



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

Yopal, Casanare, dieciséis (16) de julio de dos mil veinte (2020)

<b>REFERENCIA</b>	<b>RADICACIÓN 85001-2333-000-2020-00239-00</b>
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>CONTROL DE LEGALIDAD AUTOMÁTICO</b>
<b>ACTO CONTROLADO</b>	<b>DECRETO 029 DEL 8 DE MAYO DE 2020 EXPEDIDO POR EL MUNICIPIO DE NUNCHÍA</b>

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 029 del 8 de mayo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Nunchía Casanare, en los siguientes términos:

**A.- Consideraciones jurídicas:**

- 1.- Citó el artículo 2 de la Constitución, que se refiere a los fines esenciales del Estado. De igual modo, trajo a colación el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución que otorga a los alcaldes atribuciones para la conservación del orden público del municipio.
- 2.- Indició que, de conformidad con el literal b del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, son atribuciones del ejecutivo municipal el dictar las medidas preventivas y correctivas del orden público.
- 3.- Hizo referencia al artículo 12 de la Ley 1523 de 2012 en el cual se adopta la política nacional de gestión de riesgo de desastres y donde se establece que los gobernadores y alcaldes son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y que estos están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.
- 4.- También se refirió a la Ley 1801 de 2016, por la cual se expidió el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, donde se indican las competencias extraordinarias de policía que le son otorgadas a los gobernadores y alcaldes ante situaciones de emergencia y calamidad.

**B.- Consideraciones fácticas:**

- De forma somera hizo alusión a la emergencia del COVID 19 que afronta el país.
- Preciso que el Ministerio de Comercio y el gremio de los comerciantes FENALCO, señalaron que el día de la madre se celebraría el 10 de mayo de 2020.

### C.- Valorativas

En razón de la celebración del día de la madre y previniendo posibles riñas, violencia familiar y comportamientos que atenten contra las medidas dictadas en la emergencia sanitaria, se convocó al Comité Municipal de Gestión del Riesgo, el que recomendó la prohibición de venta y consumo de bebidas alcohólicas en el municipio, tal como consta en acta N° 08 del 7 de mayo de 2020,

Y con base en esa fundamentación decretó las siguientes medidas:

*“ARTÍCULO PRIMERO. Decretar ley seca transitoria y, en consecuencia, prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes en todo el territorio del municipio de Nunchía, desde las seis horas (6:00 p.m) del día 08 de mayo de 2020, hasta las seis horas (6:00 am) del día 11 de mayo de 2020.*

*ARTÍCULO SEGUNDO. Ordénese a las autoridades de policía por conducta de su comandante y demás autoridades militares y de gobierno municipal, cumplir y hacer cumplir lo dispuesto en el presente decreto, para lo cual deberán realizar los operativos de rigor en el municipio y procederán a aplicar las medidas correctivas y sancionatorias de su competencia en los términos de los procedimientos establecidos por la ley 1801 de 2016, esto en aras de garantizar el orden público, salubridad de la colectividad y convivencia ciudadana.*

*ARTÍCULO TERCERO. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas mediante el presente decreto darán lugar a sanciones penales y pecuniarias previstas en el código penal, Decreto 780 de 2016 y demás normas aplicables, a que haya lugar.*

*ARTÍCULO CUARTO: Publíquese en la página web del municipio, emisora comunitaria y comuníquese a las diferentes autoridades del municipio”.*

### III.- ACTUACIÓN PROCESAL

<b>ACTUACIÓN</b>	<b>FECHA</b>
Radicación y reparto	26 de mayo de 2020
Ingresó al Despacho para fallo	27 de mayo de 2020
Admisión	27 de mayo de 2020
Aviso a la comunidad en general	28 de mayo de 2020
Notificación personal del auto admisorio al municipio de Nunchía	28 de mayo de 2020
Corre traslado al agente del Ministerio Público	12 de junio de 2020
Ingresó al Despacho para emitir fallo	02 de julio 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 02 de julio de 2020.

