excepción que se declaró mediante el D.L. 417/2020 ha dado lugar a florida intervención del órgano límite de esta jurisdicción, a través de sus numerosas salas especiales de decisión conformadas para abordar la hipertrófica producción de normativa nacional relacionada con la pandemia por la COVID 19. Ya no hay un norte unificador de referencia; se identifican a continuación las tendencias dominantes en los diversos bloques temáticos.

5.4.1 En cuanto a los actos que consagran protocolos de bioseguridad, algunos ponentes avocan conocimiento del caso, bajo el argumento de que se cumplen los requisitos señalados por el CPACA para tal fin y porque en ellos se tuvo en cuenta lo previsto en varios de los decretos legislativos dictados por el Gobierno durante el estado de excepción. La tendencia es la de someterlos a CIL; sin embargo, otras decisiones (pocas), apuntan a no avocar conocimiento del asunto, por no desarrollar decretos legislativos.

5.4.2 Respecto del bloque de urgencia manifiesta, el Consejo de Estado ha optado por avocar conocimiento y admitir, con fundamento en que los actos se fundan en los D.L. 417 y 440 de 2020, en las facultades ordinarias y en el D.L. 659 del 13/05/2020.

5.4.3 En lo que atañe a las medidas de prevención y contención, la mayoría de las decisiones apuntan a no avocar conocimiento, puesto que los actos se basan en el Decreto 457 (no legislativo), no desarrollan decretos derivados del estado de excepción o se fundamentan en facultades legales permanentes y en la declaratoria de emergencia sanitaria por parte del Ministerio de Salud y Protección Social.

5.4.4 Con relación a las medidas adoptadas en actos nacionales para el bloque de aislamiento, no se observa una postura unánime, como quiera que en algunos eventos se decidió no avocar conocimiento, en razón a que los actos se fundamentan en los Decretos 457 y 531 de 2020 (aislamiento preventivo), o porque no configuran ejercicio de la potestad reglamentaria en desarrollo de decretos legislativos del estado de excepción.

realizada por la abogada auxiliar Eliana Combariza, a los que se incorpora la gráfica ilustrativa de las tensiones de línea, para los casos CIL del año 2020, conocidos hasta ahora. El funcionario validó y analizó las fuentes pertinentes.

En pocos casos, el C.E. ha optado por avocar conocimiento por haber calificado los Decretos 457 y 593 como supuestamente legislativos, pese a que por su origen y fuentes de habilitación se les deba tener como ejecutivos u ordinarios.

5.5 Mención especial ameritan las *ideas clave* que expuso el consejero W. Hernández en conferencia virtual del 11/06/2020, dado que abrió interesante debate con su conocido auto unitario de máxima expansión del CIL, a saber:

