



**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:	85001-2333-000-2020-00163-00
Medio de Control:	Legalidad
Acto controlado:	Decreto 100.16.01-036-2020 del 01 de abril de 2020, expedido por el alcalde del municipio de La Salina–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 100.16.01-036-2020 del 01 de abril de 2020, expedido por el alcalde del municipio de La Salina-Casanare, en los siguientes términos:

A.- Consideraciones jurídicas:

- 1.- Tuvo en cuenta los artículos 2, 49 Y 315 de la Constitución Política.
- 2.- Señaló que este ente territorial, por Decreto 031 del 9 de diciembre de 2013, modificado por el Decreto 065 del 6 de diciembre de 2019 conformó el Consejo Municipal del Riesgo de Desastres, para coordinar, planear y atender los riesgos y sus efectos sobre personas, bienes y el medio ambiente.
- 3.- Indicó que mediante la Resolución 00380 del 10-03-20, el Ministerio de Salud adoptó medidas preventivas sanitarias par prevenir y controlar la pandemia originada en el COVID-19; el mismo órgano, en conjunto con el DAFP, a través de la circular 0018 de la misma fecha, emitieron acciones de contención del citado virus y dieron instrucciones para prevenir enfermedades asociadas al mismo; además, el Ministerio de Salud, por resolución 0385 del 12-03-20 declaró la emergencia sanitaria en razón del coronavirus mencionado y dispuso medidas para afrontarlo.
- 4.- Adujo que el gobierno nacional, por Decreto 412 del 16 de marzo de 2020, dictó normas para la conservación del orden público y la salud pública.
- 5.- Señaló que el departamento de Casanare expidió el Decreto 0109 del 16 de marzo de 2020, en el que dispuso la declaratoria de emergencia sanitaria y otras disposiciones.
- 6.- Invocó el Decreto N° 417 del 17 de marzo de 2020 por el cual el presidente de la República declaró el Estado de Emergencia, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

7.- Preciso que el Ministerio del Interior, mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, impartió instrucciones para el mantenimiento del orden público y dispuso el aislamiento preventivo obligatorio para todas las personas habitantes de la República de Colombia. Agregó que el departamento de Casanare, por Decreto 0119 del 24 de marzo de 2020, acogió el Decreto 457 mencionado e implementó la orden de aislamiento preventivo obligatorio para todas las personas que se encuentran en su jurisdicción.

8.- Indicó que el departamento de Casanare, a través del Decreto N° 0115 del 23 de marzo de 2020, declaró la calamidad pública con el fin de mitigar la emergencia sanitaria causada por el coronavirus COVID-19, por el término de seis meses.

Y que dicha entidad territorial, mediante Decreto 0123 del 01 de abril de 2020 adoptó medidas transitorias para garantizar el orden público, disponiendo prorrogar el toque de queda desde el 22:00 horas hasta las 05:00 horas, por el periodo comprendido entre el 01 y el 13 de abril de 2020.

B.- Consideraciones fácticas:

- La Organización Mundial de la Salud, declaró como emergencia de salud pública de importancia internacional el brote de Coronavirus COVID-19, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social viene implementando medidas preventivas a nivel nacional para enfrentarlo en fases de prevención y contención, en aras de controlar la propagación de la enfermedad, tales como las dispuestas en la resolución 385 del 12 de marzo de 2020.
- De acuerdo con el reporte del 1 de abril de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social se encuentran confirmado en Colombia un total de 1064 casos de personas contagiadas por la enfermedad de Coronavirus, y dos de estos casos se presentaron en el departamento de Casanare. Estas cifras recientemente han venido aumentando diariamente en razón de alrededor de 100 casos aproximadamente, teniendo en cuenta la fase de mitigación.

C.- Valorativas

Indicó que ante ese panorama:

La capacidad actual de los servicios de emergencias, hospitalización y cuidados intensivos es insuficiente por la capacidad de expansión rápida de la enfermedad, pues solo se cuenta con la IPS Centro de Salud de la Salina para la atención; por esta razón es necesario apoyar y reforzarlo con insumos y elementos para un posible registro de casos de contagio.

Es necesario adoptar medidas y acciones urgentes para prevenir los efectos del Coronavirus COVID-19, con el objeto de garantizar la debida protección de la salud y demás prestaciones de los servicios públicos básicos a los habitantes del municipio de la Salina, máxime cuando a 1 de abril se registran en el departamento de Casanare el contagio de dos personas con residencia en el municipio de Yopal, una de las cuales tiene tratamiento hospitalario y otra manejo domiciliario.

C. Y con base en esa fundamentación decretó las siguientes medidas:

“Artículo primero: Declarar la **URGENCIA MANIFESTA** en el municipio de la Salina, para conjurar la emergencia sanitaria que se ha presentado con ocasión de la afectación generada por el contagio del Coronavirus COVID-1, conforme a las consideraciones anteriores, prevenir las consecuencias que se puedan desencadenar una mayor afectación de la población, proteger la salud, la salubridad y el orden público.

Artículo segundo: Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demandan actuaciones inmediatas por parte de la administración municipal, se realicen los trámites necesarios para la contratación directa del suministro de bienes, al prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, mitigar, conjurar, adquirir, reparar, atender, mejorar y preservar el orden público, las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria y demás objetos contractuales pertinentes a través de la contratación de las obras necesarias y la adquisición de bienes y servicios a que hay lugar para tales efectos.