## V.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El procurador delegado ante el Tribunal Administrativo de Casanare, dentro del término de traslado (Ver en el expediente digital del proceso cargado en la página del Tribunal Administrativo de Casanare – Avisos a las comunidades - Aviso 158 del 28/05/2020 - consecutivo N° 12), se pronunció en síntesis así:

a.- Relacionó los antecedentes del caso.

b.- Precisó que el problema jurídico a resolver consistía en determinar si el Decreto 029 del 08 de mayo 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 029 del 08 de mayo de 2020 emitido por el alcalde de Nunchía – 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.
- La materia de que trata el acto administrativo contenido en el Decreto 029 del 08 de mayo de 2020 expedido por el alcalde municipal de Nunchía tiene que ver 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).
- Citó la Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, realizando transcripción de sus artículos 84, que se refiere a la naturaleza del cargo de alcalde y el artículo 91, que establece las funciones de dicha autoridad.

Luego indicó que 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.

- Precisó que el Decreto 029 del 8 de mayo de 2020 no hace alusión alguna al estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el Gobierno Nacional; sin embargo, sí se menciona la Ley 1801 de 2016 y 715 de 2001.
- Precisó que que no 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 y después mediante el Decreto Legislativo No. 637 del 6 de mayo de la misma anualidad, habida cuenta que las decisiones plasmadas en el mismo no tienen que ver con la situación de riesgo que pueda afrontar eventualmente la entidad territorial en cuanto a la situación de propagación y contagio están específicamente destinadas a prevenir la propagación y a que se retrase el contagio del virus en la población, pero fueron adoptadas con fundamento en las atribuciones, prerrogativas y funciones que el ordenamiento jurídico le otorga ordinariamente al ejecutivo municipal.

Y con base en los anteriores argumentos solicitó que se declare improcedente el control inmediato de legalidad frente al Decreto 029 del 8 de mayo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Nunchía.

## **VI.- PRUEBAS**

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

- 1.- Copia del Decreto 029 del 8 de mayo de 2020 por el cual se decretó ley seca en el municipio de Nunchía y su respectiva constancia de publicación.
- 2.- Copia del acta N° 008 del Comité Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del 7 de mayo de 2020.

## **VII.- CONSIDERACIONES**

### **1.- PRONUNCIAMIENTO SOBRE NULIDADES y PRESUPUESTOS PROCESALES**

Acorde con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 y 151 numeral 14 del CPACA, el control de legalidad procede a solicitud de parte e incluso de oficio y debe adelantarse siguiendo los lineamientos del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011; 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. Además, 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

De otra parte, 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.

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

2.1.- La Constitución de 1991 en sus artículos 212 y s.s. regula los estados de excepción.

2.2.- Recientemente, la Corte Constitucional, en sentencia C- 145 del 20-05-20, se pronunció sobre la exequibilidad del Decreto Legislativo 417 de 2020. En ella y en las providencias C-802 de 2002, C-386 de 2017, C-670 de 2015, C-216 de 2011, C-156 de 2011, C-252 de 2010 y C-135 de 2009,

entre otras, se han fijado los parámetros que se deben tener en cuenta en el control de constitucionalidad de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción previstos en la Constitución, unos de tipo formal y otros materiales, aspectos que se sintetizan a continuación.

2.2.1.- Esa Corporación resaltó que los estados de excepción *“son situaciones previstas y consentidas por la Constitución. En lugar de esperar la ruptura completa del orden constitucional, la Constitución prevé una situación de anormalidad constitucional, en la que se invierte el principio democrático, facultando al órgano ejecutivo para dictar normas con fuerza de ley”*, y como se trata de una situación extraordinaria, la Carta Política y la Ley Estatutaria que los reglamenta imponen una serie de limitaciones que requieren una interpretación restrictiva a de las facultades del Gobierno nacional como única opción compatible con la democracia constitucional, en el control respectivo, el cual tiene las siguientes características: i) jurisdiccional, ii) automático, iii) integral, iv) participativo, v) definitivo y vi) estricto, sin perjuicio del control político del Congreso de la República.