- Aludió al antagonismo entre las tesis restrictiva y amplia que ha manejado el Consejo de Estado respecto de los casos CIL.
- Dijo ser partidario de la tesis amplia, con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.
- El estado de excepción constitucional mantiene la coherencia del ordenamiento jurídico.
- Las competencias ordinarias deben ser usadas para conjurar las causas de la emergencia.
- Las competencias otorgadas en las normas ordinarias han sido construidas por un legislador visionario; es decir, funcionan y se aplican sin necesidad de la existencia de un estado de emergencia.
- Debe haber unidad en el propósito de la función administrativa, de tal manera que exista una confluencia entre las competencias ordinarias y las excepcionales.
- Varios actos han utilizado los poderes de policía ordinarios, el Código Nacional de Policía (Ley 1801 de 2016) y en materia de urgencia manifiesta se ha invocado el D.L. 440 del 20/03/2020, pese a que existen normas ordinarias y permanentes al respecto (Ley 80 – art. 42).
- La confluencia entre competencias ordinarias y excepcionales, autoriza al juez para que avoque conocimiento (tesis amplia), con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.
- La preposición “durante” los estados de excepción a la que alude el art. 136 del CPACA, puede interpretarse desde dos perspectivas. La primera, “literal”, alude a la simultaneidad; es decir, las medidas generales deben ser emitidas durante el estado de excepción, si ello ocurrió antes o después, la vía sería la ordinaria. La segunda, permitiría que las medidas que desarrollen los decretos legislativos puedan preferirse en cualquier momento (por su vocación de permanencia), siempre y cuando el decreto de emergencia no haya perdido vigencia.
- Es necesario optar por una perspectiva más garantista en aras de la tutela judicial efectiva; en eventos CIL, concretamente tratándose de la pandemia por COVID; en especial si se evidencia afectación a derechos fundamentales, el juez debería asumir competencia y optar por una tesis más flexible.
- Una de las características más importantes del CIL, es su oficiosidad; ello permite diferenciar el rol del juez ordinario y el juez CIL, tanto así, que es suficiente que se expida el acto (sin que sea notificado aún), para que el juez asuma conocimiento.
- La oficiosidad permitiría incluso que el juez CIL pueda adoptar medidas cautelares de urgencia, por razones de celeridad, en los eventos en los que sea evidente la ilegalidad del acto o la afectación de derechos fundamentales, lo cual, en principio, iría en contra de lo establecido en el CPACA.
- El CIL debe ser integral; es decir, el juzgamiento debe hacerse respecto de cualquier norma del ordenamiento y no solo en cuanto al decreto legislativo.
- Es necesario defender dos elementos principales: i) la realización de un juicio inmediato de legalidad en sentido estricto y; ii) el test de proporcionalidad.
- Para efectos de la realización de un juicio inmediato de legalidad en sentido estricto, se debe acudir a las causales de ilegalidad de un acto y varios factores dentro de los que se destacan: la competencia, la motivación o razones suficientes, la ausencia de arbitrariedad y la expedición en forma regular o debido proceso.
- Para aplicar el test de proporcionalidad, se debe acudir a su vez al test de idoneidad (utilidad de la medida); test de necesidad (subsidiariedad); test de proporcionalidad en sentido estricto (ponderación de principios – cuál principio debe retroceder).
- El CIL es difícil de realizar en la práctica, por la incertidumbre médica y científica. Las

medidas han dado resultados, pero hay mucho ensayo y error.

□ Nada es un dogma, ni la tesis restrictiva, ni la tesis amplia.

5.5.1 De dicha disertación debe acotarse que constituye la expresión académica seria de un juez que ya transitó por las dos opciones interpretativas a las que aludió; así que en cierto modo plasma un imaginario deseable, que ha tenido que replegarse en la prédica judicial.

5.5.2 En numerosos salvamentos de voto propios y en algunos pocos fallos que han pasado el filtro de sala, he postulado que el fin (*tutela judicial efectiva*) frente a eventuales arbitrariedades de las autoridades administrativas con ocasión de la pandemia de la COVID 19, puede alcanzarse por varios *medios instrumentales*; luego la equiparación entre *tutela judicial efectiva* y CIL, como si este fuera el único camino de acceso al estrado, no resiste la confrontación con dos realidades protuberantes: i) el estado de excepción no hizo desaparecer la jurisdicción contencioso administrativa, menos la constitucional, ni están derogados ni suspendidos los pertinentes estatutos procesales; y ii) desde la expedición del Acuerdo PCSJA20-11546 se reactivaron las opciones para ejercer el medio de control de nulidad simple contra cualquiera de los actos administrativos que se hayan producido desde el 17/03/2020. Más aún, a partir del 01/07/2020, la JCA reiniciará su funcionamiento integral, con uso de plataformas tecnológicas al alcance de la mayoría de los habitantes del país, en un contexto que se vislumbra de largo plazo, según el D.L. 806/2020.

5.6 Las tensiones interpretativas y las dificultades técnicas que ofrece la perspectiva procesal del CIL, en una dimensión distinta a la pretensión de corrección que escogió la solución mayoritaria en este Tribunal, se ilustra claramente con la gráfica de líneas dispares en el Consejo de Estado, en un lapso de tan solo cerca de tres meses. Aunque pareciera prevalecer la tesis restrictiva en las decisiones más recientes, para algunos bloques temáticos, realmente ninguno de los enfoques puede asomarse como *más correcto*. Acaso, *más aplicado*. Jamás serán equivalentes la reiteración de la solución, con la idealizada *pretensión de corrección*.

Se anexa al presente salvamento de voto. El investigador diligente podrá ir al repositorio de jurisprudencia de esa Corporación y profundizar los análisis académicos, para tener un contexto ampliado, pues actualmente no se puede esperar unificación de criterios por la distribución de los conflictos CIL en numerosas salas especiales. Todas pares.

