

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

Yopal, cuatro (04) de junio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad
ACTO: Decreto 062 del 17 de abril de 2020
RADICACIÓN: 85001-2333-000-2020-00187-00

MAGISTRADA PONENTE: AURA PATRICIA LARA OJEDA

ANÁLISIS DE LEGALIDAD DE ACTO ADMINISTRATIVO EXPEDIDO EN DESARROLLO DECRETO 417 DEL 17 DE MARZO DE 2020.

I ANTECEDENTES

El Municipio de Villanueva, remitió vía correo electrónico el Decreto 062 del 17 de abril de 2020, suscrito por el alcalde municipal de dicho ente territorial, que correspondió al despacho 03 según acta del 22 de abril del año en curso.

TRAMITE PROCESAL

El 22 de abril de 2020 se admitió el control inmediato de legalidad, mediante auto que fue notificado por estado No 75 del 23 de abril de 2020 y personalmente al ente territorial y al Procurador 53 Judicial para asuntos administrativos, de conformidad con la certificación emitida por la Secretaría de la Corporación de la misma fecha, igualmente se publicó el aviso No 101 en la página web del Tribunal informando la existencia del proceso a la comunidad. Posteriormente, en cumplimiento del auto aludido, el día 11 de mayo de 2020 se corrió traslado al Ministerio Público remitiendo copia del expediente de la referencia en medio digital, para rendir el respectivo concepto.

ACERVO PROBATORIO RECAUDADO:

En cumplimiento de lo ordenado en el auto referido, la entidad mencionada aportó al expediente copia de los siguientes documentos:

- ✓ Acta de reunión ordinaria del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo del municipio de Villanueva de fecha 16 de marzo de 2020, en cuya parte pertinente y de acuerdo a la deliberación de las diferentes autoridades que conforman dicho organismo, se socializó el decreto expedido por el Alcalde en concordancia con la normatividad emitida a nivel nacional, se implementó la atención al público con restricciones de acceso en las instalaciones de la entidad, evitando el contacto, se determinó trabajo en casa para los contratistas de prestación de servicios de la Alcaldía, se acordó además realizar campañas de prevención por parte de salud pública en el municipio y capacitaciones para el manejo de la pandemia.
- ✓ Acta de reunión ordinaria del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Villanueva realizada el 17 de marzo de 2020, en cuya parte pertinente y de acuerdo a la deliberación de las diferentes autoridades que conforman dicho organismo, se socializó la problemática que surge por la contingencia del Coronavirus, cada sector expuso sus necesidades. Se concluyó por los intervinientes, la necesidad de declarar la calamidad pública en el municipio con el fin de destinar algunos recursos para contrarrestar los eventuales efectos de la pandemia en Villanueva, de igual forma se dispuso acatar las decisiones del orden nacional y departamental en contra del COVID-19.
- ✓ Acta de reunión ordinaria del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Villanueva celebrada el 19 de marzo de 2020, en la cual se hizo seguimiento de las medidas adoptadas en las reuniones realizadas con anterioridad en relación con el plan de acción en contra del COVID-19, ajustando las actividades de acuerdo con lo que ha ocurrido en el municipio.
- ✓ Acta de reunión virtual de fecha 9 de abril de 2020, del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Villanueva, en ella se socializó el Plan de acción de presupuesto para el COVID-19, se consignó que es necesario realizar controles en algunos puntos determinados de ingreso al municipio desde los departamentos del Meta y Boyacá, se discutió respecto a la disposición final de cadáveres solicitando apoyo a las EPS, así mismo, se determinó realizar la compra de insumos e implementos para el personal de la salud en el

Hospital del municipio y verificar que las plantas de energía alternas estén disponibles para cualquier emergencia en esa entidad, se dispuso dar elementos de protección para la Policía nacional y la defensa civil, entre otras disposiciones. Finalmente se aprobó el plan de acción por la mayoría de los integrantes del Consejo.

- ✓ Decreto municipal No 046 del 23 de marzo de 2020 mediante el cual se ordena la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas religiosas, deportivas, políticas, y demás eventos públicos y privados, que impliquen la concentración en espacios cerrados y abiertos en contacto estrecho, conminando a la ciudadanía para que adopte unas medidas preventivas y recomendaciones de autocuidado personal y colectivo, adoptando las establecidas por el Ministerio de salud y Protección Social. Por otra parte, se dispone que la red pública y privada de prestadores de servicios de salud deberá distribuir y priorizar la atención domiciliaria, se activa con carácter permanente el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, entre otras disposiciones.
- ✓ Decreto No 048 del 17 de marzo de 2020 mediante el cual se limitan todos los eventos y sitios masivos a un máximo de 20 personas ya sea público o privado, concentraciones, manifestaciones, actividades religiosas y eventos de afluencia masiva en el municipio de Villanueva, se ordena el cierre de bares, discotecas y centros nocturnos abiertos al público en esa Jurisdicción, activación del Consejo municipal de Gestión de Riesgo de forma permanente, se ordena el toque de queda durante 14 días a partir de la fecha de expedición del decreto, desde las 08:00 p.m. hasta las 5:00 a.m., contemplando algunas excepciones, se dispone el diligenciamiento de un formulario para los viajeros que ingresen al municipio, se prohíbe el expendio y consumo de bebidas alcohólicas, se regulan las actividades del sector privado, se ordena la atención del público de manera virtual en la administración municipal, se establecen acciones de información, comunicación y educación sobre los riesgos del contagio y manejo del COVID-19, entre otras disposiciones.
- ✓ Decreto No. 049 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual el alcalde de Villanueva declaró la calamidad pública causada por el virus COVID-19 hasta por 6 meses y ordenó elaborar el plan de acción específico que incluya las actividades para el manejo de las afectaciones presentadas, el

cual debe ser sometido a aprobación del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo.