2.2.2.- Las causas que justifican la emergencia prevista en el canon 215 constitucional son la económica, la social, la ecológica o la existencia de una grave calamidad pública, pero todas ellas se pueden aglutinar o combinar cuando los hechos sobrevinientes y extraordinarios perturben o amenacen en forma grave e inminente de manera simultánea y resulten insuficientes las facultades ordinarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Si se trata de trata de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública se debe verificar que: i) se inscriba dentro de su definición, es decir *“aquella situación catastrófica que se deriva de causas naturales o técnicas, y que produce una alteración grave e intempestiva de las condiciones sociales, económicas y ecológicas de una región o de todo el país, o, como aquella desgracia o infortunio que afecte intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella y que perturbe o amenace perturbar de manera grave, inminente (...) el orden económico, social o ecológico”*; ii) además debe ser no solo grave sino imprevisto; iii) que no sea ocasionado por una guerra exterior o conmoción interior; y, iv) que las facultades ordinarias resulten insuficientes para su atención (presupuesto de suficiencia).

Los poderes excepcionales han de encaminarse a conjurar la crisis extraordinaria que motiva la declaración del estado de emergencia, lo cual excluye toda actuación arbitraria y desproporcionada, pues la facultad del gobierno no *“no se concibió ilimitadamente discrecional sino reglada, y en todo caso, ceñida a la finalidad del restablecimiento expedito de la normalidad”*. Las facultades extraordinarias del Gobierno se limitan a aquellas estrictamente necesarias a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos - principio de proporcionalidad; y proscribiendo el uso de las atribuciones que no sean indispensables para conjurar la crisis -principio de necesidad-, entre otras.

2.2.3.- Los **presupuestos materiales** que la Corte ha exigido para declarar el estado de emergencia deben responder a hechos sobrevinientes y extraordinarios distintos de los previstos en los artículos 212 y 213, que perturben o amenacen el orden económico, social y ecológico o que constituyan grave calamidad pública y se desagregan en tres componentes:

- a) **Juicio de realidad de los hechos invocados**, esto es, que efectivamente hayan existido, que se generaron en el mundo de los fenómenos reales cuya

acreditación puede resultar compleja. Se trata de un examen eminentemente objetivo consistente en una verificación positiva de los hechos<sup>[121]</sup> y de la existencia de la perturbación o amenaza del orden.

- b) **Juicio de identidad de los hechos invocados**, es decir, que efectivamente correspondan a aquellos pertenecientes a esta modalidad de estados de excepción y no a la declaración del estado de guerra exterior o de conmoción interior.
- c) **Juicio de sobreviniencia de los hechos invocados**, lo cual se contrapone a situaciones ordinarias, crónicas o estructurales, de ocurrencia común y previsible en la vida de la sociedad. Además, solo pueden ser utilizadas cuando “circunstancias extraordinarias” hagan imposible el mantenimiento de la normalidad institucional a través de los poderes ordinarios del Estado. Por tal razón, este juicio tiene también un elemento objetivo al suponer verificar si estos sí resultan imprevistos y anormales-

Respecto al carácter extraordinario de los hechos, en la sentencia C-135 de 2009 se indicó que los artículos 215 de la Constitución y 2º de la Ley 137 de 1994 EEE solo exigen que “las circunstancias invocadas sucedan de manera improvisada (...) y se aparten de lo ordinario, esto es, de lo común o natural”. De esta manera, también “la agravación rápida e inusitada de un fenómeno ya existente puede tener el carácter de sobreviniente y extraordinario, por ocurrir de manera inopinada y anormal”. También ha sostenido esta Corporación que las circunstancias que producen emergencias pueden ser de tres tipos: “(i) situaciones extrañas al Estado; (ii) acciones del Estado; (iii) omisiones del Estado”<sup>[133]</sup>, siendo más estricto el análisis del presupuesto material cuando es resultado de la acción u omisión del Estado.