Artículo tercero: Autorizar a la Secretaría de Hacienda y Finanzas Públicas a realizar los movimientos presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de calamidad pública decretada por el Departamento y de urgencia manifiesta justificada mediante el presente acto administrativo, conforme a lo establecido en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015, para garantizar el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de las obras necesarias para superar la emergencia que se presenta.

Artículo cuarto: Ordenar a la Secretaría General y de Gobierno la remisión inmediata de la contratación que se suscriba, derivados de esta declaratoria de urgencia, con sus antecedentes, según trata el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, a la Contraloría competente y se desarrollen lo establecido en la Circula N° 6 del 19 de marzo de 2020 de la Contraloría General de la República.

Artículo quinto: Vigencia: El presente rige a partir de su expedición y publicación, y tendrá vigencia hasta el 30 de mayo de 2020, o hasta tanto desaparezca las causas que dieron origen”.

III.- ACTUACIÓN PROCESAL

ACTUACIÓN	FECHA
Radicación y reparto	16 de abril de 2020
Ingreso al Despacho	20 de abril de 2020
Admisión	21 de abril de 2020
Aviso a la comunidad en general	24 de abril de 2020
Notificación personal del auto admisorio	24 de abril de 2020
Corre traslado al agente del Ministerio Público	27 de mayo de 2020
Ingreso al Despacho para emitir sentencia	10 de junio 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 10 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 100.16.01-036-2020 del 01 de abril 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 100.16.01-036-2020 del 01 de abril de 2020 emitido por el alcalde de La Salina – 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 100.16.01-036-2020 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 y 91 de la Ley 136 de 1994 indicó que el alcalde de La Salina 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.
- Adicionalmente, el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad también se refiere al Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020 expedido por el Gobierno Nacional “Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”.
- Precisó que el alcalde de La Salina es competente para proferir el acto administrativo contenido en el Decreto No. 100.16.01.036 del 1° de abril de 2020 “Mediante el cual se declara la URGENCIA MANIFIESTA en el municipio de La

Salina-Casanare”, en razón a que dicha atribución le ha sido otorgada permanentemente por el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 en su calidad de ordenador del gasto municipal, así como los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y hasta el momento ningún Decreto Legislativo lo ha despojado transitoriamente de tal potestad.

- Manifestó 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 riesgo que pueda afrontar eventualmente la entidad territorial en cuanto a la situación de propagación y contagio.
- 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 al contar con la herramienta jurídica de la URGENCIA MANIFIESTA EN MATERIA CONTRACTUAL, se hará menos dispendiosa y demorada la adquisición de los bienes y servicios necesarios para conjurar la crisis por el COVID-19 y tratar por lo menos de mitigar sus efectos adversos a la población, pero eso sí, en el entendido que en todo proceso de contratación se respetarán y aplicarán los principios de la función pública consagrados en el artículo 209 de la Carta Política y los previstos en la propia Ley 80 de 1993.

Y con base en los anteriores argumentos solicitó que se declare la legalidad del Decreto 100.16.01-036-2020 del 01 de abril de 2020 proferido por el alcalde del municipio de La Salina.

VI.- PRUEBAS

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

1.- Decreto No. 100.16.01.036 del 1° de abril de 2020, mediante el cual se declara la URGENCIA MANIFIESTA en el municipio de La Salina Casanare y su constancia de publicación.

2.- Se allegaron las siguientes actas de reunión efectuadas por parte de los integrantes del puesto de mando de unificación:

- a. 1 de abril de 2020, donde se decide modificar las acciones realizadas ante la emergencia del Coronavirus COVID-19.
- b. 13 de abril de 2020, se decide acoger el Decreto 457 de 2020, sobre aislamiento preventivo y se toman determinaciones para el transporte y comercialización de alimentos.
- c. 29 de abril de 2020 donde se hizo socialización del Decreto 593 del 24 de abril de 2020 sobre el mantenimiento del orden público y se establece el cambio de coordinador del puesto de control.
- d. 4 de mayo de 2020 se eligió el nuevo coordinador del puesto de mando de control.
- e. 8 de mayo de 2020 se hace: i) socialización del Decreto 636 de 2020, en el cual se extiende el aislamiento; ii) se informa la solicitud que se hizo al Ministerio de Protección Social para que los municipios NO COVID puedan continuar con sus actividades.

3.- Actas del Consejo Municipal de Gestión de Riesgos de Desastres – Comité Extraordinario:

- 17 de marzo de 2020 donde se concluye que es necesaria la adopción de medidas extraordinarias para la prevención del Coronavirus.
- 20 de marzo de 2020 donde se socializa el Decreto 031 de 2020 expedido por el alcalde del municipio de La Salina y se emite concepto favorable para el plan de contingencia municipal ante el riesgo de introducción del Coronavirus.
- 21 de marzo de 2020 donde se hizo socialización de disposiciones y las nuevas fechas de aislamiento preventivo.
- 25 de marzo de 2020 donde una vez radicado y socializado el plan de contingencia para la atención y entrega de incentivos correspondientes a Familias en Acción en el municipio.
- 31 de marzo de 2020 en la cual se emitió concepto favorable para declarar la calamidad pública en el municipio de La Salina.
- 3 de abril de 2020 se emitió concepto favorable para realizar el plan de acción específico.

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 AUTOMÁTIVO 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.

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.

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 inexecutable 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, se refirió también a los demás en sentencia C-802 de 2002. De ella y por considerar aplicables al control de legalidad del asunto referenciado, extractamos los siguientes criterios:

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

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

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

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

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

e. El control político y el control jurídico durante los estados de excepción no son excluyentes, son limitaciones institucionalizadas para ejercicio de facultades excepcionales, pues los actos emitidos con base en el derecho constitucional de excepción, como todos los actos del poder público, son actos jurídicos sólo que se proyectan políticamente. Como actos jurídicos, están

sometidos a controles jurídicos. No obstante, en virtud de su proyección, pueden estar también sometidos a controles políticos.

