



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

Yopal Casanare, seis (6) de agosto de dos mil veinte (2020)

Referencia:	85001-2333-000-2020-00316-00
Medio de Control:	Legalidad
Acto controlado:	Decreto 053 del 19 de junio de 2020, expedido por la alcaldesa del municipio de Aguazul – Casanare

Magistrado Ponente: **JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**

I.- OBJETO

Procede el Tribunal a emitir sentencia dentro del asunto referenciado.

II.- EL ACTO CONTROLADO

A continuación, se sintetiza el contenido del Decreto 053 del 19 de junio de 2020, expedido por la alcaldesa del municipio de Aguazul Casanare, en los siguientes términos:

A.- Consideraciones jurídicas:

- 1.- Tuvo en cuenta los artículos 2, 44, 45, 46, 49, 95, 287, 296 y 315 de la Constitución Política.
- 2.- Trajo a colación la sentencia C-128 de 2018, donde se define qué es orden público.
- 3.- Citó el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, que señala que los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el presidente de la República o gobernador respectivo en relación con el orden público.
- 4.- Precisó que de conformidad con el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016 son autoridades de policía, entre otros, el presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes distritales o municipales.
- 5.- También hizo transcripciones de apartes de la Ley 1523 de 2012 precisando en qué consiste la gestión del riesgo de desastres y que su propósito explícito es contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible. De la misma norma destacó que entre sus principios se encuentran el de protección, precaución y concurrencia.
- 6.- Aludió que la Circular 011 del 10 de marzo del Ministerio de Salud y Protección Social, profirió una serie de recomendaciones para la contención del COVID-19 en sitios y eventos de alta afluencia de personas.
- 7.- Mediante la Resolución 0385 del 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-

19 y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del virus.

8.- Aludió que el gobierno departamental a través del Decreto 0109 del 16 de marzo de 2020 declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, adoptó medidas para hacer frente al virus en el departamento de Casanare y definió medidas de carácter transitorio con fines de protección y contención del COVID-19 en todo el departamento de Casanare.

B. Consideraciones fácticas

- La Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo de 2020 dio la declaratoria de pandemia mundial por la Organización Mundial de la Salud esencialmente por la velocidad de su propagación, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de redundar en la mitigación del contagio.
- En el marco del Comité Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres de Aguazul Casanare, realizado el 17 de marzo de 2020, se determinó con unanimidad el concepto favorable para declarar la calamidad pública por la emergencia sanitaria generada por el virus COVID-19 en el municipio.
- El Ministerio de Salud y Protección Social, en reporte del 18 de junio de 2020 indicó que en Colombia existen 60.217 casos confirmados, con 1950 muertes relacionadas. Precisó que, en el departamento de Casanare, existe 41 casos confirmados, de los cuales la mayoría son residentes en el municipio de Yopal.

C.- Valorativas

Precisó lo siguiente:

- El Ministerio de Salud y Protección social en memorando del 21 de abril de 2020 indicó que no existe medidas farmacológicas, como la vacuna y los medicamentos antivirales que permiten combatir la efectividad del Coronavirus COVID-19, ni tratamiento alguno, por lo que se requiere adoptar medidas no farmacológicas que tengan un impacto importante en la disminución del riesgo de transmisión del virus de humano a humano dentro de las cuales se encuentra, la higiene respiratoria, distanciamiento social, autoaislamiento voluntario y cuarentena, estas medidas indicó son las recomendadas por la OMS.
- Señaló que el 21 de junio de 2020 se celebraría el día del padre, y que para esa fecha es habitual adquirir detalles para festejar esa fecha conmemorativa, lo cual se convierte en un riesgo de exposición de los habitantes por la pandemia del Coronavirus – COVID – 19, imposibilitando al personal de la fuerza pública, que es reducido, controlar dicha situación.
- Por lo anterior, a fin de cumplir las medias de cuidado para preservar la salud y la vida, con el fin de minimizar el impacto de la pandemia generada por el Coronavirus COVID-19, se hace necesario prohibir la venta y el consumo de

bebidas embriagantes en espacios abiertos y en establecimientos de comercio en la jurisdicción del Municipio de Aguazul (área urbana y área rural).

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

“ARTÍCULO PRIMERO. LEY SECA: *Prohíbese la venta de bebidas embriagantes en establecimientos de comercio en la jurisdicción del Municipio de Aguazul (área urbana y área rural), a partir de las dieciocho horas (18:00) del día veinte (20) de junio de dos mil veinte (2020) hasta las cinco horas (5:00) del día veintidós (22) de junio de dos mil veinte (2020),*

ARTICULO SEGUNDO: *Ordenar a los organismos de seguridad del Estado y a la fuerza pública, hacer cumplir lo dispuesto en el presente decreto, para lo cual deberán realizar los operativos de rigor, en todo el territorio del Municipio de Aguazul, y proceder a la aplicación de las medidas correctivas de su competencia.*

ARTÍCULO TERCERO: *La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la aplicación de la ley 1801 de 2018 de conformidad al artículo 35 en su numeral 2, y sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal, así mismo se hará la inmovilización de los vehículos y el traslado a los patios si a ello hubiere lugar.*

ARTICULO CUARTO: *El presente decreto rige a partir de las dieciocho horas (18:00) del día veinte (20) de junio de dos mil veinte (2020).*

