



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

Yopal, Casanare, veinticinco (25) de junio de dos mil veinte (2020)

<b>REFERENCIA</b>	<b>RADICACIÓN 85001-2333-000-2020-000182-00</b>
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>CONTROL DE LEGALIDAD AUTOMÁTICO</b>
<b>ACTO CONTROLADO</b>	<b>DECRETO 124 DEL 1 DE ABRIL DE 2020 EXPEDIDO POR EL DEPARTAMENTO CASANARE EN DESARROLLO DE LA EMERGENCIA POR COVID 19</b>

Magistrado Ponente: **JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**

**I.- OBJETO**

Procede el Tribunal a emitir sentencia dentro del asunto referenciado.

**1. II.- EL ACTO CONTROLADO**

A continuación se sintetiza el contenido del Decreto 124 del 1 de abril del año 2020, expedido por el gobernador del departamento de Casanare, en los siguientes términos:

**A.- Consideraciones jurídicas:**

1.- invocó los artículos 2, 44 y 305 de la Constitución Nacional.

2.- Se apoyó en la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 emitida por el Ministerio de Salud y Protección Social, a través de la cual declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional y se adoptaron medidas sanitarias para prevenir y controlar la propagación del COVID-19.

3.- También se fundamentó en los Decretos Legislativos 417, 461 y 470 de 2020

4.- Adujo que como autoridad departamental emitió el Decreto 115 del 23 de marzo de 2020 por el cual declaró calamidad pública en el ente territorial, para adelantar acciones de preparación, contención y mitigación del virus y poder atender adecuadamente a la población que resulte afectada.

5.- Indicó que en el artículo 1 de la Resolución 0006 del 25 de marzo de 2000, a través de la cual se modificaron transitoriamente los lineamientos técnicos – administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del programa de alimentación escolar PAE, se da aplicación a lo previsto en el Decreto 470 de 2020, es decir, se permite que este programa se brinde en casa a los matriculados en el sector oficial, mientras esté vigente el Estado de Emergencia.

Agregó que en este acto administrativo se dispuso que, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.1 del Decreto 1852 de 2015, el financiamiento del PAE para la atención en el marco de la emergencia se podrá realizar con recursos del SGP, regalías, recursos propios, recursos del presupuesto general de la Nación distribuidos anualmente por el Ministerio de Educación Nacional, también con otras fuentes de

financiación por parte del sector privado, cooperativo o no gubernamental del nivel nacional e internacional y cajas de compensación.

#### **B.- Consideraciones fácticas:**

Adujo que:

- La Organización Mundial de Salud informó la ocurrencia de casos de Infección Respiratoria Aguda Grave (IRAG) causada por un nuevo coronavirus (SARS-CoV-2) en Wuhan (China), desde la última semana de diciembre de 2019, y el pasado 30 de enero de 2020 la misma OMS generó alerta mundial, informando que es inminente la propagación del virus en todo el mundo.
- Con ocasión de la declaratoria de Emergencia Sanitaria por causa del COVID – 19 se hace necesario contar con herramientas que permitan la protección del derecho fundamental a la educación de los niños, niñas y adolescentes en su componente de alimentación.
- Los departamentos como entidades territoriales certificadas son responsables de la contratación y operación del PAE con cobertura para los municipios no certificados de su jurisdicción.
- Según la información suministrada por la Secretaría de Educación es necesario atender a 17.085 estudiantes con la modalidad de ración para preparar en casa.

#### **C.- Valorativas**

Se hace necesario que el departamento de Casanare brinde la atención transitoria del Programa PAE, con la finalidad de garantizar el servicio público fundamental de educación de 17.085 estudiantes.

Indicó que a 1 de abril de 2020 (fecha de expedición del Decreto 124) no se había incorporado al presupuesto del departamento los recursos CONPES 151 allegados mediante Resolución 2428 del 18 de febrero de 2020, emitida por el Ministerio de Educación, a través de la cual se ordena comprometer, obligar y girar los recursos correspondientes a los recursos para cofinanciación de coberturas en educación de las entidades territoriales productoras – CONPES 151 del presupuesto de funcionamiento del Ministerio de Educación Nacional para la vigencia fiscal 2020.

Agregó que:

a.- El valor asignado a Casanare es de \$7.242.660.797.

b.- Se requiere incorporar el valor de \$288.252.363,20 para poder realizar la contratación y entrega de las raciones a los estudiantes del departamento de Casanare.