- ✓ Decreto No. 051 del 19 de marzo de 2020 mediante el cual se prohíbe totalmente la libre circulación de vehículos y personas en el territorio del municipio de Villanueva Casanare, entre el día viernes 20 de marzo a las 23:59 horas, hasta el lunes 23 de marzo de 2020 a las 23:59 horas, contemplando algunas excepciones, se dispone no prestar el servicio de despacho de buses ni venta de tiquetes durante el término de duración de las medidas, solo desembarque de pasajeros.
- ✓ Decreto No 053 del 23 de marzo de 2020 mediante el cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Villanueva, para atender la situación de calamidad por salubridad pública presentada con ocasión a la declaratoria Municipal de Emergencia Sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y realizar las acciones necesarias para la reducción del riesgo.
- ✓ Decreto No 054 del 23 de marzo de 2020 mediante el cual se ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Villanueva, desde el día 24 de marzo de 2020 a partir de las 00:00 horas hasta la hora 00:00 del día 13 de abril del año en curso, se limita la libre circulación de los habitantes y vehículos, con algunas excepciones allí relacionadas.
- ✓ Decreto No 055 del 27 de marzo de 2020 por medio del cual se acoge el Decreto nacional No. 482 del 26 de marzo de 2020 *"por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del estado de emergencia, económica, social y ecológica"* por la amenaza del COVID 19 en el municipio de Villanueva. Durante el aislamiento preventivo obligatorio, se permite operar el servicio público de transporte terrestre automotor en la modalidad de pasajeros por carretera intermunicipal reducido hasta en un 50%, con fines de acceso o de prestación de servicios de salud; y a personas que requieran movilizarse y sean autorizadas en los términos de las excepciones contempladas en el orden nacional y local, permitiendo transporte tipo taxi pasajero individual, transporte de carga, que sea estrictamente necesario para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria. La licencia de conducción y el certificado de revisión técnico-mecánica y de emisiones contaminantes, cuya vigencia expire, no serán exigibles, por otra parte, se suspenden

unilateralmente los contratos estatales de infraestructura de transporte a cargo del Municipio mientras dure la emergencia.

- ✓ Decreto No. 057 del 03 de abril de 2020 por medio del cual se adoptan las medidas señaladas por el Gobierno nacional, en atención a la emergencia económica, social, ecológica y sanitaria declarada con ocasión al covid-19 en el municipio de Villanueva; habilitación de canales virtuales para la atención al público en la administración municipal, regula los trámites de renovación de permiso, autorización, certificado o licencia prorrogándolos automáticamente hasta un mes (1) más contado a partir de la superación de la Emergencia Sanitaria. De igual forma se dispuso no suspender la remuneración de servidores públicos ni honorarios de los contratistas de prestación de servicios, se adoptan medidas en materia de contratación estatal atendiendo criterios de inmediatez, se faculta al alcalde a realizar traslados presupuestales, se ordena el toque de queda hasta el 30 de mayo de 2020 y la creación, conformación e implementación de la Sala de Crisis Municipal.
- ✓ Decreto No. 059 del 06 de abril de 2020 por medio del cual se crea la sala de crisis en el municipio de Villanueva Casanare, se especifica que organismos la conforman de manera permanente, se determinan sus funciones, la coordinación entre entidades, las dependencias responsables según el tipo de alerta.
- ✓ Decreto No. 060 13 de abril de 2020 por medio del cual se adoptan las medidas señaladas por el Gobierno nacional, en atención a la emergencia económica, social, ecológica y sanitaria declarada por la nación con ocasión al COVID-19 en el municipio de Villanueva, entre ellas ordenar el aislamiento preventivo obligatorio a todos los habitantes de esa jurisdicción, a partir del día 13 de abril de 2020 y hasta el día 27 de abril de 2020, se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, señalando las actividades exceptuadas.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Señala que el acto administrativo objeto enjuiciamiento se fundamenta en las Leyes 1551 de 2012, 1523 de 2012, 1801 de 2016 y 715 de 2001, las cuales otorgan facultades a los alcaldes para actuar como autoridad sanitaria, de riesgo y de policía ante situaciones de calamidad pública y de emergencia sanitaria, indicando que el Decreto 062 del 17 de abril de 2020, no es más

que el acatamiento a las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional, a través de las cuales se establecen las condiciones para el cumplimiento del aislamiento preventivo y obligatorio, con el fin de enfrentar y mitigar el avance del Covid-19, considerando que en ese sentido el alcalde de Villanueva sí es competente para expedir el referido decreto local.

No obstante, esgrime que no todo el contenido de la parte resolutive del Decreto 062 del 17 de abril de 2020, está conforme al ordenamiento jurídico, pues en sus artículos 1 y 4 el mandatario local desbordó el ámbito de su competencia, por cuanto incurrió en la desafortunada reproducción de lo establecido por los Decretos Legislativos 564 y 569 del 15 de abril de 2020, a través de los cuales se adoptaron medidas para la garantía de los derechos de los usuarios del sistema de justicia y para la prestación del servicio de transporte dentro del estado de excepción, indicando que el mandatario local hizo una interpretación errónea de lo allí dispuesto, al deducir que podía ordenar la suspensión de términos en materia de caducidad y prescripción de acciones y derechos, lo cual es absolutamente ilegal, abrogándose también la facultad de dictar medidas frente a los organismos de tránsito, olvidando que en Villanueva no existe uno constituido conforme a los lineamientos de transporte, que le permitan adoptar tales decisiones.