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

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

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

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

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

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

3.- DE LA URGENCIA MANIFESTA

3.1.- Los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, por el cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, señalan:

ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección e ~~concurso~~ ¹ públicos.

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

PARÁGRAFO. Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente.²

El transcrito artículo 42 (sin el párrafo) fue declarado exequible en la Sentencia C-949-01³ por considerar que las hipótesis en él establecidas justifican la excepción a los procedimientos de selección objetiva; y que un eventual mal uso de la figura se precave con la obligación impuesta en el artículo 43 de la misma Ley 80 a la autoridad contratante, de enviar la documentación correspondiente al órgano de control fiscal, así como con los demás controles a los que remite la misma norma.

En efecto, dispone el artículo 43 en cita:

ARTÍCULO 43. DEL CONTROL DE LA CONTRATACIÓN DE URGENCIA. Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente

¹ La expresión "concurso" fue derogada por la Ley 1150 de 2007, artículo 32.

² Párrafo declarado condicionalmente exequible en la Sentencia C-772-98 "... bajo el entendimiento de que los traslados presupuestales internos a que se refiere dicha norma, se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto."

³ Corte Constitucional, sentencia C-949-01 (septiembre 5): "... 16.3. Consideraciones de la Corte/ No encuentra la Corte reparo alguno de constitucionalidad a la declaración administrativa de urgencia manifiesta regulada en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, puesto que constituye una justificada excepción a los procedimientos reglados de selección objetiva si se tiene en cuenta que su aplicación se encuentra sujeta a la existencia de situaciones evidentes de calamidad pública o desastre que afecten de manera inminente la prestación de un servicio, que son circunstancias que por su propia naturaleza hacen imposible acudir al trámite de escogencia reglada del contratista. / Los posibles excesos que genere la aplicación práctica de este instrumento - que de por sí son ajenos al juicio de constitucionalidad de las normas acusadas-, se ven morigerados por la exigencia de que la declaración de urgencia manifiesta conste en acto administrativo motivado y en la obligación consagrada en el artículo 43 ibidem, de enviar al funcionario u organismo que ejerza control fiscal en la respectiva entidad los contratos originados en la urgencia manifiesta y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes, las pruebas y los hechos, inmediatamente después de celebrados dichos contratos, sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento."

contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración. Si fuere procedente, dicho funcionario u organismo solicitará al jefe inmediato del servidor público que celebró los referidos contratos o a la autoridad competente, según el caso, la iniciación de la correspondiente investigación disciplinaria y dispondrá el envío del asunto a los funcionarios competentes para el conocimiento de las otras acciones. El uso indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta.

Lo previsto en este artículo se entenderá sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento para garantizar la adecuada y correcta utilización de la contratación de urgencia.

3.2.- La Corte Constitucional en la sentencia C 772 de 1998 definió el alcance de urgencia manifiesta así:

“La "urgencia manifiesta" es una situación que puede decretar directamente cualquier autoridad administrativa, sin que medie autorización previa, a través de acto debidamente motivado. Que ella existe o se configura cuando se acredite la existencia de uno de los siguientes presupuestos:

- Cuando la continuidad del servicio exija el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro.*
- Cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción.*
- Cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y,*
- En general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos”.*

3.3.- Por su parte el Consejo de Estado⁴ ha definido cuales son los elementos de la urgencia manifiesta así:

“(i) es una excepción a los procedimientos que como regla general rigen para la selección de los contratistas del Estado; (ii) aplica solo cuando debe garantizarse la continuidad del servicio o conjurarse situaciones de calamidad pública, y con las reglas generales se hacen imposibles tales propósitos; (iii) debe ser declarada mediante acto administrativo debidamente motivado; se trata de la explícita y fundamentada voluntad unilateral de la autoridad competente que tiene como efecto jurídico su habilitación para la celebración directa de los contratos requeridos por las situaciones que deben resolverse; (iv) con la excepción de las reglas atinentes a su formación, los contratos que se suscriban deben reunir los requisitos establecidos en el Estatuto General de Contratación, puesto que la figura de la urgencia manifiesta no prevé alteración alguna a tales requisitos; (v) el mal uso de la figura es causal de mala conducta”.

⁴ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, sentencia del 19/02/2019, radicación 11001-03-06-000-2018-00229-00(C), C.P. Germán Alberto Bula Escobar.

VIII.- ESTUDIO DEL CASO

Tal como se expresó, el objeto del presente fallo es establecer si las decisiones adoptadas en el acto objeto de control, 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.

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 La Salina-Casanare, a través de su alcalde, esto es, una entidad del orden territorial.