Y con base en la anterior fundamentación decretó las siguientes medidas:

**ARTICULO 1º** Créase al interior del presupuesto de ingresos y recursos de capital del departamento de Casanare definido para la vigencia fiscal 2020, el siguiente rubro presupuestal:

<b>CÓDIGO</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>	<b>FUENTE</b>
<b>I</b>	<b>INGRESOS PRESUPUESTO GENERAL DEL DEPARTAMENTO</b>	
<b>I123</b>	<b>COFINANCIACIÓN</b>	
<b>I1231</b>	<b>COFINANCIACIÓN A NIVEL NACIONAL</b>	
<b>I12311</b>	<b>COFINANCIACIÓN EDUCACIÓN</b>	
<b>I123111M</b>	<b>Resolución 2428 del 18 de febrero de 2020 (CONPES 151 de 2012)</b>	<b>COFI</b>

**ARTÍCULO 2º.** – Adicionar al presupuesto general de ingresos de la vigencia fiscal 2020, en la suma de **DOSCIENTOS OCHENTA Y OCHO MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS SETENTA Y TRES PESOS CON VEINTE CENTAVOS (\$288.252.363,20)** de acuerdo a la siguiente descripción:

<b>CÓDIGO</b>	<b>DESCRIPCIÓN</b>	<b>VALOR</b>	<b>FUENTE</b>
<b>I</b>	<b>INGRESOS PRESUPUESTO GENERAL DEL DEPARTAMENTO</b>	<b>288.252.363,20</b>	
<b>I123</b>	<b>COFINANCIACIÓN</b>	<b>288.252.363,20</b>	
<b>I1231</b>	<b>COFINANCIACIÓN A NIVEL NACIONAL</b>	<b>288.252.363,20</b>	
<b>I12311</b>	<b>COFINANCIACIÓN EDUCACIÓN</b>	<b>288.252.363,20</b>	
<b>I123111M</b>	<b>Resolución 2428 del 18 de febrero de 2020 (CONPES 151 de 2012)</b>	<b>288.252.363,20</b>	<b>COFI</b>

**ARTICULO 3º.-** Créase al interior del presupuesto de gastos de la vigencia fiscal 2020, el siguiente rubro presupuestal:

<b>CÓDIGO</b>	<b>NOMBRE</b>	<b>FUENTE</b>
<b>G</b>	<b>PRESUPUESTO DE GASTOS 2020</b>	
<b>G9</b>	<b>GASTOS DE INVERSIÓN</b>	
<b>G95</b>	<b>SECRETARÍA DE EDUCACIÓN</b>	
<b>G954</b>	<b>RETO 4 “ CASANARE SOLIDARIO E INCLUYENTE”</b>	
<b>G9541</b>	<b>SECTOR: EDUCACIÓN</b>	
<b>G95411</b>	<b>PROGRAMA: CASANARE CON PASO FIRME POR LA GARANTÍA DEL ACCESO Y PERMANENCIA EDUCATIVA</b>	

<b>G954113</b>	<b>SUBPROGRAMA. FORTALECIMIENTO Y SOSTENIBILIDAD EN LA PERMANENCIA DE LOS NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES Y JÓVENES EN EL SISTEMA EDUCATIVO.</b>	
<b>SCOFI</b> <b>G95411334</b>	<i>Fortalecimiento y sostenibilidad en la permanencia de los niños en el sistema educativo en todo el departamento de Casanare, Orinoquia (Asignación por CONPES 151 Programa Alimentación Escolar, Resolución 2428 del 18 de febrero de 2020)</i>	<b>COFI</b>

**ARTICULO 4º.-** Incorporar al presupuesto de gastos de la vigencia fiscal 2020, la suma de **DOSCIENTOS OCHENTA Y OCHO MILLONES DOSCIENTOS CINCUENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS SESENTA Y TRES PESOS CON VEINTE CENTAVOS \$288.252.363,20** de acuerdo a la siguiente descripción:

<b>CÓDIGO</b>	<b>NOMBRE</b>	<b>VALOR</b>	<b>FUENTE</b>
<b>G</b>	<b>PRESUPUESTO DE GASTOS 2020</b>	<b>288.252.363,20</b>	
<b>G9</b>	<b>GASTOS DE INVERSIÓN</b>	<b>288.252.363,20</b>	
G95	SECRETARÍA DE EDUCACIÓN	<b>288.252.363,20</b>	
G954	RETO 4 “ CASANARE SOLIDARIO E INCLUYENTE”	<b>288.252.363,20</b>	
G9541	SECTOR: EDUCACIÓN	<b>288.252.363,20</b>	
G95411	PROGRAMA: CASANARE CON PASO FIRME POR LA GARANTÍA DEL ACCESO Y PERMANENCIA EDUCATIVA	<b>288.252.363,20</b>	
G954113	SUBPROGRAMA. FORTALECIMIENTO Y SOSTENIBILIDAD EN LA PERMANENCIA DE LOS NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES Y JÓVENES EN EL SISTEMA EDUCATIVO.	<b>288.252.363,20</b>	
SCOFI G95411334	<i>Fortalecimiento y sostenibilidad en la permanencia de los niños en el sistema educativo en todo el departamento de Casanare, Orinoquia</i>	<b>288.252.363,20</b>	<i>cofi</i>

	(Asignación por CONPES 151 Programa Alimentación Escolar, Resolución 2428 del 18 de febrero de 2020)		
--	--	--	--

**ARTÍCULO 5º** El presente Decreto rige a partir de su publicación.

### III.- ACTUACIÓN PROCESAL

ACTUACIÓN	FECHA
Radicación y reparto	21 de abril de 2020
Admisión	22 de abril de 2020
Aviso a la comunidad en general	23 de abril de 2020
Notificación personal del auto admisorio	23 de abril de 2020
Corre traslado al agente del Ministerio Público	26 de mayo de 2020
Ingreso al Despacho para proferir fallo	09 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 9 de junio de 2020.

### V.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El agente del Ministerio Público destacado ante esta Corporación emitió concepto, en el cual (Ver en el expediente digital del proceso cargado en la página del Tribunal Administrativo de Casanare – Avisos a las comunidades - Aviso 098 del 23/04/2020 - consecutivo N° 10):

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

b.- Precisó que el problema jurídico a resolver consistía en determinar si el Decreto 0124 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 consejo 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 0124 de 2020 emitido por el gobernador de 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.
- Precisó que corresponde a la Asamblea Departamental, dictar las normas de presupuesto, puede y debe constitucional y legalmente emitir todos aquéllos actos administrativos (ordenanzas) que lo expidan, lo modifiquen, lo adicionen, efectuar traslados y demás operaciones a que haya lugar y sean necesarias para su cabal y adecuada ejecución, en concordancia con el Estatuto Orgánico de Presupuesto; sin embargo, el Gobierno Nacional facultó temporal y directamente a los gobernadores mientras subsista el estado de excepción declarado, para que ejerzan esas atribuciones sin necesidad de autorización alguna por parte de las Asambleas Departamentales (Decretos 461 y 470 de marzo de 2020).
- Indicó que el gobernador era competente para expedir el acto administrativo que se analiza en razón a que dicha atribución le fue otorgada temporalmente por el Gobierno Nacional a través del Decreto Legislativo No. 461 del 22 de marzo de esta misma anualidad, complementado en materia educativa en el componente del Plan de Alimentación Escolar (PAE) por el Decreto Legislativo No. 470 del 24 de marzo de 2020, los cuales suspenden transitoriamente y solo para los efectos indicados en los mismos las prerrogativas que en dicha materia le han sido legalmente discernidas a las Asambleas Departamentales.
- Agregó que al revisar dicho acto administrativo encontró que existe conexidad de éste con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, puesto que sus decisiones están destinadas a posibilitar la entrega de ayudas a los niños, niñas y adolescentes consistente en la alimentación escolar en sus casas para precaver la deserción escolar y que se mantengan dentro del sistema educativo.
- Y por último, precisó que existe proporcionalidad de las medidas adoptadas en el Decreto para conjurar la crisis desatada por el COVID-19 e impedir la extensión de los efectos del Estado de Emergencia, ya que ya que la apropiación de recursos, su destinación e incorporación en el presupuesto va hacia el SECTOR: EDUCACIÓN, PROGRAMA: CASANARE CON PASO FIRME POR LA GARANTÍA DEL ACCESO Y PERMANENCIA EDUCATIVA, SUBPROGRAMA: FORTALECIMIENTO Y SOSTENIBILIDAD EN LA PERMANENCIA DE LOS NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES Y JÓVENES EN EL SISTEMA EDUCATIVO, actuación administrativa que asegura el sustento de los educandos en sus casas y evita su innecesaria exposición a contraer y propagar el virus COVID-19, posibilitando y contribuyendo en gran medida a morigerar los efectos de la pandemia.