De otro lado, esgrime que lo ordenado en los artículos 2, 3, 5, 6, 7 y 8: *i)* está conforme a la normatividad excepcional que se ha dictado el Gobierno Nacional, pero siempre y cuando se entienda que tales decisiones se refieren exclusivamente a la jurisdicción territorial de Villanueva, *ii)* tiene conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica decretada por el Gobierno Nacional, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, pues las decisiones plasmadas en los mismos, se relaciona con la situación de riesgo que pueda afrontar eventualmente la entidad territorial en cuanto a la situación de la propagación y contagio del covid-19 y *iii)* es proporcional en cuanto a las medidas adoptadas para conjurar la crisis desatada por el mencionado virus e impedir sus efectos, reiterando que allí se adopta lo dispuesto en los Decretos Legislativos 564 y 569 del 15 de abril de 2020 proferidos por el Gobierno Nacional, razón por la cual solicita que en ese sentido se declare conforme y legal lo establecido en dichos artículos, bajo la condición de que se refiera exclusivamente al municipio antes

mencionado y se declaren ilegales los artículos 1 y 4, por cuanto vulneran abiertamente los decretos nacionales antes citados.

II CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA PARA EJERCER EL PRESENTE CONTROL

El numeral 14 del artículo 151 del C.P.A.C.A. dispone que, los tribunales administrativos conocerán en única instancia, del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por las autoridades territoriales departamentales y municipales.

Como el Decreto 062 del 17 de abril de 2020, objeto de estudio fue expedido por el alcalde municipal de Villanueva, este Tribunal es competente para conocer del presente asunto.

2. LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA POR EL GOBIERNO NACIONAL.

El presidente de la República, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, profirió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días. Asimismo, indicó que de acuerdo con el artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, es procedente la declaración del Estado de Emergencia por lo que en la parte resolutive dispuso:

“ARTÍCULO 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

ARTÍCULO 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

ARTÍCULO 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

ARTÍCULO 4. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación”.

Decreto 531 del 8 de abril de 2020, "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público", que en parte resolutive decreta:

“Artículo 1. Aislamiento. Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID- 9.

Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto.

Artículo 2. Ejecución de la medida de aislamiento. Ordenar a los gobernadores y alcaldes para que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, ordenada en el artículo anterior.

Artículo 3. Garantías para la medida de aislamiento preventivo obligatorio. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

(...)

Artículo 8. Inobservancia de las medidas. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.

Los gobernadores y alcaldes que omitan el cumplimiento de lo dispuesto en este decreto, serán sujetos de las sanciones a que haya lugar.

Artículo 9. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020 y deroga el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020."

El Decreto legislativo 564 del 15 de abril de 2020 "Por el cual se adoptan medidas para la garantía de los derechos de los usuarios del sistema de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", dispone:

“Artículo 1. Suspensión de términos de prescripción y caducidad. Los términos de prescripción y de caducidad previstos en cualquier norma sustancial o procesal para ejercer derechos, acciones, medios de control o presentar demandas ante la Rama Judicial o ante los tribunales arbitrales, sean de días,

meses o años, se encuentran suspendidos desde el 16 de marzo de 2020 hasta el día que el Consejo Superior de la Judicatura disponga la reanudación de los términos judiciales.

El conteo de los términos de prescripción y caducidad se reanudará a partir del día hábil siguiente a la fecha en que cese la suspensión de términos judiciales ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura. No obstante, cuando al decretarse la suspensión de términos por dicha Corporación, el plazo que restaba para interrumpir la prescripción o hacer inoperante la caducidad era inferior a treinta (30) días, el interesado tendrá un mes contado a partir del día siguiente al levantamiento de la suspensión, para realizar oportunamente la actuación correspondiente.

Parágrafo. La suspensión de términos de prescripción y caducidad no es aplicable en materia penal.

Artículo 2. Desistimiento tácito y término de duración de procesos. Se suspenden los términos procesales de inactividad para el desistimiento tácito previstos en el artículo 317 del Código General del Proceso y en el artículo 178 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, y los términos de duración del proceso del artículo 121 del Código General del Proceso desde el 16 de marzo de 2020, y se reanudarán un mes después, contado a partir del día siguiente al del levantamiento de la suspensión que disponga el Consejo Superior de la Judicatura.

Artículo 3. Vigencia. El presente decreto rige a partir de su publicación."

El Decreto legislativo 569 del 15 de abril de 2020 "Por la cual se adoptan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica", en lo pertinente dispone:

"Artículo 3. Transporte de Pasajeros por Carretera Intermunicipal. Durante el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 08 de abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, se permite operar el servicio público de transporte terrestre automotor en la modalidad de pasajeros por carretera intermunicipal, con fines de acceso o de prestación de servicios de salud; y a personas que requieran movilizarse y sean autorizadas en los términos del Decreto 531 de 8 abril de 2020 o aquellas normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

(...)

Artículo 4. Transporte masivo. Durante el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 08 de abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, se permite operar el servicio público de transporte masivo para el transporte de pasajeros con fines de acceso a servicios de salud o de prestación de servicios de salud y a las personas que requieran movilizarse en los términos del Decreto 531 de 8 abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional.

(...)

Transporte de Carga

Artículo 6. Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Mixto. Durante el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 08 de abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, se permite operar el servicio público de transporte terrestre automotor mixto, con fines de transporte de carga o movilización de personas autorizadas en los términos del Decreto 531 de 8 abril de 2020 o aquellas normas que lo modifiquen, adicionen o sustituyan.

Parágrafo. Las empresas habilitadas para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor mixto no serán sancionadas con cancelación del permiso por el hecho de disminuir el servicio autorizado en menos de un cincuenta por ciento (50%) durante el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 08 de abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional.