Por ende, 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

Tribunal Administrativo de Casanare
Radicación No. 85001-2333-000-2020-00163-00

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 dio órdenes, instrucciones y adoptó otras medidas para conjurar la emergencia, entre ellas las que se indican a continuación:

NÚMERO DE DECRETO	FECHA	ASPECTO QUE REGLAMENTA
440 (Legislativo)	20 DE MARZO	<p>Adopta medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19, entre ellas las siguientes:</p> <p>1.- Para evitar contacto entre las personas y propiciar el distanciamiento individual, durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, las audiencias públicas que deban realizarse en los procedimientos de selección podrán hacerse a través medios electrónicos, garantizando el acceso a los proponentes, antes de control, y a cualquier ciudadano interesado en participar.</p> <p>2.- Para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes, mediante procedimiento selección abreviada por subasta inversa, el evento se podrá adelantar por medios electrónicos para ello la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente pondrá a disposición de las entidades estatales una aplicación para adelantar subastas. En ausencia la aplicación, las entidades podrán adquirir de manera directa la plataforma electrónica dispuesta en el mercado.</p> <p>3.- Las Entidades por razón del servicio y como consecuencia la emergencia, podrán suspender los procedimientos de selección. Contra este acto administrativo no proceden recursos.</p> <p>Por las mismas razones, y en caso de requerirse recursos para atender las situaciones relacionadas con la emergencia, las entidades podrán revocar, de manera motivada, los actos administrativos apertura, siempre y cuando no se haya superado la fecha para la presentación ofertas. Contra este acto administrativo no proceden recursos.</p> <p>4.- Durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, las entidades territoriales preferirán, para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes, 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.</p> <p>5.- La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, diseñará y organizará el proceso de contratación para los acuerdos marco de precios por contratación directa, durante el término de duración del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Gobierno nacional, con el fin de facilitar el abastecimiento de bienes y servicios relacionados directamente con la misma.</p> <p>Igualmente, en los acuerdos marco de precios vigentes, directamente relacionados con la pandemia, 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.</p>

Tribunal Administrativo de Casanare
Radicación No. 85001-2333-000-2020-00163-00

NÚMERO DE DECRETO	FECHA	ASPECTO QUE REGLAMENTA
		<p>Estos catálogos de emergencia estarán vigentes hasta el día en que culmine el estado de emergencia económica, social y ecológica. En las órdenes de compra que se suscriban en estos instrumentos de agregación de demanda se entenderá incorporadas las cláusulas excepcionales.</p> <p>6.- 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.</p> <p>7.- Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del 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 . Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente. Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios.</p> <p>8.- 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.</p> <p>Una vez termine 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 parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993.</p> <p>9.- 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.</p> <p>10.- Durante el término que dure el estado de emergencia económica, social y ecológica, se autoriza al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores , para celebrar convenios interadministrativos internos y contratos que tengan como propósito adquirir de las entidades públicas extranjeras, empresas privadas extranjeras o de otras organizaciones o personas extranjeras, bienes y servicios necesarios para mitigar la pandemia y sus efectos, sin aplicar la Ley 80 de 1993 Para</p>

Tribunal Administrativo de Casanare
Radicación No. 85001-2333-000-2020-00163-00

NÚMERO DE DECRETO	FECHA	ASPECTO QUE REGLAMENTA
		el efecto, el funcionario competente deberá justificar previamente la conexidad entre los bienes adquiridos y la mitigación de la pandemia.
457	22 DE MARZO DE 2020	<p>Imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, tales como:</p> <p>1.- Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.</p> <p>Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en este Decreto.</p> <p>2. Ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia.</p> <p>3. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades (solo se señalan algunos, el Decreto contiene muchos más):</p> <p>a.- Asistencia y prestación de servicios de salud.</p> <p>b. Adquisición de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.</p> <p>c.- Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales.</p> <p>d.- Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.</p> <p>e.- Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.</p> <p>f.- Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud OPS y de todos los organismos internacionales de la salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.</p> <p>g. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud, el funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los</p>

Tribunal Administrativo de Casanare
Radicación No. 85001-2333-000-2020-00163-00

NÚMERO DE DECRETO	FECHA	ASPECTO QUE REGLAMENTA
		<p>medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.</p> <p>h. Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.</p> <p>i. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.</p> <p>j. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza de ordinario consumo en la población-, (iii) alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.</p> <p>k. La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos -fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-; productos agropecuarios, piscícolas y pecuarios, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.</p> <p>l. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio.</p> <p>m. Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.</p> <p>n. Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Etc....</p> <p>Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones.</p> <p>Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las citadas actividades, excepto cuando se trate de personas con discapacidad.</p> <p>Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas y animales de compañía, y en atención a medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía.</p>

Tribunal Administrativo de Casanare
Radicación No. 85001-2333-000-2020-00163-00

NÚMERO DE DECRETO	FECHA	ASPECTO QUE REGLAMENTA
		<p>Las excepciones que de manera adicional se consideren necesarias adicionar por parte de los gobernadores y alcaldes deben ser previamente informadas y coordinadas con el Ministerio del Interior.</p> <p>4.- Se deberá garantizar el servicio público de transporte terrestre, por cable, fluvial y marítimo de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en el territorio nacional, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y las actividades permitidas.</p> <p>Se deberá garantizar el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga de importaciones y exportaciones.</p> <p>5. Suspensión de transporte doméstico por vía aérea. Suspender a partir de las de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, el transporte doméstico por vía aérea. Sólo se permitirá el transporte doméstico por vía aérea, en los siguientes casos:</p> <p>a. Emergencia humanitaria.</p> <p>b.- El transporte de carga y mercancía. 3. Caso fortuito o fuerza mayor.</p> <p>6. Ordenar a los alcaldes y gobernadores que en el marco de sus competencias constitucionales y legales prohíban dentro de su circunscripción territorial el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de la vigencia de este decreto y hasta el día domingo 12 de abril de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.</p> <p>7. Inobservancia de las medidas. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue. Los gobernadores y alcaldes que omitan el cumplimiento de lo dispuesto en este decreto, serán sujetos de las sanciones a que haya lugar.</p>

2.3.- El alcalde de La Salina Casanare, invocando, entre otras, las normas indicadas en precedencia, expidió el Decreto 100.16.01-036-2020 del 01 de abril de 2020, cuya parte considerativa y resolutive ya se sintetizó.