Y con base en los anteriores argumentos solicitó que se declare la legalidad del Decreto 0124 proferido por el gobernador del departamento de Casanare.

## **VI.- PRUEBAS**

Durante el trámite del medio de control que nos ocupa, se incorporó como prueba el Decreto 0124 del 01 de abril de 2020 y la constancia de su publicación.

## **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 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 solo 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 estas quedan cobijadas por la salvaguarda. - La segunda, dada la prohibición que tienen los Estados de proferir medidas de excepción incompatibles con otras normas internacionales, se amplía también el número de derechos excluidos, a menos que en los instrumentos suscritos existan previsiones sobre su suspensión en los mismos términos de los artículos 27 de la Convención y 4º del Pacto - Y la tercera, dada la vigencia de las garantías judiciales en los estados de excepción, ellas, en especial los recursos de amparo y de hábeas corpus, también están excluidas de la restricción de su ejercicio. Es igualmente importante anotar cómo aquellas normas que tienen el carácter de imperativas en el derecho internacional, pese a no figurar entre los derechos y las garantías intangibles, tampoco pueden ser inobservadas en uso de las facultades derivadas del estado de excepción. Así ocurre con el respeto de la dignidad humana; la prohibición de la tortura, los tratos crueles y degradantes, el secuestro y la toma de rehenes y el respeto de las normas del derecho internacional humanitario.

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

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



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

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

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

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

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

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

normativo alguno de control, implica razonamientos de oportunidad y conveniencia y su carácter es voluntario.

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

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

## VII.- ESTUDIO DEL CASO

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

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

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

Sentadas las anteriores premisas constitucionales, legales y jurisprudencias, la Sala, en primer lugar, se ocupará de la competencia para realizar el control automático de

los actos emitidos por las autoridades territoriales para conjurar la emergencia. Y luego, teniendo en cuenta los parámetros indicados en precedencia, se 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 departamento de Casanare, a través de su gobernador, esto es, una entidad del orden territorial.

De lo anterior se infiere que la Corporación tiene competencia para realizar el control de legalidad automático del decreto referido.

## **2.- Control formal**

2.1.- El gobernador de Casanare, entre otras disposiciones, se apoyó, en los Decretos Legislativos 417, 461 y 470 de 2020. Veamos a que se refieren esas disposiciones:

a.- A través del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo del año 2020 se 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.

b.- Mediante el Decreto Legislativo 461 del 22 de marzo de 2020 se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020, en los términos que se indican a continuación:

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

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

*Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales 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.*

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

**PARÁGRAFO 3.** *Los recursos de salud con destinación específica, no podrán cambiar su destinación, salvo lo establecido en la Ley. Así mismo, las entidades territoriales deberán velar por el giro oportuno de estos recursos, conforme a los términos y condiciones establecidos en la normativa vigente.*

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

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

c.- Por el Decreto 470 del 24 de marzo de 2020 se dictaron medidas que brindan herramientas a las entidades territoriales para garantizar la ejecución del Programa de Alimentación Escolar y la prestación del servicio público de educación preescolar, básica y media, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. En concreto se dispuso lo siguiente:

**“Artículo 1. Alimentación Escolar para aprendizaje en casa.** *Permitir que el Programa de Alimentación Escolar se brinde a los niños, niñas y adolescentes matriculados en el sector oficial para su consumo en casa, durante la vigencia del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.*

*Las Entidades Territoriales Certificadas deberán observar los lineamientos que para el efecto expida la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar -Alimentos para Aprender.*

**Artículo 2. Modificación del numeral 3 del Artículo 16 de la Ley 715 de 2001.** *Durante la vigencia del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, se modifica el numeral 3 del artículo 16 de la Ley 715 de 2001, el cual quedará así:*

*“16.3. Equidad.*

*A cada distrito, municipio o departamento, se podrá distribuir una suma residual que se distribuirá de acuerdo con el indicador de pobreza certificado por el DANE.”*

**Artículo 3. Modificación del inciso 4 del Artículo 17 de la Ley 715 de 2001.** *Durante la vigencia del estado de Emergencia Económica, Social y*