Capítulo 3

Organismos de Apoyo al Tránsito

Artículo 7. Suspensión de actividades. Durante el término que dure el aislamiento preventivo obligatorio de que trata el Decreto 531 de 08 de abril de 2020 o durante el término de cualquier aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno nacional con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19, todos los servicios prestados por los organismos de apoyo al tránsito, así como los trámites que ante ellos se efectúen quedarán suspendidos.

Parágrafo. En los términos del presente artículo, los documentos de tránsito, incluyendo la licencia de conducción y el certificado de revisión técnico mecánica y de emisiones contaminantes, cuya vigencia expire, se entenderán prorrogados automáticamente durante el tiempo que dure el aislamiento preventivo obligatorio, y hasta un mes (1) después de finalizada esta medida. Los tiempos que estén corriendo para la reducción de multa prevista en el artículo 136 de la Ley 769 de 2002, se suspenderán durante el estado de emergencia económica, social y ecológica y el aislamiento preventivo obligatorio."

3. NATURALEZA DEL MEDIO DE CONTROL Y SU ALCANCE RESPECTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

La Constitución Política establece en los artículos 212 a 215 lo referente a los estados excepción y determina de manera clara la procedencia y la forma para declararlos.

Por utilidad conceptual la Sala acoge lo expuesto por el Consejo de Estado en consulta del 30 de mayo de 2017¹, en cuanto precisa lo siguiente:

- El artículo 215 permite activar un estado de emergencia por hechos sobrevinientes que perturben gravemente el orden económico, social o

¹ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE CONSULTA Y SERVICIO CIVIL Radicación: 11001-03-06-000-2017-00092-00(2342), Actor: MINISTERIO DEL INTERIOR, C.P. ÁLVARO NAMÉN VARGAS

ecológico o que constituyan grave calamidad pública. Esto es, "cuando el desorden amenaza de manera objetiva con superar niveles críticos poniendo en peligro factores esenciales de la convivencia, hasta el punto en que resulta incontrolable con base en los poderes ordinarios, deberá recurrirse a los poderes excepcionales."

-La declaración de esta emergencia habilita al presidente de la República para dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

En cuanto a la declaratoria, advierte la Sala de Consulta que se deben observar cómo requisitos de forma los siguientes:

"(i) estar suscrita por el Presidente de la República y todos los ministros (artículo 215 C.P. y 46 de la Ley 137 de 1994); (ii) ser motivada (la Corte Constitucional exige que la motivación sea adecuada y suficiente y en algunos casos la ha considerado un requisito sustancial²); (iii) establecer claramente su duración y sujetarse al límite temporal previsto en la Constitución (periodos de hasta treinta días que sumados no excedan de noventa días en el año); (iv) determinar claramente el ámbito territorial de aplicación; (v) si no se hallare reunido, convocar al Congreso de la República; (vi) remitir la declaratoria de emergencia a la Corte Constitucional al día siguiente de su adopción para la revisión automática de constitucionalidad; y (vii) por mandato del artículo 16 de la Ley 137 de 1994, comunicar la decisión tanto al Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas como al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos"³.

En cuanto a los requisitos materiales o de fondo, explica que según la jurisprudencia⁴, el decreto que declara el estado de emergencia económica, social y ecológica o por grave calamidad pública debe cumplir un presupuesto fáctico y uno valorativo, cada uno sometido a juicios diferenciados. En el presupuesto valorativo, se debe verificar la gravedad de la afectación al orden económico social y ecológico y la imposibilidad de afrontar la crisis con los mecanismos normativos ordinarios que establece la Constitución. A diferencia del presupuesto fáctico, el presupuesto valorativo no está sometido a un examen objetivo sino de razonabilidad y proporcionalidad⁵.

² Sentencia C-254 de 2009. En esta sentencia se consideró además que la falta de motivación es insubsanable y que "no puede ser suplida en el curso del juicio de constitucionalidad mediante el decreto y práctica de pruebas, ni con su referencia a esa declaratoria precedente en el Decreto ahora en revisión, toda vez que en la nueva declaratoria de estado de excepción, se imponía la enunciación siquiera concisa de los hechos y las razones de las 'diversas manifestaciones sociales' que habían sobrevenido adicionalmente, con ocasión de la continuada o acrecentada captación ilegal de recursos del público".

³ Sentencias C-216 de 2011 y C-670 de 2015.

⁴ Ver por todas, Sentencia C-670 de 2015.

⁵ Entre otras, Sentencias C-802 de 2002, C-216 de 2011 y C-670 de 2015.

Los anteriores elementos materiales y de forma, resultan necesarios para ilustrar el examen de legalidad respecto de los actos administrativos que, dentro de la declaratoria del Estado de Emergencia expidan las entidades del Estado.

En este punto, conviene precisar que la Ley Estatutaria 137 de 1994, que reguló los Estados de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el artículo 20 establece:

“Control de legalidad. 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”.

Frente al control de legalidad, la Sala Plena del Consejo de Estado en providencia del 31 de mayo de 2011⁶, explicó:

“(…) La Sala Plena ha tenido oportunidad de referirse a los alcances del control automático de juridicidad practicado por el Consejo de Estado respecto de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos legislativos que se dictan durante los estados de excepción. Ha señalado la jurisprudencia, como rasgos característicos del control inmediato de legalidad, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y “su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos”. (...) Asimismo, los rasgos en virtud de los cuales la jurisprudencia de esta Sala ha caracterizado el mencionado control inmediato son:

(i) Su carácter jurisdiccional, habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia y los efectos propios de este tipo de providencias serán los que se produzcan en virtud de la decisión que adopte la Jurisdicción acerca de la legalidad del acto controlado;

(ii) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados “deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico”⁷ y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye

“... la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el

⁶ Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). Actor: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL. Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 3 de mayo de 1999; Consejero Ponente: Ricardo Hoyos Duque; Radicación número: CA-011.

entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”⁸;

(iii) Su autonomía, consistente en que resulta “posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan”⁹; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelanta el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo¹⁰.