III.- ACTUACIÓN PROCESAL

ACTUACIÓN	FECHA
Radicación y reparto	23 de junio de 2020
Ingresó al Despacho	24 de junio de 2020
Admisión	24 de junio de 2020
Aviso a la comunidad en general	25 de junio de 2020
Notificación personal del auto admisorio	25 de junio de 2020
Corre traslado al agente del Ministerio Público	13 de julio de 2020
Ingresó al Despacho para proferir sentencia	28 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 se allegó la intervención del señor CÉSAR OSWALDO SANTOS SÁNCHEZ, quién indicó en resumen:

- El Decreto 053 del 19 de junio de 2020 no tuvo en cuenta el artículo 10 del Decreto 749 de 2020, en el cual el Gobierno nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de Coronavirus COVID-19, como lo prevé

- Resaltó que en dicho artículo se prohibió el consumo de bebidas embriagantes, más no la venta de estas e indicó que allí se estableció que no queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.
- La Administración Municipal debió tener en cuenta al expedir el mencionado decreto 53 y todos los demás proferidos en el marco de la emergencia sanitaria, que de acuerdo con lo previsto en el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 del Gobierno nacional, la dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, estará en cabeza del presidente de la República.

En razón de lo anterior, solicitó:

- a. Que se declare la nulidad del artículo primero del Decreto 053 del 19 de 2020, expedido por la alcaldesa del municipio de Aguazul.
- b. Que se aclare que lo que se prohíbe es el consumo de bebidas embriagantes, mas no la venta de estas.
- c. Y por último pidió una exhortación a municipio de Aguazul para que tenga en cuenta las disposiciones normativas de rango superior al momento de emitir los decretos en el marco de la emergencia sanitaria declarada en el territorio nacional por la pandemia Coronavirus COVID-19.

V.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

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

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

b.- Precisó que el problema jurídico a resolver consistía en determinar si el Decreto 053 del 19 de junio 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 053 del 19 de junio de 2020 emitido por la alcaldesa de Aguazul – Casanare, analizó el caso concreto, concluyendo lo siguiente:

- El 12 de marzo de 2020, mediante Resolución 385, el Ministerio de la Protección Social declaró emergencia sanitaria por causa del Coronavirus y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la programación. Dicho acto administrativo fue prorrogado en su vigencia hasta el día 31 de agosto de 2020 a través de la Resolución No. 844 del 26 de mayo de esta misma anualidad.
- La Organización Mundial de la Salud declaró el citado virus como pandemia.
- El presidente con la firma de todos sus ministros emitió el Decreto 637 del 06 de mayo de 2020 mediante el cual declaró un estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
- El Decreto 053 del 19 de junio de 2020 está relacionado con la situación de riesgo que pueda afrontar eventualmente la entidad territorial en cuanto a la situación de propagación y contagio (respecto de adopción de medidas e

instrumentos legales urgentes para conjurar la crisis acaecida por el COVID-19).

- Luego de transcribir el artículo 84 y 92 de la Ley 136 de 1994 indicó que la alcaldesa de Aguazul, constitucional y legalmente es la competente para dictar y ejecutar las acciones tendientes a la protección de todas las personas.
- Sin embargo, el acto administrativo objeto de enjuiciamiento y que fuera dictado por la Alcaldesa Municipal de Aguazul, no hace alusión alguna al estado de excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el Gobierno Nacional, pero sí menciona la Ley 1801 de 2016 “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”.
- Así las cosas, el Decreto 053 del 19 de junio de 2020, pese a que tomó medidas destinadas a prevenir la propagación y/o que se retrase el contagio del virus en la población, fueron adoptadas con fundamento en las atribuciones, prerrogativas y funciones que el ordenamiento jurídico le otorga ordinariamente al ejecutivo municipal en materia sanitaria.

Y con base en los anteriores argumentos solicitó que se declare improcedente el control inmediato de legalidad del Decreto 053 del 19 de junio de 2020 proferido por la alcaldesa del municipio de Aguazul.

VI.- PRUEBAS

Durante el trámite del medio de control que nos ocupa, se incorporó:

1. Copia del Decreto 038 del 08 de mayo de 2020, expedido por la alcaldesa del municipio de Aguazul y su constancia de publicación.
2. Acta del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del 17 de marzo de 2020 en el cual se trató el tema de declaratorio de calamidad pública con ocasión a la situación epidemiológica causada por el Coronavirus – COVI-19.

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.- La Corte Constitucional, en sentencia C- 145 del 20-05-20, se pronunció sobre la exequibilidad del Decreto Legislativo 417 de 2020. De ella hemos extractado lo que se indica a continuación, por considerar aplicables algunos de sus lineamientos al control que realizamos los tribunales administrativos con base en lo establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 y 151 numeral 14 del CPACA:

2.2.1.- Esa Corporación es competente para pronunciarse sobre sobre los decretos que declaran un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, en virtud de lo previsto en los artículos 215 párrafo y 241 numeral 7º de la Constitución^[53]. Desde la primera decisión sobre una declaración de estado de excepción, sentencia C-004 de 199^[54], ese Órgano ha construido una sólida línea jurisprudencial^[55] en orden a afirmar su competencia no solo sobre los decretos de desarrollo, sino también del decreto matriz.

2.2.2.- Los motivos que justificaron el conocimiento del mismo en cualquiera de las tres modalidades de estados de excepción (arts. 212, 213, y 215 de la C.P.) también fueron recogidos en la sentencia C-802 de 2002, que tratándose de la emergencia pueden traerse a colación recientemente las sentencias C-386 de 2017^[58], C-670 de 2015^[59], C-216 de 2011^[60], C-156 de 2011^[61], C-252 de 2010^[62] y C-135 de 2009^[63].