2.4.- El agente del Ministerio Público indicó que el alcalde del municipio de La Salina era competente para proferir el Decreto No. 100.16.01.036 del 1° de abril de 2020, en razón a que dicha atribución le ha sido otorgada permanentemente por el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 en su calidad de ordenador del gasto municipal, así como los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y hasta el momento ningún Decreto Legislativo lo 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:

- Fue expedido por una autoridad del orden territorial, esto es, por el alcalde de La Salina Casanare.

- 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.
- Y cuando se examinan las medidas adoptadas a través del Decreto 100.16.01-036-2020 del 01 de abril de 2020 emitido por el alcalde de La Salina se observa que son generales, impersonales, objetivas, abstractas y que no se agotan con el primer uso; es decir, se trata de un acto de carácter general, que es uno de los requisitos señalados por las leyes 137 de 1994 (artículo 20) y 1437 de 2011 (artículos 136 y 151 numeral 14).

3.- Control material

Respecto de este tema, la Corporación considera lo siguiente:

3.1.- El control de legalidad de las medidas adoptadas debe hacerse no solamente con relación al Decreto que declaró la emergencia económica, social y ecológica y los decretos legislativos y ordinarios que la han desarrollado, sino igualmente teniendo en cuenta la Constitución, la Ley Estatutaria 137 de 1994, la Ley 80 de 1993 y otras normas que regulan la material en cuanto a contratación estatal.

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.- Sobre el control material específico del decreto en comento, debe señalarse:

3.3.1.- 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.

Tal situación es de suma gravedad y constituye un hecho extraordinario que no puede atenderse a través de las medidas ordinarias previstas en la Constitución y en la ley. En efecto, por esas circunstancias, el Comité de expertos de la Organización mundial de la Salud "OMS", el 30 de enero de 2020 emitió primero la declaratoria de

emergencia de Salud Pública de interés internacional, y luego, el 11 de marzo siguiente declaró pandemia con el fin de coordinar un esfuerzo mundial para mejorar la preparación en otras regiones que puedan necesitar ayuda, pues es un hecho notorio que sus efectos se extienden a la vida misma, a la salud, y en general, a la vida en comunidad en todos los órdenes: económicos, sociales, deportivos, culturales, trabajo, etc...

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

Por ende, está justificada la existencia del motivo para que el alcalde de La Salina adoptara medidas extraordinarias para mitigar y contrarrestar los efectos del COVID 19.

3.3.2.- En cuanto al contenido en sí de las medidas adoptadas, su motivación, necesidad, proporcionalidad y legalidad, debe indicarse lo siguiente:

3.3.2.1.- Están suficientemente fundamentadas en la Constitución y en las normas citadas en las consideraciones del acto objeto de control.

3.3.2.2.- Respecto a la necesidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas con relación a los hechos y circunstancias que le sirven de causa y la legalidad, debe señalarse que:

3.3.2.2.1.- En el artículo primero se decreta la urgencia manifiesta en el municipio de La Salina; en el artículo segundo se ordena realizar contrataciones para del suministro de bienes, al prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, mitigar, conjurar, adquirir, reparar, atender, mejorar y preservar el orden público, las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria y demás objetos contractuales pertinentes a través de la contratación de las obras necesarias y la adquisición de bienes y servicios a que hay lugar para tales efectos; y en el artículo tercero se dispuso realizar los movimientos presupuestales necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de calamidad pública y de urgencia manifiesta declaradas por el municipio de La Salina.

Sobre tales temas es pertinente señalar lo siguiente:

3.3.2.2.2.- 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.

Tribunal Administrativo de Casanare
Radicación No. 85001-2333-000-2020-00163-00

- 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 artículo 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 220.

- 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 parágrafo 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.

3.3.2.2.3.- Así las cosas, el artículo segundo del decreto objeto de control se refieren a la celebración de contratos estatales de forma directa bajo la figura de la urgencia manifiesta con ocasión al actual problema de salud pública, deben hacerse las siguientes precisiones:

a) la contratación que se realice debe entenderse enmarcada 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, entes 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 la legalidad del artículo segundo, pero condicionada a las disposiciones del Decreto Legislativo 440 de 2020 y normas que lo modifiquen, así como a las pautas de interpretación fijadas en este fallo.

3.3.2.3.- El artículo tercero del decreto en mención dispone:

Artículo tercero: Autorizar a la Secretaría de Hacienda y Finanzas Públicas a realizar los movimientos presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de calamidad pública decretada por el Departamento y de urgencia manifiesta justificada mediante el presente acto administrativo, conforme a lo establecido en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015, para garantizar el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de las obras necesarias para superar la emergencia que se presenta.

Sobre él debe precisarse lo siguiente:

- a) En épocas ordinarias, las adiciones y traslados presupuestales debían realizarse por iniciativa del ejecutivo y aprobarse por las Asambleas o Consejos, de acuerdo con la Ley Orgánica de Presupuesto y normas concordantes.
- b) Sin embargo, mediante Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, se modificó esa legislación ordinaria y se autorizó directamente a los gobernadores y alcaldes para realizar modificaciones al presupuesto en forma directa y sin necesidad de acudir a las asambleas y concejos para los autoricen por ordenanza o acuerdo.
- c) Según el artículo 315 numeral 9, corresponde al alcalde ordenar los gastos municipales de acuerdo con con el plan de inversión y el presupuesto. Esa atribución es administrativa.
- d) El párrafo del artículo segundo de la Ley 489 de 1998 dispone que:

Parágrafo.- Las reglas relativas a los principios propios de la función administrativa, sobre delegación y desconcentración, características y régimen de las entidades descentralizadas, racionalización administrativa, desarrollo administrativo, participación y control interno de la Administración Pública se aplicarán, en lo pertinente, a las entidades territoriales, sin perjuicio de la autonomía que les es propia de acuerdo con la Constitución Política.