(iv) Su inmediatez o automaticidad, reflejada en el deber legal impuesto a las autoridades que expidan el correspondiente acto administrativo para efecto de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo “dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición” - artículo 20 de la Ley 137 de 1994 (...).”

Teniendo en cuenta los parámetros citados, el Tribunal se aplica al estudio de legalidad del decreto objeto de estudio.

4.- EXAMEN MATERIAL DEL DECRETO

4.1 CAUSAS:

En el Decreto 062 del 17 de abril de 2020 expedido por el alcalde municipal de Villanueva, se hace una extensa relación normativa de los decretos que se han dictado a nivel nacional y local con ocasión de la emergencia económica y la emergencia sanitaria, afirma que dadas las circunstancias descritas en dichas normas, así como las medidas que en ellas se tomaron para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del Covid-19 se proceda a adoptar en el orden municipal, las disposiciones a que hubiere lugar señaladas en los decretos del orden nacional allí relacionados.

⁸ *Ídem.*

⁹ *Ibidem.*

¹⁰ Precepto que, en lo aquí pertinente, dispone lo siguiente: “Artículo 66. Pérdida de fuerza ejecutoria. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos serán obligatorios mientras no hayan sido anulados o suspendidos por la jurisdicción en lo contencioso administrativo, pero perderán su fuerza ejecutoria en los siguientes casos: (...) 2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho”.

Como consecuencia de ello dispone:

- i) ordena la suspensión de términos de prescripción y caducidad previstos en cualquier norma sustancial o procesal para ejercer derechos, acciones y medios de control ante la Rama Judicial o ante los Tribunales Arbitrales desde el 16 de marzo de 2020 y hasta que el Consejo Superior de la Judicatura disponga la reanudación de términos;
- ii) permitir durante el tiempo del aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno Nacional, la operación del servicio público de transporte terrestre automotor mixto en la modalidad de pasajeros por carretera intermunicipal, con fines de acceso o de prestación de servicios de salud y a las personas que requieran movilizarse en concordancia con el Decreto 531 del 8 de abril de 2020;
- iii) permitir durante el tiempo del aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno Nacional la operación del servicio público de transporte terrestre automotor mixto, con fines de transporte de carga o movilización de personas autorizadas por el Decreto 531 del 8 de abril de 2020;
- iv) ordenar la suspensión de todos los servicios prestados por los organismos de apoyo al tránsito, así como los trámites que ante ellos se efectúen.
- v) permitir durante el aislamiento preventivo, la operación de establecimientos prestadores de servicios de mantenimiento vehicular y/o similares y los servicios de alimentación y hospedaje a los transportadores.
- vi) permitir durante el término de aislamiento la continuidad y desarrollo de obras de infraestructura, en coordinación con la administración municipal.
- vii) dispuso régimen sancionatorio por el incumplimiento del Decreto local, conforme a la Ley 1801 de 2016, Ley 9 de 1979 y artículo 368 del Código Penal.
- viii) dispone su vigencia hasta el 30 de mayo de 2020 o hasta cuando desaparezcan las causas que le dieron origen.

4.2. PERTINENCIA:

Por efectos metodológicos, el presupuesto de pertinencia se analizará en cada una de las medidas tomadas en el Decreto local 062 del 17 de abril de 2020.

4.2.1 En lo que atañe al artículo primero, ordenar la suspensión de términos de prescripción y caducidad previstos en cualquier norma sustancial o procesal para ejercer derechos, acciones y medios de control ante la Rama Judicial o ante los Tribunales Arbitrales desde el 16 de marzo de 2020 y hasta que el Consejo Superior de la Judicatura disponga la reanudación de términos; se trae a colación lo dispuesto por la Constitución Política, así:

“ARTICULO 113. Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial.

Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas, pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines.”

De conformidad con el mandato constitucional en cita y lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley Estatutaria de Administración Judicial 270 de 1996, la Rama Judicial tiene plena autonomía para auto administrarse, tanto es que el Consejo Superior de la Judicatura según el numeral 26 del citado artículo 85, tiene la facultad de fijar los días y horas de servicio de los despachos judiciales, turnos, jornadas y horarios, cuando lo estime necesario. En consecuencia, cualquier injerencia que tenga de las otras ramas del poder público resulta indebida y quebranta el principio de la autonomía judicial; los términos de prescripción y caducidad para acudir a la rama judicial son de exclusivo resorte del Consejo Superior de la Judicatura y excepcionalmente de los titulares de los despachos judiciales por orden administrativa o por sentencia. El mismo análisis aplica para los tribunales arbitrales que hacen parte de la administración de justicia y por ende los ampara el principio de la autonomía judicial.

Es del caso resaltar que en el actual estado de emergencia económica, social y ecológica o de la emergencia sanitaria, hay un respeto máximo por la norma constitucional, tanto así que el presidente en el Decreto legislativo 564 del 15 de abril de 2020, hizo uso de la facultad legal de suspensión de términos de prescripción y caducidad con efectos para todo el país, sin embargo dicha suspensión se hizo para proteger los derechos de los ciudadanos y en ningún caso puede interpretarse que se efectuó para extinguir derechos o hacer más gravosa la situación al ciudadano.

La suspensión ordenada en el Decreto legislativo 564 del 15 de abril de 2020, beneficia a los ciudadanos ante la administración municipal, quiere decir lo

anterior, que la nulidad del artículo primero del Decreto local 062 del 17 de abril de 2020, no tiene ningún efecto adverso ante el usuario de justicia administrativa; el artículo primero de la norma local, pudo tener alguna utilidad frente a los términos tributarios, a las sanciones que imponga el municipio, pero la redacción del citado artículo primero del decreto analizado excedió los límites de la competencia municipal e invadió la esfera de otra rama del poder público.