2.2.3.- Además, si bien a la vigencia del decreto declaratorio (30 días) se ha vencido, no impide que la Corte pueda ejercer su competencia dado que las medidas legislativas adoptadas, además de obedecer al decreto matriz, están vigentes por su carácter permanente o siendo transitorias continúan produciendo efectos jurídicos.

2.2.4.- En cuanto al alcance control sobre la declaración del estado de emergencia, F:\Users\antonysalcedo\Desktop\C-145-20 Corte Constitucional.webarchive - ftn64 la Corte 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”^[65]. Como se trata de una situación extraordinaria donde la ley no es aprobada por el legislador, la Carta Política a su vez impone una serie de limitaciones^[66], de los cuales se deriva la interpretación restrictiva de las facultades del Gobierno nacional como única opción compatible con la democracia constitucional^[67].

2.2.5.- El control de constitucionalidad, según lo indicado por la jurisprudencia, se vale de la propia Constitución Política, de los tratados internacionales de derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad^[68] (art. 93 constitucional) y de la Ley 137 de 1994^[69] (estatutaria de los estados de excepción-LEEE-). De la alteración excepcional de las competencias legislativas surge por consecuencia imperativa que el control constitucional de la declaración del estado de excepción y sus decretos de desarrollo tengan carácter i) jurisdiccional^[70], ii) automático^[71], iii) integral^[72], iv) participativo^[73], v) definitivo^[74] y vi) estricto^[75], sin perjuicio del control político del Congreso de la República^[76].

Los poderes excepcionales han de encaminarse a conjurar la crisis extraordinaria, fruto de la cual se declara el estado de emergencia^[77], lo cual excluye toda actuación arbitraria y desproporcionada; en efecto, la labor del gobierno “no se concibió ilimitadamente discrecional sino reglada, y en todo caso, ceñida a la finalidad del restablecimiento expedito de la normalidad”^[78].

2.2.6.- Con base en el artículo 215 de la Constitución y de la Ley 137 de 1994 (Ley Estatutaria de los Estados de Excepción -LEEE), la Corte ha determinado que la declaración del estado de emergencia debe cumplir unos requisitos formales y materiales, los que se resumen así:

a) Presupuestos formales

i) Haber sido firmada por el Presidente de la República y todos los ministros^[80]. Esta exigencia constitucional, ha sentado la Corte^[81], busca que el Jefe de Estado y sus ministros estén políticamente comprometidos con el contenido de la declaratoria del estado de emergencia y sus desarrollos, atendiendo la responsabilidad política del Gobierno que se establece en el texto superior^[82].

ii) Estar motivada adecuadamente^[83]. Ello significa que en los considerandos del decreto se consignen las razones que dieron lugar a la declaratoria, reservando el escrutinio judicial de su contenido para la fase subsiguiente, es decir, los presupuestos materiales^[84]. En la sentencia C-004 de 1992 se expuso la necesidad perentoria de “motivar adecuadamente los decretos que declaren la emergencia y acreditar, por parte del Presidente, la efectiva ocurrencia de las causales que se alegan para la misma”^[85].

Involucra una descripción de la ocurrencia de los hechos en cuanto al carácter sobreviniente y extraordinario, así como de la perturbación o amenaza en forma grave e inminente del orden económico, social y ecológico o de grave calamidad pública, y de la insuficiencia de las facultades ordinarias y, por lo tanto, la necesidad de medidas extraordinarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos^[86].

Por último, esta exigencia no constituye una mera formalidad sino “un requisito de orden sustancial”, por cuanto la expresión de las razones permite a la Corte ejercer el estudio integral sobre el estado de excepción^[87]. En la sentencia C-254 de 2009^[88] se adujo que la declaratoria del estado de excepción no puede contener una motivación aparente, esto es, aquella que no enuncia ni detalla los hechos que

originaron el advenimiento de la situación de emergencia. Del mismo modo, se reparó que bien puede ser escueta y concisa pero no inexistente ni implícita^[89], estableciendo que es una falencia insubsanable y que no puede ser suplida en el curso del juicio de constitucionalidad a través del decreto y práctica de pruebas^[90].

iii) Establecer claramente su duración^[91]. El artículo 215 de la Constitución establece que la declaratoria de emergencia podrá hacerse por periodos de hasta 30 días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario, además de disponer que el Gobierno debe señalar el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias.

Este Tribunal ha indicado que esta exigencia es consecuencia del principio de temporalidad que caracteriza a los estados de emergencia, en virtud del cual la transitoria asunción de la función legislativa y el poder que se sigue para restringir las libertades y garantías constitucionales, hacen imperativo un “periodo estrictamente limitado a las exigencias de la situación”^[92].

iv) Determinar con precisión el ámbito territorial de aplicación. Este requisito ha sido derivado de la preceptiva constitucional del estado de conmoción interior^[93], que permite al Gobierno su declaración en toda la República o parte de ella, por lo que la Corte ha recurrido a una aplicación analógica de tal regulación^[94].

v) Convocar al Congreso de la República^[95]. La Constitución exige del Gobierno en el decreto declaratorio de emergencia que convoque al Congreso, si no se hallare reunido, para los 10 días siguientes al vencimiento del término de vigencia. Ello es indispensable al permitir al Congreso examinar^[96] el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el estado de emergencia y las medidas adoptadas, debiendo pronunciarse expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso durante el año siguiente a la declaratoria podrá derogar, modificar o adicionar los decretos, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno, ya que aquellas que correspondan a sus miembros podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo^[97]. La finalidad de esta exigencia, se endereza a facilitar el control político, el cual es consustancial a nuestra democracia consustancial^[98]. Este requisito de convocatoria no resulta aplicable cuando el Congreso se encuentre reunido durante sus períodos de sesiones ordinarias, al momento de la adopción del decreto declaratorio de estado de emergencia^[99].