- e) De conformidad con el artículo 9 de la misma ley, las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la ley en cita, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias. Y los representantes legales de organismos y entidades que posean una estructura independiente y autonomía administrativa podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en dicha ley.
- f) Acorde con el artículo 11 ibídem, sin perjuicio de los que sobre el particular establezcan otras disposiciones, no podrán transferirse mediante delegación:
1. La expedición de reglamentos de carácter general, salvo en los casos expresamente autorizados por la ley.
 2. Las funciones, atribuciones y potestades recibidas en virtud de delegación.
 3. Las funciones que por su naturaleza o por mandato constitucional o legal no son susceptibles de delegación.
- g) Como se observa, la delegación hecha en el decreto objeto de control, no encaja dentro de las prohibiciones establecidas en el artículo 11 citado. Al contrario, se hace en forma escrita, con las formalidades legales y en un empleado del nivel directivo.

En consecuencia, el traslado presupuestal ordenado y la delegación se ajustan a la ley.

3.3.3.- En cuanto a la vigencia del decreto que venimos analizando debe acotarse lo siguiente:

- a) El acto examinado dispone que rige a partir de su expedición.
- b) Según el artículo 65 del CPACA, los actos administrativos de carácter general no son obligatorios mientras no sean publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales.

La misma norma señala los medios subsidiarios para hacer la publicación de esos actos.

Sin embargo, si un acto administrativo reúne las condiciones de existencia, es obligatorio para quien lo emite desde el mismo momento de su expedición. Respecto de terceros, desde su publicación.

c) La publicidad de los actos administrativos, además de ser un deber para la administración (artículo 209 constitucional), es un derecho fundamental para el administrado, puesto que solo a partir de su conocimiento tiene el deber jurídico de acatar sus disposiciones, por una parte, y además, porque hace parte del debido proceso, tal como lo ha señalado en forma reiterada la Corte Constitucional⁵.

Así las cosas, se declarará la legalidad condicionada de la expresión “expedición” y debe entenderse para todos los efectos legales que respecto de terceros, rige a partir de su publicación.

3.3.4.- En lo demás, es decir, lo concerniente a la declaratoria de urgencia manifiesta 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, 440 y 461 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.

3.3.5.- Resta observar que las medidas adoptadas por el alcalde de La Salina 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 alcaldes para proteger a los ciudadanos, sus familias y la vida en comunidad en esta pandemia que está afectando a todos de una manera muy grave.

4.- El agente del Ministerio Público concluyó en su concepto que al confrontar el Decreto 100.16.01-036-2020 del 01 de abril de 2020 y los Decretos Legislativos 417 y 440 de 2020 proferidos por el Gobierno Nacional y las Leyes 136 de 1994 y 80 de 1993, se constata indubitablemente que no existe infracción alguna de aquél respecto de éstos, que son justamente las normas en los que debe fundarse.

Examinado su concepto se establece que le asiste parcialmente la razón, pues los argumentos fácticos y jurídicos, en general están acordes con lo expuesto en las consideraciones anteriores, salvo en las razones por las cuales la Corporación encuentra que debe declararse la legalidad condicionada; por tal motivo se acogen solo parcialmente sus planteamientos.

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 del artículo segundo del Decreto 100.16.01-036-2020 del 01 de abril de 2020 expedido por el alcalde de La Salina, bajo el entendido que la contratación dispuesta debe sujetarse las previsiones del Decreto Legislativo 440 de 2020 y normas que lo modifiquen, así como a los parámetros de interpretación señalados en este fallo, por las razones indicadas en las consideraciones.

⁵ Ver sentencias C-96 de 2001, SU-447 de 2011 y C-344 de 2014, entre otras.

SEGUNDO: DECLARAR la legalidad condicionada de la expresión “expedición” contenida en el artículo quinto de Decreto 100.16.01-036-2020 del 01 de abril de 2020 expedido por el alcalde de La Salina, acorde con lo señalado en la motivación, y para todos los efectos legales debe entenderse que respecto de terceros rige a partir de la fecha de su publicación.

TERCERO: DECLARAR en lo demás, ajustado a la ley el Decreto 100.16.01-036-2020 del 01 de abril de 2020 expedido por el alcalde de La Salina, acorde con la motivación precedente.

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

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

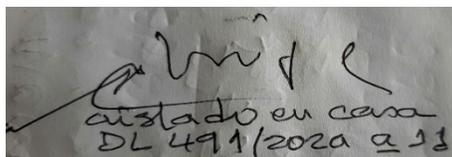
CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



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 850012333000-2020-00163-00. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos presuntamente expedidos en desarrollo de estados de excepción. **La Salina.** Decreto **36** de 2020. Temática: Poderes extraordinarios de policía por emergencia sanitaria. Declara urgencia manifiesta; invoca D.L. 461/2020; delega al secretario de hacienda modificar presupuesto. Improcedente estudio de fondo para la declaratoria de urgencia e ilegal la delegación.