Esas consideraciones llevan a declarar la nulidad del numeral primero del Decreto 062 del 17 de abril de 2020, pues no cumple el presupuesto de pertinencia.

4.2.2 En lo que hace referencia a la orden dada en el numeral segundo del Decreto local 062 del 17 de abril de 2017, en cuanto permite durante el tiempo del aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno Nacional, la operación del servicio público de transporte terrestre automotor mixto en la modalidad de pasajeros por carretera intermunicipal, con fines de acceso o de prestación de servicios de salud y a las personas que requieran movilizarse en concordancia con el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 y en lo que atañe al numeral tercero, permitir durante el tiempo del aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno Nacional la operación del servicio público de transporte terrestre automotor mixto, con fines de transporte de carga o movilización de personas autorizadas por el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, en el decreto observado se cita el Decreto legislativo 569 del 15 de abril de 2020.

Pues bien, del tenor literal del Decreto local 062 del 17 de abril de 2020, se infiere que acata los parámetros dados en el Decreto legislativo 569 del 15 de abril de 2020, en estrecha relación con el Decreto 531 del 8 de abril del año en curso – teniendo en cuenta su vigencia para la época de expedición del decreto local-, que estableció el aislamiento preventivo obligatorio con algunas excepciones para las personas dedicadas a la prestación del servicio de salud, abastecimiento de bienes de primera necesidad, cadena de producción, distribución y comercialización de medicamentos, productos de limpieza, aseo personal, dispositivos de tecnología en salud y todo lo relacionado con servicio de emergencia.

El Decreto local tiene como objeto facilitar la movilidad de pasajeros por carretera intermunicipal, con fines de acceso o de prestación de servicios de salud y a personas que requieran movilizarse y sean autorizadas en los términos enunciados en concordancia con el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, así como permitir la operación del servicio público de transporte terrestre de carga o movilización de personas en los términos del ya citado Decreto 531.

4.2.3 En lo que hace relación con el artículo cuarto del Decreto 062 del 17 de abril de 2020, ordenar la suspensión de todos los servicios prestados por los organismos de apoyo al tránsito, así como los trámites que ante ellos se efectúen, es del caso traer a colación el artículo 7 del Decreto legislativo 569 del 15 de abril de 2020, en concordancia con el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, que suspende los servicios prestados por los organismos de apoyo al tránsito y en su párrafo extiende la expiración del certificado de revisión técnico mecánica, emisiones contaminantes y licencia de conducción hasta por un mes después de finalizada ésta medida. De tal manera que existe concordancia del Decreto local con el Decreto Nacional, cumpliendo así el presupuesto de pertinencia.

4.2.4 En cuanto a lo dispuesto por el artículo 5 del Decreto local 062 del 17 de abril de 2020, permitir durante el aislamiento preventivo, la operación de establecimientos prestadores de servicios de mantenimiento vehicular y/o similares y los servicios de alimentación y hospedaje a los transportadores, se observa íntima relación con el artículo 8 del Decreto 569 del 15 de abril de 2020, que facilita la prestación de estos servicios ubicados en las zonas contiguas a la vía y con previa aprobación del centro de logística y transporte y el cumplimiento de las condiciones de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y protección social. Por lo anterior, cumple el presupuesto de pertinencia.

4.2.5 La orden dada en el artículo 6 del Decreto 062 del 17 de abril de 2020, permitir durante el término de aislamiento la continuidad y desarrollo de obras de infraestructura, en coordinación con la administración municipal, atiende el presupuesto de pertinencia conforme al Decreto 531 del 8 de abril de 2020, en cuyo artículo 3 numeral 18, permitió la ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública; por su parte, el Decreto 569 del 15 de abril de 2020, autoriza la suspensión de cualquier infraestructura

dispuesta para la prestación del servicio público, como competencia del Centro de Logística y Transporte, pues están obligados a mantener el mínimo para garantizar la prestación del servicio público de transporte y en desarrollo de obras públicas de infraestructura del artículo 14 del citado Decreto 569, siempre que la entidad contratante pueda desarrollar su gestión conforme a las disposiciones de bioseguridad.

En ese orden de ideas, el artículo 6 del decreto local bajo estudio, cumple con las condiciones establecidas por los decretos nacionales 531 y 569 de 2020, es decir que resulta pertinente.

4.3 PROPORCIONALIDAD – NECESIDAD – FINALIDAD.

En este capítulo se analizarán los artículos 2, 3, 4 ,5, 6 y 8, - toda vez que el artículo 1 del Decreto local 062 del 17 de abril de 2020 no cumplió el requisito de pertinencia-.

Las nuevas circunstancias que genera la pandemia, dentro del marco de la emergencia han propiciado en este punto del transporte público, la expedición del Decreto legislativo 569 del 15 de abril de 2020 y en su desarrollo, las autoridades territoriales profieren su reglamento. En este caso, se está cumpliendo con la expectativa, en el contexto indicado, porque los derechos de los ciudadanos de Villanueva están reglados por un acto general de su alcalde municipal, que resulta proporcional y en relación de conexidad con las actividades exceptuadas del aislamiento preventivo, que en concordancia con las normas nacionales indicadas promueven mecanismos que impulsan las actividades productivas, mitigan los impactos económicos negativos, atacan el desempleo y la incertidumbre laboral originada en la pandemia; además garantiza la movilidad de las personas y bienes que están atendiendo el sector salud, así como el transporte y comercialización de los bienes y servicios destinados a atender la emergencia sanitaria. También, atendiendo los protocolos de bioseguridad se permite el transporte masivo de pasajeros sin limitación alguna. De lo anterior se infiere, que las medidas tomadas en los numerales 2,3,4,5,6 del Decreto local, están liberando actividades que fueron objeto de restricciones ordenadas por decretos anteriores.