Finalmente, conforme al art. 16 de la LEEE, y aun cuando no constituye prerequisite formal de la declaratoria del estado de emergencia^[100], al día siguiente de la declaratoria del estado de excepción, el Gobierno enviará a los Secretarios Generales de la OEA y de la ONU, una comunicación en que dé aviso a los Estados parte de los citados tratados, de la declaratoria del estado de excepción y de los motivos que condujeron a ella, añadiendo que los decretos legislativos que limiten el

ejercicio de derechos deberán ser puestos en conocimiento de dichas autoridades^[101].

b) Presupuestos materiales

El examen de constitucionalidad sobre el decreto declaratorio del estado de emergencia está precedido también del cumplimiento de unos presupuestos materiales^[102]. Las alteraciones del orden que la Constitución encuentra deben ser conjuradas a través del estado de emergencia^[103] son la económica, la social, la ecológica o la existencia de una grave calamidad pública. La Corte ha manifestado que en la declaratoria del estado de excepción se pueden aglutinar o combinar los distintos órdenes (económico, social y ecológico, o que constituya grave calamidad pública) 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^[104].

Al realizar el control material de una declaratoria 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”^[105].

Así mismo, atendiendo dicho concepto el evento catastrófico ii) debe ser no solo grave^[106] sino imprevisto^[107]; iii) que no sea ocasionado por una guerra exterior o conmoción interior y, iv) que las facultades ordinarias resulten insuficientes para su atención^[108].

En términos generales la Corte ha señalado^[109] que los límites establecidos por la regulación constitucional^[110] se manifiestan principalmente en los siguientes aspectos:

i) Se restringe la discrecionalidad del Presidente de la República para apreciar los presupuestos que dan lugar a la declaratoria del estado de emergencia, a saber: -los hechos sobrevinientes y extraordinarios, distintos a los previstos en los artículos 212 y 213; -que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico o que constituyan grave calamidad pública; y -que no puedan ser conjurados con los mecanismos ordinarios que le entrega el ordenamiento jurídico^[111].

ii) Las facultades extraordinarias del Gobierno se limitan a aquellas estrictamente necesarias a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Si bien el ejecutivo goza de cierto margen de maniobra para determinar las atribuciones de las cuales hará uso, esta resulta restrictiva pues se busca impedir el empleo excesivo de las facultades extraordinarias -principio de proporcionalidad de las medidas proferidas

durante el estado de excepción- y proscribir el uso de las atribuciones que no sean indispensables para conjurar la crisis -principio de necesidad-, entre otras^[112].

iii) Los decretos legislativos solo podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaración del estado de emergencia. De este modo, se pretende circunscribir el ejercicio de la potestad excepcional de expedir normas con fuerza de ley a la problemática relacionada con la declaratoria^[113].

iv.- Específicamente, los **presupuestos materiales** que la Corte ha exigido para declarar el estado de emergencia ^[117]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^[118] y se desagregan en tres componentes:

- **Juicio de realidad de los hechos invocados.** Está dado en determinar que los hechos que se aducen dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia efectivamente hayan existido, esto es, que se generaron en el mundo de los fenómenos reales cuya acreditación puede resultar compleja^[119]. Se trata de un examen eminentemente objetivo^[120] consistente en una verificación positiva de los hechos^[121] y de la existencia de la perturbación o amenaza del orden^[122].
- **Juicio de identidad de los hechos invocados**^[123]. Está dado en constatar que los hechos como sustento de la declaratoria del estado de emergencia efectivamente correspondan a aquellos pertenecientes a esta modalidad de estados de excepción^[124]. Se verifica por vía negativa, es decir, que los hechos no correspondan a aquellos que darían lugar a la declaración del estado de guerra exterior^[125] o de conmoción interior^[126]. Además, en eventos en que resulte complejo determinar la naturaleza de los hechos que generan la declaratoria del estado de excepción, como es el caso de los estados de conmoción interior y de emergencia dada la estrecha relación que tiene el orden público y el orden económico y social, se debe partir de reconocer al Presidente de la República **un margen suficiente de apreciación** para realizar la evaluación de la figura que mejor se ajuste a la situación presentada, atendiendo que es él, el responsable directo del mantenimiento y restablecimiento del orden público^[127].
- **Juicio de sobreviniencia de los hechos invocados**^[128]. Los hechos deben tener un carácter sobreviniente como lo ha reiterado la jurisprudencia de la Corte^[129], lo cual se contrapone a situaciones ordinarias, crónicas o estructurales, de ocurrencia común y previsible en la vida de la sociedad^[130]. Además, solo pueden ser utilizadas cuando “circunstancias extraordinarias”

hagan imposible el mantenimiento de la normalidad institucional a través de los poderes ordinarios del Estado^[131]. Por tal razón, este juicio tiene también un elemento objetivo al suponer verificar si estos sí resultan imprevistos y anormales^[132].

- 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”^[133], siendo más estricto el análisis del presupuesto material cuando es resultado de la acción u omisión del Estado.

c) **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^[134].

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^[137].

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^[138], esto es, sobre sus impactos y consecuencias en la sociedad en términos económicos, sociales y ecológicos o de grave calamidad pública^[139].