1. EL ACTO REMITIDO A CIL. RESUMEN DE LA DISCREPANCIA

Se trata del Decreto 36 del 01/04/2020 expedido por el alcalde de La Salina. Declara urgencia manifiesta para la contratación de bienes y servicios que se requieran para atender las contingencias de la pandemia COVID 19, en desarrollo del PAE.

Aunque se alude al D.L. 440/2020, el acto municipal no adopta normativa alguna relacionada con las autorizaciones especiales de ese decreto legislativo. Su contenido general se inserta en el ejercicio de poderes permanentes de policía extraordinaria, preexistentes al estado de excepción del D.L. 417, entre ellos, los previstos en el art. 42 de la Ley 80 para situaciones de emergencia o calamidad.

Para esos aspectos estimo IMPROCEDENTE el CIL, por las razones indicadas en el seriado de SV para estos casos. Entre ellos, con estrecha afinidad temática: SALVAMENTO DE VOTO. Sentencia del 11/06/2020, J. A. Figueroa Burbano, radicación 850012333000-2020-00141-00. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos presuntamente expedidos en desarrollo de estados de excepción. Támara. Decreto 34 de 2020. Temática: Poderes extraordinarios de policía por emergencia sanitaria. Declara urgencia manifiesta; invoca D.L. 461/2020; delega al secretario de hacienda modificar presupuesto. Improcedente estudio de fondo para la declaratoria de urgencia e ilegal la delegación.

Respecto del ARTÍCULO TERCERO, que señala:

Artículo tercero: Autorizar a la Secretaría de Hacienda y Finanzas Públicas a realizar los movimientos presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la situación de calamidad pública decretada por el Departamento y de urgencia manifiesta justificada mediante el presente acto administrativo, conforme a lo establecido en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015, para garantizar el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de las obras necesarias para superar la emergencia que se presenta.

Preciso que lo considero ilegal en todo su mandato, por constituir esa función excepcional del alcalde, otorgada por el D.L. 461/2020, una atribución directa y privativa de esos funcionarios, como lo he indicado en múltiples SV.

2. **Bloque analítico que atañe a la modificación del presupuesto: estudio de fondo – componente concreto**

Los apartes que siguen corresponden al componente concreto de múltiples salvamentos de voto, derivados de proyectos de fallo derrotados; se mantiene la distribución, nomenclatura y numeración, para facilitar comparación con sus propias fuentes. Específicamente, el que recayó frente a la sentencia del 11/06/2020, J. A. Figueroa Burbano, radicación 850012333000-2020-00141-00.

.....

Salvamento de voto. Discrepancias relativas a la delegación para modificar presupuesto e improcedencia del CIL frente a declaratoria de urgencia manifiesta para contratar. Marco teórico

2.1 Resumen: He disentido de dos aspectos: el enfoque expansivo del CIL, a *todo lo que tenga conexidad fáctica* con la emergencia sanitaria por la COVID 19, por presunta inscindibilidad del desarrollo normativo territorial que se ha ocupado de ella, en el contexto de la declaratoria de EESE, los decretos legislativos y los decretos ejecutivos; en cuanto al caso, además, de mantener la opción de delegación de facultades para modificar presupuesto, que estimo privativas de los alcaldes, acorde con el EOP y las autorizaciones del D.L. 461/2020.

A continuación, consigno (sin alterar numeración de la fuente) la tesis, los argumentos propios del marco teórico y la conclusión de ese razonamiento. Se advierte que es un SV, aunque la redacción es propia de un fallo.

.....
5.3 Bloque analítico que atañe a la modificación del presupuesto: estudio de fondo

5.3.1 Alcance del pronunciamiento en sede CIL. Debe precisarse que el régimen del estado de excepción (D.L. 440/2020) introdujo una *presunción de derecho* con relación a la configuración del presupuesto fáctico que amerita acudir a la declaratoria de urgencia manifiesta para contratar todo lo atinente a la pandemia por la COVID 19; ello significa que ninguna autoridad podrá discutir la necesidad de utilizar el mecanismo, pero el sustento normativo del mismo, el aligeramiento de procedimientos para seleccionar contratistas y simplificar trámites, *ya viene autorizado*, cuando menos desde el art. 42 de la Ley 80 de 1993.

Luego los preceptos del decreto municipal que declaran la urgencia manifiesta e instruyen a los funcionarios que deban participar en las etapas de selección y de formación del contrato, así como las órdenes de dar cuenta a los órganos de control, *no desarrollan* los decretos legislativos, lo que significa que no son objeto de control judicial vía CIL.

5.3.2 Orden al secretario de hacienda municipal para realizar modificaciones al presupuesto local. Como se anunció en precedencia, se requiere análisis detallado del precepto que pretende ejercicio de habilitaciones propias del D.L. 440/2020 y debe ponderarse por la vía del CIL.

5.3.2.1 Dado que la estructura normativa de las medidas que pueden adoptarse en los estados de excepción es piramidal, con una jerarquía que hace prevalecer los preceptos legislativos por sobre la legislación ordinaria y cualquier desarrollo por actos administrativos, debe verificarse el alcance de las disposiciones expedidas por el Gobierno a partir del D.L. 417 de 2020, en lo que tiene que ver con la facultad del alcalde de realizar modificaciones al presupuesto de rentas y gastos local sin que medie intervención de la respectiva corporación edilicia y a su vez si la puede delegar en un secretario de despacho.

5.3.2.1.1 En ese sentido, dada la fecha de expedición del decreto objeto del CIL solo ha de considerarse el D.L. 461/2020, que sobre el particular señaló:

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

En este sentido, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o consejo municipales. Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestas a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.