Vigencia y oponibilidad del decreto local.

En lo que atañe al artículo octavo del Decreto 062 observado “*El presente decreto, rige a partir de expedición*”, la Sala trae a colación la teoría del acto administrativo según la cual existe acto desde la fecha de su expedición, esto es nace a la vida jurídica, es decir que para la administración que lo expidió tiene efectos inmediatos, y a partir de ese momento lo acompaña la presunción de legalidad.

En cuanto a la publicación del acto administrativo, la teoría expresa que es oponible y por tanto surte efectos frente a terceros a partir del momento de su publicación y sólo así se predica su eficacia. Por lo anterior, en los términos expuestos por el artículo 65 del C.P.A.C.A, si bien la falta de publicación no es causal de nulidad del acto, en la parte resolutive de esta sentencia se precisará que sólo será oponible a terceros desde el momento de su publicación.

4.4 FACULTADES Y LÍMITES DEL ALCALDE VILLANUEVA.

El artículo 91 de la Ley 136 de 1994 en relación con la administración municipal le impone al alcalde la función de dirigir la acción administrativa del municipio y dictar actos necesarios para su administración.

En el actual estado de emergencia, el citado Decreto ejecutivo 531 del 8 de abril de 2020 – aplicable para la fecha de expedición del acto analizado, ordenó el asilamiento preventivo obligatorio a través de instrucciones, actos y órdenes impartidas por las autoridades territoriales, y en aplicación del mandato de coordinación entre autoridades nacionales y territoriales, reglamentó en el Municipio de Villanueva lo dispuesto en el Decreto legislativo 569 del 15 de abril de 2020.

5.-EXAMEN FORMAL DEL DECRETO 062 DEL 17 DE ABRIL DE 2020

El acto administrativo sub examine, fue dictado dentro de los términos previstos en Decreto legislativo 569 del 15 de abril de 2020, y se trata en efecto de un acto general toda vez que se dirige a una pluralidad indeterminada de personas como usuarios de los servicios de transporte y las normas en las cuales se funda están citadas de una manera impersonal y abstracta.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: DECLÁRANSE AJUSTADO A DERECHO, los artículos segundo a octavo del Decreto 062 del 17 de abril de 2020, proferido por el alcalde Municipal de Villanueva, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia y, solo será oponible a terceros desde su publicación en los términos del artículo 65 del C.P.A.C.A.

SEGUNDO: DECLÁRASE LA NULIDAD del artículo primero del Decreto 062 del 17 de abril de 2020, proferido por el alcalde Municipal de Villanueva, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

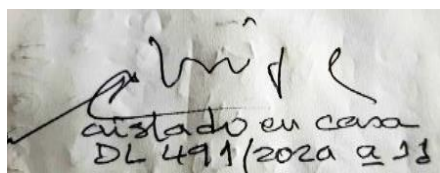
TERCERO: Notificar esta sentencia al representante legal del municipio de Villanueva y al Ministerio Público, a través del buzón electrónico, utilizando los medios tecnológicos disponibles por la Secretaría de la Corporación.

CUARTO: Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea comunicada en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en el link control automático de legalidad habilitado por el CSJ en la página web de la rama.

CUARTO: En firme la presente decisión, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


AURA PATRICIA LARA OJEDA
Magistrada


aclarado en casa
DL 491/2020 a 13

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ
Magistrado

Con aclaración y salvamento parcial de voto



JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO
Magistrado



ACLARACIÓN Y SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO. Sentencia del 04/06/2020, A.P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00187-00. ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Actos administrativos presuntamente expedidos en desarrollo de estados de excepción. Municipio: Villanueva. Decreto **62** de 2020. Temática: regulación de funcionamiento de organismos de tránsito (D.L. 531/2020). Restricciones a la movilidad y otras actividades (desarrollo del D.E. 457/2020).

1. EL ACTO SOMETIDO A CONTROL DE LEGALIDAD

Se trata del Decreto 62 del 17/04/2020, expedido por el alcalde de Villanueva. Adopta disposiciones que, según mi enfoque técnico, corresponden a naturalezas diversas, a saber: i) el art. 1 introdujo una suspensión de términos, que no corresponde a la autoridad municipal; ii) *los arts. 2, 5 y 6 dispone medidas derivadas del D.E. 531/2020, relativas al aislamiento preventivo obligatorio; operación de prestadores de servicios para vehículos de transporte; restaurantes y hospedaje y preserva la continuidad de obras de infraestructura*; iii) el art. 3, fija reglas especiales transitorias para el servicio público de transporte terrestre mixto, con desarrollo del D.L. 569/2020; a su vez, el art. 4, se ocupa del funcionamiento de los organismos de tránsito durante la actual emergencia sanitaria, como desarrolla del D.L. 482/2020.

2ª La decisión. Se dispuso por unanimidad someter a estudio de fondo los apartes del decreto identificados en precedencia, que desarrollan directamente preceptos de los D.L. 482 y 569/2020; se encontró ilegal el art. 1º y ajustados al ordenamiento los arts. 3º y 4º.