La Corte^[140] 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^[141] se presenta mayor o menor perturbación actual o potencial^[142]. 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^[143].

Esta Corporación ha destacado que al existir un importante elemento subjetivo de valoración por el Presidente de la República el juicio de la Corte debe ser respetuoso de un margen significativo de apreciación de la gravedad e inminencia en la afectación del orden^[144]. Así las cosas, 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-^[145] al calificar los hechos detonantes de la emergencia^[146]. En conclusión, la constatación con la realidad objetiva permite a la Corte estudiar si el Gobierno incurrió en una arbitrariedad o error manifiesto, sin llegar a suplantarlo en la valoración correspondiente.

d) Presupuesto de suficiencia

El juicio de suficiencia atañe a la evaluación de la existencia de medios ordinarios para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Ello se deriva de los artículos 215 de la Constitución y de los artículos 2^[147] y 9^[148] de la Ley 137 de 1994. La valoración de los mecanismos ordinarios al alcance del Estado corresponde al Presidente de la República, como ocurre con los demás presupuestos materiales, pero ello no es absoluta al sujetarse a la Constitución, a los tratados internacionales que integran el bloque de constitucionalidad y a la Ley 137 de 1994 -LEEE--^[149].

Ello es expresión del principio de subsidiariedad, conforme al cual para acudir al estado de emergencia, el ejecutivo se debe encontrar ante la imposibilidad o insuperable insuficiencia de los mecanismos e instituciones que le confiere la normatividad para tiempos de normalidad^[150]. En esta senda, la Corte ha señalado que a través del tiempo el Estado acumula experiencias para forjar un conjunto de mecanismos que si bien no satisfacen todas las contingencias que pudieran presentarse, sí propenden por garantizar una mayor capacidad de respuesta institucional en situaciones de normalidad, para de esta manera impedir que el país quede a merced de los sucesos y sin posibilidad de canalizar sus efectos^[151]. Con ello se busca que la legislación de emergencia sea cada vez más excepcional^[152].

Por último, el cumplimiento de este presupuesto tiene en voces de este Tribunal 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^[153].

2.2.6.- Otras prohibiciones constitucionales

En la declaración de los estados de excepción existen unas prohibiciones generales que deben observarse^[154], como son: **i)** la prohibición de suspensión de los derechos humanos y las libertades fundamentales^[155], 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-^[156]; **ii)** el principio de intangibilidad de ciertos derechos^[157]; **iii)** la prohibición de desmejorar los

derechos sociales de los trabajadores^[158]; 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^[159]; v) los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, legalidad y no discriminación^[160]; entre otros^[161].

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, tal como lo reconoció en sentencia C-145 de 2020, en sentencia 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 *Ibidem* fija la competencia territorial en este Tribunal en única instancia, teniendo en cuenta que quien emitió el acto objeto de control es el municipio de Aguazul Casanare, a través de su alcalde, esto es, una entidad del orden territorial.

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

2.- Control formal

2.1.- El Gobierno nacional en pleno, a través del Decreto Legislativo 637 del 06 de mayo de 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 6/5/2020.

2.2.- La alcaldesa de Aguazul Casanare, pese a que no invocó el Decreto Legislativo 637 de 2020 en la parte considerativa del Decreto 053 del 19 de junio de 2020, es claro que lo expidió durante el estado de excepción, en desarrollo del mismo y con el fin de emitir medidas para prevenir y controlar propagación del coronavirus COVID-19 en ese territorio y mitigar sus efectos.

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

- Fue expedido por una autoridad del orden territorial, esto es, por la alcaldesa de Aguazul Casanare.
- Se emitió con la finalidad de mitigar el riesgo que conlleva el virus COVID 19 e impedir su propagación, que es precisamente la razón esgrimida por el presidente de la república y sus ministros para declarar el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, mediante Decreto 637 de 2020.
- Y cuando se examinan las medidas adoptadas a través del Decreto 053 del 19 de junio de 2020 emitido por la alcaldesa de Aguazul se observa que son generales, impersonales, objetivas, abstractas y que no se agotan con el primer uso; es decir, se trata de un acto de carácter general, que es uno de los requisitos señalados por las leyes 137 de 1994 (artículo 20) y 1437 de 2011 (artículos 136 y 151 numeral 14).

3.- Control material

Respecto de este tema, la Corporación considera lo siguiente:

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

3.2.- La Carta, 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 los 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 45 y 531 y 593, a los cuales se hizo referencia en precedencia.

Así lo reconoció también la Corte Constitucional en sentencia C-145 de 2020.

El 6 de mayo de 2020, mediante Decreto Legislativo 637 volvió a decretar un nuevo estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por la misma causa y similares fundamentos.

Por ende, existe un motivo válido para que la mandataria de Aguazul 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 en el acto objeto de control, su motivación, necesidad, 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 constitucionalidad referidas, 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 adoptadas en el acto objeto de control están suficientemente fundamentadas en la Constitución y demás normas citadas en sus consideraciones.

3.3.2.3.- En resumen, las medidas adoptadas son las siguientes: i) prohibir la venta y consumo de bebidas embriagantes desde el 20 al 22 de junio de 2020, en razón de las festividades del día del padre, para evitar no solo problemas de orden público incontrolable por las autoridades sino para evitar que esa celebración sea motivo propicio para la propagación del Covid- 19; ii) ordenar a los organismos de seguridad del estado

hacer cumplir lo dispuesto y; iii) advertir que la violación e inobservancia de las medidas dará lugar a la aplicación de las sanciones establecidas en la Ley 1801 de 2018.