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

5.3.2.1.2 Se advierte que la habilitación para realizar ajustes al presupuesto local fue dada al burgomaestre sin que este a su vez pueda despojarse de la misma para radicarla en el secretario de hacienda o tesorero municipal, pues como se precisó en el marco dogmático, la responsabilidad directa y personal que se deriva del ejercicio del poder monocrático económico con la realización de operaciones presupuestales que reorienten las rentas locales con el fin de atender la emergencia sanitaria que vive el país, recae en los gobernadores y alcaldes, sin que puedan acudir al mecanismo de la delegación que, para eventos generales, faculta el art. 211 de la Carta.

Ahora bien, la autorización legal, que deviene del parágrafo del art. 42 de la Ley 80 de 1993, a favor de los mandatarios locales como ordenadores del gasto es para realizar traslados entre las apropiaciones para cubrir contratación en la modalidad de urgencia manifiesta y tampoco es fuente de habilitación para delegar dicha función en otro servidor de la Administración.

5.3.2.1.3 Así las cosas, debió declararse ilegal el art. artículo 3° del Decreto 27 de 2020, toda vez que la atribución que el D.L. 461 otorgó a los representantes de las entidades territoriales para reorientar los recursos locales sin que medie intervención de la asamblea o concejo es indelegable y solo pueden acudir a ella para hacer frente a las causas que motivaron la expedición del D.L. 417.

.....

3. Línea del voto disidente respecto del ejercicio de poderes extraordinarios de policía: enfoque restrictivo procesal acerca de la procedencia del CIL

3.1 Cuestión previa. Elementos del caso concreto. Contenido material. Segundo bloque (urgencia manifiesta, salvo art. 3°

3.1.1 Con la salvedad relativa al art. 3°, que requirió estudio separado, las medidas incorporadas en el decreto que se analiza se alinean con los motivos determinantes y las regulaciones de las Resoluciones 380 y 385; ambas son anteriores al D.L. 417 de 2020, aunque le sirven de fundamento fáctico; en ese contexto, cumplen el *test* diseñado en el marco teórico, en lo que corresponde a los atributos de pertinencia, conexidad y, tal vez, necesidad y proporcionalidad, sin que este aparte se profundice en la sentencia.

3.1.2 Si bien el Decreto 036 se profirió en el marco factico común de la emergencia sanitaria y de la declaratoria del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica, es lo cierto que, salvo lo ya escudriñado acerca de modificaciones al presupuesto sin pasar por el concejo municipal, no desarrolló el Decreto Legislativo 417 de 2020, sino que, por el contrario, su expedición se fundamentó en el art. 42 de la Ley 80 de 1993, relativo a la competencia que tienen las entidades públicas sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública de declarar la

urgencia manifiesta¹ cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción.

Como ya se dijo, el D.L. 440/2020 consagró la presunción de derecho que impedirá controvertir que la pandemia por COVID 19 es causal suficiente para declarar la urgencia manifiesta, pero no altera ni sustituye la preexistente legislación contractual permanente del Estado.

3.1.3 Respecto de las alusiones al D.L. 417/2020, debe reiterarse, acorde con el marco teórico, que *no basta citar* en la motivación del acto administrativo, ni prescindirse de hacerlo, alguno de los decretos legislativos para legitimar procesalmente un fallo de fondo CIL, la admisión o el rechazo; se tiene que examinar el *contenido dispositivo* de la medida que se estudia, para determinar si realmente *desarrolla durante el estado de excepción* alguno de aquellos. Esto es, el escrutinio judicial no puede ser formalista, ni de simple nomenclatura, vulnerable por lo que la autoridad territorial escriba, diga o suprima.

En el caso concreto, son visibles las *menciones* de los D.L. 417 y 440; nada más. Ninguno de los mandatos del decreto municipal se deriva o apoya en esos preceptos superiores; todo su contenido desarrolla o puede tener apoyo directo en la legislación preexistente y permanente del Estado.

Del D.L. 440 se reitera que allí no se otorgó a los mandatarios locales facultad adicional a las permanentes para poder declarar la urgencia manifiesta; simplemente se tiene por comprobado el hecho que da lugar a adoptar esa medida por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del 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 por el coronavirus que causa la COVID-19, así como para optimizar el flujo de los recursos con destino al sistema de salud (art. 7°).

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

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

¹ El artículo 42 de la Ley 80 de 1992 preceptúa: “Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección públicos. // La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado”.

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.²

4ª LA PLURALIDAD DE OPCIONES INTERPRETATIVAS³

4.1 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.

4.2 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.

4.3 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.

4.4 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.

4.4.1 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.

4.4.2 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.

4.4.3 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

² 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.

³ El aparte que se recoge en este epígrafe se ha construido a partir de los resultados de la investigación de relatoría 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.

facultades legales permanentes y en la declaratoria de emergencia sanitaria por parte del Ministerio de Salud y Protección Social.

4.4.4 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.

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.

4.5 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.

4.5.1 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.

4.5.2 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.

4.6 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 disparejas 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.

5. 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. 9 de 9]

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

Magistrado

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

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE
Despacho 850012333002 – magistrado Trujillo. SV, pág. 10

Gráficas de línea (C.E. Tesis amplia, restrictiva y tesis central – control CIL)⁴

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

⁴ Preparó E. Combariza, abogada auxiliar D2 TAC.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE
Despacho 850012333002 – magistrado Trujillo. SV, pág. 11

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)		