2.2.4.-También indicó la Corte que en el control de Constitucionalidad debe considerarse el **Presupuesto valorativo**. La Constitución dispone que la emergencia podrá declararse frente a hechos sobrevinientes que perturben o amenacen perturbar “*en forma grave e inminente*” el orden económico, social y ecológico, o que constituya “*grave*” calamidad pública. Aunque se trate de un presupuesto valorativo no impide que se aplique un juicio objetivo que permita determinar si fue arbitraria o producto de un error manifiesto de apreciación, procediendo, entonces, su ponderación a partir de las implicaciones objetivas del presupuesto fáctico que ocasiona la declaración y demanda la protección del orden. Por tal razón, el presupuesto valorativo no refiere al supuesto de hecho que motiva la declaración del estado de emergencia, sino que comprende un juicio de valor sobre el presupuesto fáctico relacionado con la intensidad de la perturbación o amenaza, esto es, sobre sus impactos y consecuencias en la sociedad en términos económicos, sociales y ecológicos o de grave calamidad pública.

Ese órgano ha señalado que son los derechos constitucionales el parámetro para medir la gravedad de determinada o potencial perturbación del orden, por lo que dependiendo del grado de afectación de los derechos subjetivos se presenta mayor o menor perturbación actual o potencial. Así mismo, ha manifestado que al tratarse de un juicio valorativo presupone: i) un concepto establecido de orden público económico, social y ecológico o de grave calamidad pública y ii) unas valoraciones históricas sobre el criterio de normalidad y anormalidad propio de la vida social en un tiempo y lugar determinado. La tarea del Tribunal puede limitarse a la constatación de la existencia de una evidente arbitrariedad o de un error manifiesto -*límite y freno al abuso de la discrecionalidad* - sin llegar a suplantarse al gobierno en la valoración correspondiente.

**2.2.5.-** Otro de los criterios a tener en cuenta en el control de constitucionalidad es el **presupuesto de suficiencia**, que atañe a la evaluación de la existencia de medios ordinarios para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. El cumplimiento de este presupuesto tiene en voces de la Corte, tres estadios como son: **i)** el verificar la existencia de medidas ordinarias; **ii)** el establecer si dichas medidas fueron utilizadas por el Estado; y **iii)** el poder determinar la insuficiencia de estas medidas para superar la crisis.

2.2.6.- Igualmente, el Máximo Juez Constitucional indicó que en la declaración de los estados de excepción existen unas prohibiciones generales que deben observarse<sup>[154]</sup>, como son: i) la prohibición de suspensión de los derechos humanos y las libertades fundamentales<sup>[155]</sup>, por lo que las restricciones que procedan sobre algunos de ellos, deben cumplir los requerimientos esenciales previstos en la Carta Política, los tratados internacionales de derechos humanos que integran el bloque de constitucionalidad y la Ley 137 de 1994 -LEEE-<sup>[156]</sup>; ii) el principio de intangibilidad de ciertos derechos<sup>[157]</sup>; iii) la prohibición de desmejorar los derechos sociales de los trabajadores<sup>[158]</sup>; iv) la no interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado y la no supresión ni modificación de los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento<sup>[159]</sup>; v) los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, legalidad y no discriminación<sup>[160]</sup>; entre otros<sup>[161]</sup>.

2.3.- 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.

2.4.- 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 después de ese trámite se convirtió en Ley 137 de 1994, declarando la inexecutable de algunas de sus normas y la constitucionalidad de las demás.

2.5.- El mismo Órgano reconoció en sentencia C-145 de 2020, que en el fallo C-802 de 2002, se refirió a todos los estados de excepción, y reiteró en aquella muchos de los criterios expuestos en la última, y por lo mismo conservan plena validez.

De la sentencia C-802 de 2002 traemos a colación el concepto de orden público a cargo no solo del gobierno nacional sino de gobernadores y alcaldes en esta etapa de pandemia:

*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.*

### **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 los Decretos Legislativos 417 del 17 de marzo y 637 del 06 de mayo de 2020, a través los cuales 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 ocupará del 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 Nunchía Casanare, a través de su alcalde, esto es, una entidad del orden territorial.