3.3.2.4.- Por lo menos una de las finalidades del decreto municipal, tal como ya se señaló, es mitigar y contrarrestar la propagación y efectos del COVID-19 en una fecha en la cual hay incremento de posibilidades de contagio entre personas, es decir, el fin perseguido es garantizar la salud y la vida de todos.

3.3.2.5.- Y aunque las medidas adoptadas por la mandataria de Aguazul en el decreto objeto de control de legalidad, restringen algunos derechos protegidos por la constitución, la ley, y el ius cogens, resultan necesarias y proporcionales a los hechos y circunstancias que le sirven de causa. Es decir, no son arbitrarias, sino que por el contrario, tienen una justificación constitucional (protección de la salud y la vida de la comunidad) y legal válida (el Decreto ordinario 636 de 2020, puesto que el acto examinado se ajusta a sus disposiciones). Debe agregarse que, para la Corporación, la ley secano sino una de las medidas adecuadas que deben adoptar las autoridades en aras de proteger la salud y la vida, entre otros derechos, de los ciudadanos, sus familias y de la vida en comunidad en esta pandemia que está afectando a todos de una manera muy grave.

3.3.2.6.- En cuanto a la vigencia del Decreto 53 del 19 de junio de 2020 debe anotarse:

a) El Decreto 053 del 19 de junio de 2020, expedido por la alcaldesa del municipio de Aguazul, estableció ley seca en el periodo comprendido del **20 al 22 de junio de 2020**.

Según, certificación expedida por el secretario del despacho de la Secretaría General del municipio de Aguazul el decreto municipal fue notificado el **23 de junio de 2020**.

b) En razón de lo anterior debe hacerse las siguientes precisiones:

- La Ley 57 de 1985 establece que la Nación, los Departamentos y los Municipios incluirán en sus respectivos Diarios, Gacetas, o Boletines Oficiales, todos los actos gubernamentales y administrativos que la opinión deba conocer para informarse sobre el manejo de los asuntos públicos y para ejercer eficaz control sobre la conducta de las autoridades, y los demás que según la ley deban publicarse para que produzcan efectos jurídicos.
- El CPACA en el numeral 9 de su artículo 3, indicó que, en virtud del principio de publicidad, **las autoridades** darán a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, **sus actos**, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, **notificaciones y publicaciones** que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en dicho código.

En su artículo 65 dispone que los actos administrativos de carácter general no son obligatorios mientras no sean publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales.

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

- La publicidad de los actos administrativos, además de ser un deber para la administración (artículo 209 constitucional), es un derecho fundamental para el administrado, puesto que solo a partir de su conocimiento tiene el deber jurídico de acatar sus disposiciones, por una parte, y además, porque hace parte del debido proceso, tal como lo ha señalado en forma reiterada la Corte Constitucional¹.
- Frente a los efectos de la publicidad del acto administrativo y su eficacia, como uno de los atributos del acto administrativo, el Consejo de Estado precisó lo siguiente:

*“[E]s necesario recurrir a tres conceptos y elementos esenciales que se predicen del acto administrativo, en cuanto constituyen “piezas articuladoras, tendientes a la obtención de decisiones acordes con el ordenamiento jurídico” relativos a: i) su existencia, ii) su validez y **iii) su eficacia**. La existencia del acto administrativo coincide con su nacimiento a la vida jurídica, en otro entendido, se presenta cuando la voluntad de la administración está integrada de los elementos necesarios que permiten considerar que ha proferido una decisión con efectos jurídicos. En lo que respecta a los presupuestos de validez del acto administrativo, debe entenderse que la decisión de la administración nació a la vida jurídica, en razón a que por la presunción de legalidad se considera expedido en cumplimiento de las condiciones o elementos esenciales que lo identifican y que se refieren a: i) órgano competente, ii) objeto, causa, motivo y finalidad, y iii) procedimiento de expedición. Son estos elementos de formación los que están sometidos a control judicial. [...] **Y finalmente, en relación con los elementos de eficacia del acto administrativo, éstos constituyen esas actuaciones indispensables que la administración debe adelantar para que el acto existente y válido provoque frente a los destinatarios, los efectos jurídicos que tiene dispuestos**”². (Subrayado por este Tribunal)*

- d. De lo analizado en precedencia en cuanto al contenido del acto administrativo (formal y material) se puede establecer que el decreto municipal cuenta con los atributos de existencia y validez; sin embargo, no se cumple con el requisito de eficacia, por cuanto su publicación se produjo de forma posterior a la fecha en que supuestamente empezó a regir.
- e. El Consejo de Estado, al analizar la inoponibilidad por falta de publicación, explicó que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha sido consistente, pacífica y reiterada en afirmar que, ante todo, es necesario diferenciar los requisitos de validez de los presupuestos de eficacia de los actos administrativos. Cuando se incumplen los primeros (falta de competencia, falsa motivación, desviación de poder, etcétera) el instrumento procesal puesto a disposición de la ciudadanía para controlar la voluntad unilateral de la Administración que produce efectos jurídicos es la nulidad simple o nulidad y restablecimiento del derecho. La eficacia de esas decisiones tiene que ver directamente con la obligatoriedad para los particulares, cuestión que varía en razón a su naturaleza general o concreta; es decir, cuando quiera que se esté en presencia de un acto general y abstracto la vinculatoriedad se predica desde

¹ Ver sentencias C-96 de 2001, SU-447 de 2011 y C-344 de 2014, entre otras.