Adicionalmente, por mayoría, se examinaron los arts. 2, 5 y 6, que disponen medidas derivadas del D.E. 531/2020, relativas al aislamiento preventivo obligatorio; operación de prestadores de servicios para vehículos de transporte; restaurantes y hospedaje y preserva la continuidad de obras de infraestructura;

3ª Aclaración de voto: enfoque procesal expansivo del CIL

3.1 Me he apartado de la motivación que ha sustentado por la mayoría el juzgamiento de fondo de toda la serie de actos territoriales relativos a declarar calamidad pública, decretar urgencia manifiesta para contratar y adoptar o precisar o extender en la jurisdicción de cada municipio de Casanare las medidas de orden público y sanitario que vienen desde el D.E. 457/2020, en el espectro de la declaratoria nacional de *emergencia sanitaria* (R-385/2020 del Ministerio de Salud y Protección Social), 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 que la justificación procesal que permite a los tribunales abordar dicho control inmediato de legalidad surge inequívoca cuando concurren dos condiciones inseparables: i) *conexidad fáctica* (en nivel de *causas*) de las emergencias sanitaria (que viene desde la R-385/2020 del MINSALUD) y *económica, social y ecológica*, declarada para esta primera fase por el D.L. 417/2020; y ii) *necesidad de sustentar las decisiones administrativas generales territoriales en alguno de los decretos legislativos* que desarrollaron el declarativo del estado de excepción, porque el despliegue de poderes extraordinarios administrativos de policía no ha encontrado suficiencia en el piélago de la legislación permanente del Estado que preexiste a dicho estado.

3.3 Por ello no he compartido la lectura mayoritaria en esta corporación, que predica

que bastará la *conexidad fáctica* (causal) entre las dos emergencias, para activar el CIL, pues todas las medidas administrativas que se han ocupado de la prevención, contención o mitigación de la pandemia de la COVID 19, o de sus efectos sociales y económicos, en últimas se alinean con la legislación de emergencia.

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

3.4 Vista la argumentación que en algunos casos de este seriado del CIL invoca 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.

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

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

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

4. **Salvamento parcial de voto.** Me aparto de la posición mayoritaria que optó por estudiar la legalidad de los arts. 2, 5 y 6, en los cuales se disponen medidas derivadas del D.E. 531/2020, relativas al aislamiento preventivo obligatorio; operación de prestadores de servicios para vehículos de transporte; restaurantes y hospedaje y preserva la continuidad de obras de infraestructura, los cuales considero que corresponden al ejercicio de poderes extraordinarios de policía administrativa, que tienen sustento suficiente en la legislación permanente del Estado, preexistente al D.L. 417/2020 y, por consiguiente, escapan al CIL..

¹ Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 19, auto de ponente del 20/05/2020, W. Hernández Gómez, radicación 110010315000-2020-01958-00. Similares enfoques restrictivos, por la técnica instrumental propia del CIL, pueden verse en las siguientes providencias recientes (casos CIL emergencia sanitaria 2020): Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 11, auto de ponente del 22/04/2020, S.J. Carvajal Basto, radicación 11001-03-15-000-2020-01163-00(CA)A; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 10, sentencia del 10/05/2020, S.L. Ibarra Vélez, radicación 110010315000-2020-00944-00.

Por su cercana afinidad temática, además del marco teórico general ya anunciado en el acápite de la aclaración que precede, remito al SALVAMENTO PARCIAL Y ACLARACIÓN DE VOTO, que ofrecí frente a la sentencia del 28/05/2020, A. P. Lara Ojeda, radicación 850012333000-2020-00171-00; actos de Villanueva, Decreto 55. ASUNTO: Funcionamiento de organismos de tránsito, suspensión de términos (D.L. 482/2020). Restricciones a movilidad (orden público y sanitario, desarrollo del D.E. 457/2020). Concuero estudio de fondo del art. 4; improcedente lo demás.

5. CONCLUSIONES PROCESALES

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

Aquí ni por asomo se trata de soslayar el deber judicial de juzgar; desde luego que el suscrito disidente, desde su convicción de juez humanista, tiene clarísimo que diversas actuaciones de las autoridades administrativas adoptadas en esta época de emergencia sanitaria y, actualmente, de dos sucesivas emergencias económicas, sociales y ecológicas en el contexto de la pandemia por el coronavirus SARS Co-V2 que provoca la enfermedad COVID 19, afectan el núcleo de múltiples derechos constitucionalmente protegidos, varios de ellos de estirpe fundamental, lo que hace imperativo que haya *control judicial eficaz y oportuno y acceso efectivo a la Administración de Justicia*, para honrar el bloque de constitucionalidad y examinar todas las variables concernidas.

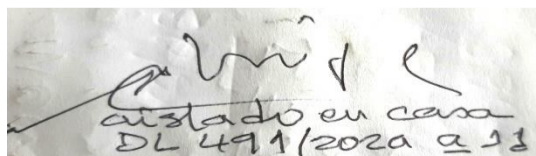
De lo que me aparto es del enfoque de máxima expansión del CIL, que desplaza la subsistencia de *todos los demás medios de control* y la distribución de competencias funcionales dentro de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Ya ni siquiera puede sostenerse la prédica de la suspensión transitoria de acceso para instaurar demandas de nulidad simple, porque se levantó desde el Acuerdo PCSJA20-11546.

He postulado con firme convicción que estos abordajes vía CIL pueden ser precarios, limitados por el acortado ritual procesal, con fuerte limitación para oír a los conciudadanos y profundizar recaudo. Impartir el aval de la cosa juzgada en esas condiciones podría ser menos garantista que un juicio pleno.

Por lo demás, como es propio de una jurisdicción relativamente autónoma, el lector acucioso encontrará disparidades profundas entre tribunales e incluso entre consejeros y salas especiales de decisión en estos tiempos de la pandemia por la COVID 19. Es ilusoria la pretensión de corrección de solo alguna de las tesis; todas pueden ofrecer argumentos serios, razonables.

De lo que se trata es de preservar coherencia entre los pilares teóricos y su aplicación a los casos concretos. Es lo que reivindico de mi propia perspectiva. Todo lo demás es prescindible.

Atentamente,



[Firma escaneada controlada 05/06/2020; 14:58. Pág. 3 de 3]

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

Magistrado