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

## **2.- Control formal**

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

Entre las consideraciones en que se apoya la declaratoria del estado de excepción, se encuentran las siguientes:

a.- Que se busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud de los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país.

b.- Debe haber reducción de la movilidad, la aglomeración y la congregación en los sitios públicos, así como para evitar una mayor afectación de las distintas actividades económicas, el empleo, la industria y el comercio.

c.- Que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos, por lo que se deben expedir normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos con el objeto de garantizar la prestación de los servicios públicos.

d.- Que ante el surgimiento de la mencionada pandemia se debe garantizar la prestación continua y efectiva de los servicios públicos, razón por la cual se deberá analizar medidas necesarias para cumplir con los mandatos que le ha entregado el ordenamiento jurídico colombiano. Lo anterior supone la posibilidad flexibilizar los criterios de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios y establecer el orden de atención prioritaria en el abastecimiento de los mismos.

e.- Se deben adoptar las acciones necesarias para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en todo el territorio nacional.

Posteriormente se expidió el Decreto Legislativo 637 del 06 de mayo de 2020, en el cual se declaró nuevamente el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por 30 días calendario, contados a partir del 06/5/2020. Los fundamentos expuestos en este decreto son similares a los señalados en el Decreto 417 de 2020.

2.2.- El alcalde del municipio de Nunchía – Casanare para expedir el decreto objeto de control de legalidad, pese a que no enunció ninguno de los decretos, se establece de su contenido que la finalidad es doble: a) mitigar los efectos del Covid -19; b) y evitar problemas de orden público a raíz de la celebración del día de la madre. Por lo menos la primera finalidad corresponde a las indicadas en los Decretos Legislativos 417 y 637 de 2020.

Así las cosas, se encuentra que el Decreto 029 de 2020 cumple con 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 Nunchía Casanare.
- Una de las finalidades de decreto en comento es 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.
- Y cuando se examinan las medidas adoptadas por el alcalde de Nunchía través del Decreto 029 del 8 de mayo 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).

### **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 que la han desarrollado, sino igualmente teniendo en cuenta la Ley Estatutaria 137 de 1994 y la Constitución.

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 garantizaran 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.- Respecto del control material específico del decreto en comento, debe indicarse 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 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, entre ellos los distinguidos con los número 457, 531, 593y 636 de 2020.

La Corte Constitucional declaró la exequibilidad del Decreto 417 en sentencia C-145 de 2020.

Por ende, está justificada la existencia del motivo para que el alcalde de Nunchía 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 necesidad, motivación, proporcionalidad y legalidad, debe indicarse lo siguiente:

3.3.2.1- Aunque el Tribunal Administrativo de Casanare no está realizando el control de constitucionalidad de un decreto legislativo emitido durante la emergencia, puesto que ello corresponde privativamente a la Corte Constitucional, no hay duda de que los criterios señalados por ella en las sentencias de constitutucionalidad referidas en precedencia, son los mismos parámetros para realizar el control de legalidad dispuesto por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 y 151 numeral 14 del CPACA.

Por lo mismo tales criterios, en lo que sea pertinente, se aplican al presente caso.

3.3.2.2.- Las medidas decretadas están suficientemente fundamentadas en la Constitución y demás normas invocadas en las consideraciones del acto objeto de control.

3.3.2.3.- En resumen, las medidas adoptadas son las siguientes: i) decreto de ley seca transitoria y prohibición de expendio y consumo de bebidas embriagantes; ii) orden a las autoridades hacer cumplir lo dispuesto; iii) y advertencia de que la inobservancia de las medidas dará lugar a la imposición de las sanciones legales.

3.3.2.4.- Las medidas mencionadas resultan concordantes con las disposiciones dadas por el gobierno nacional en el Decreto 636 del 6 de mayo 2020, a través del cual se dan recomendaciones e instrucciones a los gobernadores y alcaldes para garantizar los derechos de los ciudadanos durante la pandemia.

3.3.2.5.- De otra parte, aunque el decreto restringe algunos derechos fundamentales garantizados por la Constitución y el ius cogens, las medidas adoptadas en el decreto

objeto de control de legalidad están justificadas, pues no son arbitrarias, sino que obedecen a la necesidad de proteger la vida, la salud y demás derechos de los ciudadanos, de los efectos catastróficos derivados de la pandemia originada en el COVID – 19, pues esa es una de las finalidades del Decreto; la otra, como se dijo, es evitar problemas de orden público, la cual aunque es constitucionalmente válida, en estricto sentido no encaja dentro del control de legalidad automático previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 151 numeral 14 del CPACA.