*Ecológica, se modifica el inciso 4 del artículo 17 de la Ley 715 de 2001, el cual quedará así:*

*"Artículo 17. Transferencia de los recursos. Los recursos de la participación de educación serán transferidos así: [...]*

*Los recursos de calidad serán girados directamente a los municipios y departamentos y no podrán ser utilizados para gastos de personal de cualquier naturaleza."*

**Artículo 4. Vigencia.** *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación".*

Así las cosas, el decreto objeto de control cumple con las formalidades necesarias para ello. En efecto, de lo expuesto resulta que:

- Fue expedido por una autoridad del orden territorial, esto es, por el gobernador 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 para declarar el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, mediante Decreto 417 de 2020.
- Se dictó en desarrollo de los decretos lcitados en precedencia que fueron emitidos con ocasión de la declaratoria de emergencia.
- Cuando se examinan las medidas adoptadas por el gobernador de Casanare a través del Decreto 124 de 2020 se establece 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).
- Resta observar que, al consultar la Resolución 002428 emitida por el Ministerio de Educación el 18 de febrero de 2020<sup>1</sup>, se encuentra que efectivamente esa entidad se comprometió, obligó y dispuso el giro de \$ 7.242.660.797 al departamento de Casanare para el programa de alimentación escolar, como se aduce en las consideraciones del Decreto 124 de 2020. Esto prevé la resolución en cita:

*“ARTÍCULO PRIMERO: Efectuar el compromiso, obligación y giro por parte de la Subdirección de Gestión Financiera, de los recursos apropiados en el presupuesto de gastos de Funcionamiento del Ministerio de Educación Nacional para la vigencia 2020, de acuerdo con la disponibilidad del Programa Anual Mensualizado de Caja - PAC, de conformidad a lo establecido en el considerando de este acto administrativo y como se indica a continuación:*

---

<sup>1</sup> [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-393329\\_recurso\\_1.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-393329_recurso_1.pdf)

Tribunal Administrativo de Casanare  
Radicación No. 85001-2333-000-2020-00182-00

RUBRO	NIT BENEFICIARIO	ENTIDAD BENEFICIARIA DE LOS RECURSOS	NIT BANCO	ENTIDAD BANCARIA	TIPO CUENTA	NUMERO CUENTA	APROPIACIÓN
A-03-03-02-009-006	892099216	DEPARTAMENTO DE CASANARE	860003020	Banco Bilbao Vizcaya Argentaria Colombia S.A. BBVA	Ahorro	0981170200516602	\$ 7.242.660.797

### 3.- Control material

Respecto de este tema, la Corporación considera lo siguiente:

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

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

- a) 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.
- b) 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.
- c) 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.
- d) 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.

- e) 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.

- f) 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 las cuales se hacen necesarias.
- g) 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.
- h) 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.
- i) 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.
- j) 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.
- k) 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.- Acerca del control material específico del decreto en comento, debe acotarse que:

3.3.1.- Está probado 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, incluido Casanare y por tal motivo, el Gobierno Nacional declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica mediante Decreto Legislativo 417 de 2020 y con base en él se han emitido otros decretos para mitigar y tratar de conjurar la situación.

En consecuencia, está justificada la existencia del motivo para que el gobernador de Casanare 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 con relación a las circunstancias que le sirvieron de causa, y legalidad, debe indicarse lo siguiente:

3.3.2.1.- Están suficientemente fundamentadas en las normas invocadas en las consideraciones del acto objeto de control.

3.3.2.2.- La medida adoptada en el objeto de control, en sí, consiste en la modificación del presupuesto del departamento de Casanare, incorporando en él la suma de \$288.252.363,20 para poder realizar la contratación y entrega de las raciones a los estudiantes del ente territorial mencionado.

3.3.2.3.- Y son necesarias, proporcionales a las razones que le sirven de causa y se ajustan a la legalidad, puesto que se ajustan a los lineamientos y finalidad establecidos por el gobierno nacional, especialmente en los Decretos Legislativos 417, 461 y 470 de 2020.

Sin embargo, debe precisarse que, siendo el departamento de Casanare una entidad certificada, deberá dar estricto cumplimiento al inciso segundo del artículo primero del D.L. 470 del 22 de marzo de 2020, esto es, debe observar los lineamientos que para el efecto expida la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar -Alimentos para aprender, y que por tener una destinación específica, a esos recursos no se le podrá dar una destinación diferente.