² Consejo de Estado, 26 de sep. 2009, radicación: 05001-23-31-000-2008-01225-01, C.P. Nubia Margoth Peña Garzón.

el momento de su publicación, y si se trata del segundo de ellos es oponible desde que se produce la notificación.

A su juicio, el principio de publicidad, consagrado en el artículo 209 de la Constitución Política, constituye una garantía para los administrados, en el sentido de que no habrá actuaciones oscuras y secretas de las autoridades y que las decisiones que los afecten serán dadas a conocer con miras a que puedan ejercer en forma oportuna el derecho de contradicción.

En ese orden, la publicación del acto no es un requisito para su validez y, por lo tanto, lo que se afecta es la eficacia del mismo, es decir, lo hace inoponible frente a terceros.

Y de lo anterior la Sala concluyó que, resultaría improcedente que:

“[R]esultaría improcedente que un juez declare ineficaz un acto administrativo por carecer de los requerimientos de publicidad correspondientes, pues su competencia se restringe a verificar el cumplimiento de requisitos de validez en la forma indicada o a través del decreto de la medida cautelar de suspensión provisional dispuesta en el artículo 152 del CCA., que tiene como fin dejar sin efectos los actos administrativos que resulten contradictorios con el ordenamiento jurídico que le sirve de fundamento³”

Así las cosas, pese a que se advierte la ineficacia del acto administrativo por falta de publicación oportuna, no se pronunciará sobre ella, ya que la competencia de este Tribunal se limita a verificar el cumplimiento de requisitos de validez.

3.- El agente del Ministerio Público señaló en resumen que debe declararse improcedente el control inmediato de legalidad del Decreto 053 del 19 de junio de 2020 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”.

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. El hecho de que no se haya indicado expresamente en la motivación del acto municipal que era un desarrollo de lo establecido en el Decreto 637 de 2020, a través del cual se volvió a decretar la emergencia económica, social y ecológica, no implica que no haya conexidad entre de las medidas del Decreto 053 del 19 de junio 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 por lo menos evitar la contaminación con dicho virus.

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera, 12 jul. 2018, radicación: 11001-03-24-000-2012-00073-00, C.P. Oswaldo Giraldo López.

c. Al realizar el control de constitucionalidad del Decreto Legislativo 417 de 2020, la Corte Constitucional señaló en uno de sus apartes que en el control material de una declaratoria 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.

d. Ese y otros criterios son plenamente aplicables al control de legalidad de los actos expedidos por los alcaldes para mitigar y contrarrestar la emergencia; y de su aplicación en concreto, de acuerdo con las razones expresadas en precedencia, se deduce sin lugar a dudas que el control de legalidad del Decreto 053 no solo es procedente, sino que las medidas adoptadas son razonables, necesarias, proporcionales a los hechos y circunstancias que les sirven de causa, sino que igualmente se ajustan a la finalidad, directrices y normativa prevista en el Decreto ordinario 636 de 2020, que es una de las normas expedidas para contrarrestar la emergencia.

Por ende, aunque se respeta el concepto del señor procurador, no se comparte ni se acoge.

5.- En lo que atañe a la intervención del señor CÉSAR OSWALDO SANTOS SÁNCHEZ, se señala:

- El Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público; concretamente en su artículo 10 precisó:

“Artículo 10. Prohibición de consumo de bebidas embriagantes. Ordenar a los alcaldes y gobernadores que en el marco de sus competencias constitucionales y legales prohíban, dentro de su circunscripción territorial, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de julio de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes”.

- Por su parte, en el Decreto 053 del 16 de junio de 2020 se estableció: *“prohíbese la venta de bebidas embriagantes en establecimientos de comercio en la jurisdicción del municipio de Aguazul (área urbana y área rural), a partir de las dieciocho horas (18:00) del día 20 de junio de 2020 hasta las cinco horas (5:00) del día 22 de junio de 2020.*
- La Ley 1551 de 2015, establece en su artículo 29 que, además de las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo, los alcaldes municipales para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, puede restringir o **prohibir el expendio** y consumo de bebidas embriagantes.
- Las medidas contenidas en el decreto municipal como en el decreto del gobierno nacional están destinadas a evitar la propagación del Coronavirus – COVID-19.

Una de las medidas dispuestas en el Decreto 749 de 2020 consiste en prohibir el consumo de bebidas embriagantes **en espacios abiertos y establecimientos de comercio**, con el fin de evitar aglomeraciones.

En lo que atañe a las dispuestas en el acto municipal, buscan limitar los contagios que pueden darse en razón de la celebración del día del padre.

Debe agregarse que la ley seca decretada, igualmente puede adoptarse con fundamento en las facultades previstas en la Ley 1551 de 2015, pero ello no significa que resulten contradictorias con lo dispuesto en el Decreto Legislativo 637 de 2020.

Por lo tanto, no se acogen las pretensiones del interviniente.

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

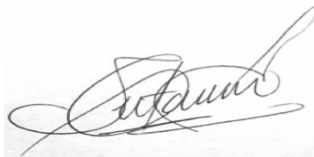
RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR ajustado a la ley el Decreto 053 del 19 de junio de 2020, expedido por el municipio de Aguazul, acorde con la motivación precedente.

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

(Aprobado en Sala del 6 de agosto de 2020 la fecha, acta No.)