6. 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 18/06/2020; Pág. 7 de 7]

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ
Magistrado

Anexo: gráfica ilustrativa de las tensiones de línea – ficha de relatoría anunciada.

Gráficas de línea (C.E. Tesis amplia, restrictiva y tesis central – control CIL)³

Tesis restrictiva	Tesis media	Tesis amplia
<i>CIL solo opera cuando el AAG invoca y se expide con base y para desarrollo de decretos legislativos.</i>	<i>CIL opera cuando el AAG invoca y se expide en ejercicio concurrente de los decretos legislativos y de la normativa permanente preexistente.</i>	<i>CIL opera en todos los casos en que los AAG se ocupen de las causas o de los efectos de la pandemia COVID 19, a partir de la declaratoria del estado de excepción del 17/03/2020.</i>
● 08/06/2020 C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS Radicación: 11001-03-15-000-2020-02330-00 (bloque: medidas de bioseguridad y prevención)	● 08/06/2020 C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA 17 ESPECIAL DE DECISIÓN Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS Radicación: 11001-03-15-000-2020-02299-00 (bloque: urgencia manifiesta y contratación)	
● 08/06/2020 C.E SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA VEINTISIETE (27) ESPECIAL DE DECISIÓN Ponente: ROCÍO ARAUJO OÑATE Radicación: 11001-03-15-000-2020-02226-00 (bloque: urgencia manifiesta y contratación)		
● 05/06/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN Radicación: 11001-03-15-000-2020-02370-00 Ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN (bloque: medidas de prevención del COVID)		● 05/06/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN Radicación: 11001-03-15-000-2020-02333-00 Ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN (bloque: medidas de bioseguridad y prevención)
● 03/06/2020 C.E SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No. 2 PONENTE: CÉSAR PALOMINO CORTÉS Radicado: 11001-03-15-000-2020-02314-00 (bloque: aislamiento, medidas de bioseguridad y prevención).		● 03/06/2020 C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA DIECISIETE ESPECIAL DE DECISIÓN Magistrado Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS Proceso número: 11001-03-15-000-2020-02255-00 (bloque: medidas de bioseguridad y prevención)
		● 03/06/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No. 13 Ponente: JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ Radicación: 11001-03-15-000-2020-02329-00 (bloque: medidas de bioseguridad y prevención)
● 02/06/2020 C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN NUMERO 17 Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS Radicación: 11001-03-15-000-2020-01167-00 (bloque: medidas preventivas sanitarias).		
● 01/06/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA VEINTISIETE (27) ESPECIAL DE DECISIÓN Ponente: ROCÍO ARAUJO OÑATE		● 01/06/2020 C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN N.º 21

³ Preparó E. Combariza, abogada auxiliar D2 TAC.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE
Despacho 850012333002 – magistrado Trujillo. SV, pág. 9

Radicación: 11001-03-15-000-2020-02097-00. (bloque: aislamiento)		PONENTE: RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS Radicación: 11001-03-15-000-2020-02233-00 (bloque: medidas de bioseguridad y prevención)
		● 22/05/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-01962-00 (bloque: aislamiento)
● 18/05/2020 C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA VEINTIDÓS ESPECIAL DE DECISIÓN Magistrado Ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA Radicado: 11001031500020200187600 (bloque: aislamiento)		
		● 15/05/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN PONENTE: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN Radicación: 11001-03-15-000-2020-01913-00 (bloque: aislamiento)
● 07/05/2020 C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n.º 19 Ponente: Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Radicación: 11001-03-15-000-2020-01618-00 (bloque: medidas preventivas sanitarias)		
● 04/05/2020 C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA VEINTIDÓS ESPECIAL DE DECISIÓN Ponente: LUIS ALBERTO ÁLVAREZ PARRA Radicación: 11001-03-15-000-2020-01468-00 (bloque: aislamiento)		
	● 22/04/2020 C.E, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA Ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01246-00 (bloque: aislamiento, medidas sanitarias)	
● 17/04/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA VEINTE ESPECIAL DE DECISIÓN Radicación: 11001 03 15 000 2020 01031 00 Ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS (bloque: medidas sanitarias)		
● 03/04/2020 C.E, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN 27 Magistrada Ponente: ROCÍO ARAUJO OÑATE Radicación: 11001-03-15-000-2020-00949-00 (bloque: aislamiento, medidas de bioseguridad)		