Así las cosas, por las anteriores razones, se declarará la legalidad condicionada del decreto objeto de control.

Hecha la consulta vía web<sup>2</sup>, se encontró que la Unidad Administrativa Especial para la Alimentación Escolar Alimentos para Aprender emitió la Resolución 006 del 25 de marzo de 2020, a través de la cual da los lineamientos que deben seguir las entidades encargadas de brindar el Programa de Alimentación escolar.

3.3.2.4.- Resta observar que las medidas adoptadas por el gobernador de Casanare 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, propenden por su garantía.

4.- El agente del Ministerio Público señaló en resumen que al examinar el Decreto 0124 del 01 de abril de 2020 y los Decretos Legislativos 417, 461 y 470 de 2020 proferidos por el Gobierno Nacional, se constata indubitablemente que no existe infracción alguna de aquel respecto de estos, que son justamente las normas en los que debe fundarse.

Analizado su concepto, la Sala comparte los argumentos fácticos y jurídicos, en general, pues se encuentran acordes con lo expuesto en las consideraciones anteriores, salvo en lo relacionado con la legalidad condicionada, sobre lo cual no hizo ninguna observación; por tal motivo se acogen 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:**

---

<sup>2</sup> [https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-394501\\_pdf.pdf](https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-394501_pdf.pdf)



**PRIMERO: DECLARAR** la legalidad condicionada del Decreto 124 del 1 de abril de 2020 expedido por el gobernador de Casanare, en el entendido que dicho acto administrativo debe sujetarse a las previsiones del inciso segundo del Decreto Legislativo 470 de 2020, para el manejo de los recursos incorporados al presupuesto de este ente territorial, es decir, que debe observar los lineamientos que para el efecto expida la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar -Alimentos para Aprender y que no se podrá cambiar la destinación específica de esos recursos, acorde con lo expuesto en la parte motiva.

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

(Aprobado en Sala virtual del 25 de junio de 2020, acta No. )

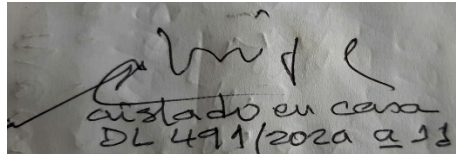
**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**



**AURA PATRICIA LARA OJEDA**



**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**

**CON ACLARACIÓN DE VOTO**



**ACLARACIÓN DE VOTO.** Sentencia del 25/06/2020, JA. Figueroa Burbano, radicación 850012333000-2020-00182-00. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos expedidos en desarrollo de estados de excepción. **Casanare.** Decreto **124** de 2020. Temática: modifica presupuesto para reorientar rentas para el programa PAE, sector educativo con atención en casa, según autorizaciones de los D.L. 461 y 470, para atender las contingencias derivadas de la COVID 19<sup>1</sup>.

#### 1. EL ACTO SOMETIDO A CONTROL DE LEGALIDAD

Se trata del Decreto **124** del 01/04/2020 expedido por el gobernador de Casanare; modifica el presupuesto de la actual vigencia para reorientar rentas de destinación específica (sector educativo Programa de Alimentación Escolar), para atender las necesidades de sus beneficiarios en casa, dadas las limitaciones de movilidad y los ajustes al funcionamiento de instituciones educativas, según autorizaciones de los D.L. 461 y 470, para ocuparse de las contingencias derivadas de la COVID 19.

2ª La decisión. Se dispuso por unanimidad someter a estudio de fondo el decreto en su integridad, pues se ha concordado en que se trata del desarrollo directo de decretos legislativos que derivan a su vez del D.L. 417/2020. Se declaró ajustado al ordenamiento, con la modulación de tenerse que observa para su ejecución lo previsto en el D.L. 470.

#### 3ª Aclaración de voto: enfoque procesal expansivo del CIL

3.1 Concuero en que: i) se trata de un acto territorial que desarrolla normativas legislativas derivadas del D.L. 417; ii) procede estudio de fondo en sede CIL de todo su contenido; iii) la condición que se impone orienta a la autoridad para ejecutar sus disposiciones y, por ello, comparto sentido de fallo. Preciso que al expediente digital se incorporó evidencia suficiente que sustenta los movimientos del presupuesto y la disponibilidad de la renta reorientada.

En cuanto a motivación, me aparto del enfoque expansivo del CIL y de la argumentación propuesta, que recoge la posición mayoritaria en este seriado, la cual para el caso es, además, innecesaria, por la textura y las fuentes de habilitación normativa del decreto territorial.