Sin embargo, al ser inseparables las dos finalidades mencionadas, es posible pronunciarse sobre ellas dentro del presente medio de control.

En conclusión, las medidas objeto de análisis resultan necesarias y proporcionales a las razones que le sirven de causa y se ajustan a la Constitución y a los lineamientos dados por el Gobierno Nacional en los decretos legislativos y ordinarios por las siguientes razones:

- a) Todas ellas encajan o encuadran dentro del poder de policía previsto para los alcaldes en el artículo 315 numeral 2 de la Constitución y el Decreto 418 de 2020.
- b) Por lo menos una de las finalidades del decreto municipal es mitigar y contrarrestar la propagación y efectos del COVID-19 en una fecha que, como lo es el día de la madre, hay riesgo evidente de la inobservancia del aislamiento preventivo obligatorio, que hasta ahora es la única medida efectiva recomendada y aplicada a nivel internacional y nacional, ante la ausencia de medicamentos y/o tratamientos médicos para contrarrestar los efectos de la pandemia derivada del Covid-19.
- c) Para la Corporación, las medidas dispuestas son simplemente algunos de los mecanismos adecuados que deben adoptar los mandatarios locales para garantizar la protección de los ciudadanos, las de sus familias y de la vida en comunidad en esta pandemia que está afectando a todos de una manera muy grave.

4.- El agente del Ministerio Público concluyó que, al no darse el requerimiento del artículo 136 del CPACA, esto es, que se trate de una “medida de carácter general que sea dictada en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”, el control de legalidad del Decreto 029 del 8 de mayo de 2020, es improcedente.

No se acoge el concepto emitido por el agente del Ministerio Público por las siguientes razones:

- a. Los efectos derivados del COVID-19 no han desaparecido, al contrario, es un hecho notorio que se han incrementado.
- b. Existe conexidad entre de las medidas tomadas en el Decreto 029 del 8 de mayo de 2020 con las causas que originaron la declaración del estado de excepción en el Decreto Legislativo 637 del 06 de mayo de 2020, toda vez que sus disposiciones están dirigidas de forma expresa y directa a reducir la posibilidad de contagio de coronavirus COVID-19 y así conjurar la crisis que actualmente se afronta al nivel mundial.
- c. Aunado a lo anterior, existe proporcionalidad entre la medida adoptada y la gravedad de la situación actual en razón de la pandemia, no resultando excesiva y siendo acorde para contrarrestar la expansión del virus.

Así las cosas, por las razones anotadas, aunque se respeta el concepto del señor procurador, no se comparte ni se acoge.

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** ajustado a la ley el Decreto 029 del 08 de mayo de 2020, expedido por el alcalde de Nunchía, acorde con la motivación precedente.

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

(Aprobado en Sala de la fecha, acta )

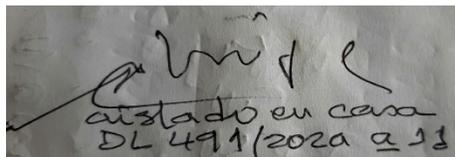
**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**



**AURA PATRICIA LARA OJEDA**



**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**

**SALVA VOTO**



**SALVAMENTO DE VOTO.** Sentencia del 16/07/2020, J. A. Figueroa Burbano, radicación 850012333000-2020-00239-00. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos presuntamente expedidos en desarrollo de estados de excepción. **Nunchía.** Decreto 29 del 08/05/2020. Temática: Poderes extraordinarios de policía por emergencia sanitaria. Ley seca transitoria, festejos día de las madres (desarrollo de las Leyes 1523 y 1801). Improcedente estudio de fondo<sup>1</sup>.

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

Se trata del D-29 del 08/05/2020 expedido por el alcalde de Nunchía; dispone ley seca para el fin de semana del 9 de mayo (celebraciones día de las madres), que se enmarca en poderes extraordinarios de policía administrativa.

2° La decisión dividida (despacho 01 y 03). Se dispuso someter a estudio de fondo el decreto en su integridad; su enfoque estima que *todos los actos administrativos generales territoriales relacionados con la pandemia por la COVID 19* deben objeto del CIL, porque, en últimas, por conexidad constituyen desarrollo del cuerpo normativo del estado de excepción, cuya dimensión impide afrontar la emergencia con la legislación permanente.