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO



AURA PATRICIA LARA OJEDA



D.L. 491 a. 11 y 806 a. 2

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

SALVA VOTO



SALVAMENTO DE VOTO. Sentencia del 06/08/2020, J.A. Figueroa Burbano, radicación 850012333000-2020-00316-00. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos presuntamente expedidos en desarrollo de estados de excepción. **Aguazul.** Decreto **53** de 2020. Temática: Poderes extraordinarios de policía por emergencia sanitaria. Ley seca en régimen de aislamiento preventivo obligatorio (desarrollo de las Leyes 1523 y 1801 y del D-**593/2020**). Improcedente estudio de fondo¹.

1. EL ACTO SOMETIDO A CONTROL DE LEGALIDAD

D-53 del 19/06/2020, expedido por el alcalde de Aguazul. Ordena ley seca para el fin de semana de los festejos del día del padre, como medida policiva sustentada en los poderes extraordinarios permanentes de dichos mandatarios, para sortear situaciones generales de orden público.

3. El voto disidente

Resumen de caso: Conuerdo con el procurador en que es improcedente estudio de fondo CIL, por las siguientes razones:

1ª El decreto declarativo 637, al igual que el D.L. 417, como es propio de su naturaleza, declaran estado de excepción, pero ninguno de ellos autoriza a las autoridades territoriales para adoptar ninguna medida; habilitan al Gobierno para regular por decretos legislativos las temáticas que cada uno anuncia, así que no son fuente normativa para actos municipales, ni sustento técnico para abrir paso al CIL.

2ª El D-53 de Aguazul no desarrolla el D.E. 749/2020 (ni alguno de sus antecesores desde el D.E. 636/2020), que sí deriva de medidas legislativas que se fundamentan en el D.L. 417/2020. Tanto que prohíbe actividades autorizadas por el D.E. 749, como el expendió de bebidas embriagantes, para llevar o consumir en otro sitio (no público).

3ª El D-53 de Aguazul, es una medida policiva distinta, expresión de poderes extraordinarios de policía administrativa permanentes, que se ejerció por la conexidad fáctica (no normativa) con la emergencia sanitaria, como se indica en la misma ponencia, así:

- La Ley 1551 de 2015, establece en su artículo 29 que, además de las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo, los alcaldes municipales para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, puede restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes.

4ª Por ello, en el mismo contexto de numerosos SV relativos a ese enfoque, considero improcedente el estudio de fondo. Nada anticipo acerca de la presunta ilegalidad del acto, a la que se refirió una intervención ciudadana; nótese que no fue acogida porque se dijo (por la mayoría) que a pesar de las autorizaciones del D.E. 749/2020, el alcalde goza de mayor autonomía para disponer en su jurisdicción, pero con base en la legislación permanente que preexiste al estado de excepción, declarado por los D.L. 417/2020 y 637/2020, lo que en cierto modo entraña una contradicción entre el postulado procesal y premisa analítica para validar el acto municipal.

¹ En idéntico sentido, frente a contenido material y presupuestos fácticos y normativos similares, SV a las sentencias del 30/07/2020, A.P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00254-00; del 25/06/2020, J. A. Figueroa Burbano, radicación 850012333000-2020-00200-00; del 11/06/2020, radicación 2020-00124-00 y del 18/06/2020, mismo ponente, radicación 2020-00165-00; seriado de medidas de aislamiento desarrollo D-457, D-531 y D-593, esto es, hasta cuando sobrevino el D-E. 636/2020, que cambió los escenarios.

Marco teórico del salvamento de voto

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

3.2 He propuesto el siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

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

Basta al respecto recordar que una de las máximas expresiones de la senda *expansiva* del CIL (de la que se mantendrá breve referencia), ya fue rectificadas por su propia autor, precisamente porque desde la reactivación del medio de control ordinario y permanente de nulidad simple, cesaron sus fundamentos fáctico políticos.²

4ª LA PLURALIDAD DE OPCIONES INTERPRETATIVAS³

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

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

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

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

² Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 19, auto de ponente del 20/05/2020, W. Hernández Gómez, radicación 110010315000-2020-01958-00. Similares enfoques restrictivos, por la técnica instrumental propia del CIL, pueden verse en las siguientes providencias recientes (casos CIL emergencia sanitaria 2020): Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 11, auto de ponente del 22/04/2020, S.J. Carvajal Basto, radicación 11001-03-15-000-2020-01163-00(CA)A; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 10, sentencia del 10/05/2020, S.L. Ibarra Vélez, radicación 110010315000-2020-00944-00.

³ El aparte que se recoge en este epígrafe se ha construido a partir de los resultados de la investigación de relatoría realizada por la abogada auxiliar Eliana Combariza, a los que se incorpora la gráfica ilustrativa de las tensiones de línea, para los casos CIL del año 2020, conocidos hasta ahora. El funcionario validó y analizó las fuentes pertinentes.

5. CONCLUSIONES

En los términos que preceden cumpla la carga de revelar a la comunidad jurídica la riqueza y complejidad del debate jurídico que ha ocupado a esta Corporación en el seriado de casos CIL.

Aquí ni por asomo se trata de soslayar el deber judicial de juzgar; desde luego que el suscrito disidente, desde su convicción de juez humanista, tiene clarísimo que diversas actuaciones de las autoridades administrativas adoptadas en esta época de emergencia sanitaria y, actualmente, de dos sucesivas emergencias económicas, sociales y ecológicas en el contexto de la pandemia por el coronavirus SARS CoV-2 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,



D.L. 491 a. 11 y 806 a. 2
Firma escaneada controlada; 06/08/2020. Sin asignar firma electrónica.
NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ
Magistrado