En lo pertinente, remito al componente de: ACLARACIÓN DE VOTO que expuse frente a la sentencia del 04/06/2020, A. P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00194-00. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos presuntamente expedidos en desarrollo de estados de excepción. Municipio: Yopal. Decreto 79 de 2020. Temática: replica decisiones legislativas relativas a términos judiciales (D.L. 491/2020), suspende términos en actuaciones administrativas tributarias y el trámite interno de peticiones y gestiones de los interesados, por las restricciones derivadas de la COVID 19. Preciso que no aplica a este evento la discrepancia parcial que integra el SPV a dicho fallo.

3.2 Respecto de la motivación, me aparto ahora, como en todo este seriado, de la argumentación que ha sustentado por la mayoría el 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), así como modificar presupuestos por actos de gobernadores y alcaldes, otorgar ciertos alivios tributarios o subsidios a usuarios vulnerables de servicios públicos domiciliarios, regular funcionamiento de trabajo en casa y atención en entidades estatales, entre la prolífica variedad de asuntos que se han tenido que ventilar en esta época, porque antes de abordar la

<sup>1</sup> En similar sentido, respecto del enfoque procesal expansivo del CIL, ver AV de N. Trujillo González a la sentencia del 18/06/2020, JA. Figueroa Burbano, radicación 850012333000-2020-00176-00 (otros temas).

confrontación de su contenido con el sistema de fuentes, estimo indispensable determinar *procesalmente* la viabilidad del CIL, esto es, si esos actos tienen las características técnicas a que se refieren los arts. 20 de la Ley Estatutaria 137, 136 y 151-14 de la Ley 1437.

3.2.1 He propuesto que la justificación procesal que permite a los tribunales abordar dicho control inmediato de legalidad surge inequívoca cuando concurren dos condiciones inseparables: i) *conexidad fáctica* (en nivel de *causas*) de las emergencias sanitaria (que viene desde la R-385/2020 del MINSALUD) y *económica, social y ecológica*, declarada para esta primera fase por el D.L. 417/2020; y ii) *necesidad de sustentar las decisiones administrativas generales territoriales en alguno de los decretos legislativos* que desarrollaron el declarativo del estado de excepción, porque el despliegue de poderes extraordinarios administrativos de policía no ha encontrado suficiencia en el pléyago de la legislación permanente del Estado que preexiste a dicho estado.

3.2.2 Por ello no he compartido la lectura mayoritaria en esta corporación, que predica que bastará la *conexidad fáctica* (causal) entre las dos emergencias, para activar el CIL, pues todas las medidas administrativas que se han ocupado de la prevención, contención o mitigación de la pandemia de la COVID 19, o de sus efectos sociales y económicos, en últimas se alinean con la legislación de emergencia.

3.2.3 Contrario a esa perspectiva, sostengo que el control de legalidad y el acceso efectivo a la tutela judicial *están garantizados* con los medios ordinarios de control de la jurisdicción contencioso administrativa, a los que se suman los constitucionales, según la dimensión de los presuntos agravios. Así que dejar de lado el sistema procesal de fuentes, para presuntamente proteger derechos y libertades, carece de justificación objetiva en el supuesto e inexistente *déficit de tutela judicial efectiva*.

3.3 Vista la argumentación que en algunos casos de este seriado del CIL invoca la mayoría, preciso que los Decretos 418, 420, 457, 531, 593 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.

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.

3.4 Prescindo ahora de transcribir fragmentos ya publicados de la opción interpretativa que he ofrecido a la sala, no acogida, tanto en mis propias ponencias como en múltiples salvamentos de voto de esta serie de fallos, en aras de la brevedad. Basta al respecto recordar que una de las máximas expresiones de la senda *expansiva* del CIL (de la que se mantendrá breve referencia), ya fue 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.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> 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.

3.5 Puesto que la temática del caso atañe a modificaciones al presupuesto por actos directos del gobernador, sin pasar los filtros político administrativos de la asamblea, prescindo de extenderme en las razones técnicas y revelación de las tensiones jurisprudenciales del superior funcional, acerca de las medidas de aislamiento preventivo. Ellas están adecuadamente consignadas en múltiples salvamentos y aclaraciones previas.

#### 4. 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 25/06/2020; Pág. 3 de 3]

**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**  
Magistrado