### 3. El voto disidente. Marco teórico

3.1 Resumen de caso. Considero improcedente estudio de fondo CIL por las razones expuestas en numerosos SV relativos a esa temática. Entre los más recientes, guardadas diferencias por la temporalidad y especificidad de la medida de orden público del presente acto: SALVAMENTO DE VOTO. Sentencia del 08/07/2020, J. A. Figueroa Burbano, radicación 850012333000-2020-00233-00 (acu 20-234).

El acto de ahora constituye ejercicio de poderes administrativos extraordinarios de policía, que tienen pleno apoyo en legislación permanente preexistente al estado de excepción; en rigor, ni siquiera depende de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio adoptadas por el Gobierno Nacional desde el D.E. 457/2020, en el espectro de la emergencia sanitaria (R-385/2020); menos, deviene de la segunda emergencia económica, declarada por el D.E. 637/2020.

Destaco que el Decreto 457/2020 ya pasó por remisión para CIL en el Consejo de Estado, donde se declaró improcedente, como lo he revelado en múltiples salvamentos de voto de esta temática.

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:

---

<sup>1</sup> En idéntico sentido, frente a contenido material y presupuestos fácticos y normativos similares, remito a numerosos SV del mismo seriado; entre los más recientes, a las sentencias con ponencias de J. A. Figueroa Burbano del Sentencia del 02/07/2020, radicación 850012333000-2020-00210-00; del 11/06/2020, radicación 2020-00124-00; del 18/06/2020, radicación 2020-00165-00; del 25/06/2020; radicación 850012333000-2020-00212-00 y del 25/06/2020, radicación 850012333000-2020-00207-00. Los casos tienen en común que se trata de actos territoriales que desarrollan los D.E. 457, 531 o 593 de 2020, todos, ejercicio de poderes extraordinarios de policía por emergencia sanitaria. Extienden aislamiento preventivo obligatorio, restringen consumo bebidas embriagantes, según Decreto ordinario 593 (desarrollo de las Leyes 1523 y 1801). Improcedente estudio de fondo.

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

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

*Tesis: No. A pesar de la inescindible conexidad fáctica entre la declaratoria de emergencia sanitaria, dispuesta por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante R-385 del 12/03/2020, y el estado de excepción de emergencia económica, ecológica y social de que trata el D.L. 417 del 17/03/2020, se trata de dos ámbitos normativos diferenciados en la fuente de las competencias del Gobierno y de las autoridades administrativas territoriales: lo que atañe a la emergencia sanitaria, en las perspectivas epidemiológica, de orden público interno (restricciones a derechos y libertades, tales como reunión, expresión, movilización, consumo de embriagantes, actividades productivas, comerciales, sociales, familiares y lúdicas) y de funcionamiento del sistema de salud pública, si deriva clara y suficientemente de los preceptos jurídicos que preexistan al D.L. 417/2020 está sometido a control de legalidad mediante los mecanismos ordinarios de la Ley 1437.*

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

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

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

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

3.5 Prescindo ahora de transcribir fragmentos ya publicados de la opción interpretativa que he ofrecido a la sala, no acogida, tanto en mis propias ponencias como en múltiples salvamentos de voto de esta serie de fallos, en aras de la brevedad. Basta al respecto recordar que una de las máximas expresiones de la senda *expansiva* del CIL (de la que se mantendrá breve referencia), ya fue rectificadas por su propia autor, precisamente porque desde la reactivación

del medio de control ordinario y permanente de nulidad simple, cesaron sus fundamentos fáctico políticos.<sup>2</sup>

3.6 Expiración de los efectos del D.L. 417/2020. Se advirtió en el enunciado teórico de los antecedentes del problema jurídico procesal que el acto territorial del que se ocupa este fallo se produjo *después de expirada la vigencia del D.L. 417/2020*, la cual, según su propio mandato, se mantuvo hasta el 17/04/2020.

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

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

Atentamente,



[Firma escaneada controlada 16/07/2020; Pág. 3 de 3]

**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**  
Magistrado

---

<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.