
	MUNICIPIO DE LA UNIÓN VALLE DEL CAUCA Nit: 891.901.109-3	PÁGINA [1 DE 5] CÓDIGO: ESGM 300.4.1	
	DECRETOS	VERSIÓN: 2 Fecha de aprobación: 24/07/2017	

DECRETO No. 136

(19 MAR 2020

POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TEMPORALES PARA GARANTIZAR LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS EN CABEZA DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL ANTE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA ASOCIADA AL COVID19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MUNICIPIO DE LA UNIÓN VALLE DEL CAUCA.

El Alcalde del Municipio de La Unión Valle del Cauca, en ejercicio de sus atribuciones legales y en especial las conferidas por el artículo 24, y 315 - 2 de la Constitución Política, artículo 84, 91,92 y 93 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29, 30 y 37 de la Ley 1551 del 2012, el artículo 132 del Decreto 1333 de 1986 y la Ley 1801 de 2016 y,

CONSIDERANDO



Que el artículo 2º de la Constitución Política de 1991 consagra que "*Son fines esenciales del Estado (...) Asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las Autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.*"

Que el artículo 48 superior consagra que la Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado.

Que el artículo 49 ídem establece dentro del derecho fundamental a la salud lo siguiente: "*La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. (...) Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad*".

Que el artículo 95 numeral 2º ídem establece: "*La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. (...) 2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas*" (...).

Que el artículo 209 superior estableció que: "*La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley*".

	MUNICIPIO DE LA UNIÓN VALLE DEL CAUCA Nit: 891.901.109-3	PÁGINA [2 DE 5]	
		CÓDIGO: ESGM 300.4.1	
	DECRETOS	VERSIÓN: 2	
		Fecha de aprobación: 24/07/2017	

Que el artículo 288 ibídem señala que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

Que el artículo 315 ídem establece dentro de las atribuciones de los alcaldes las siguientes: "1. *Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo. (...) 3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo*" (...).

Que el artículo 5° de la Ley Estatutaria 1751 de 2015, "*por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones*", determina dentro de las responsabilidades del Estado Social de Derecho, respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de sus elementos fundamentales".

Que el artículo 10 ídem señala dentro de los derechos y deberes de las personas, relacionados con la prestación del servicio de salud, la siguiente obligación: "a) *propender por su auto cuidado, el de su familia y su comunidad (...)* y "c) *actuar de manera solidaria ante las situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas*" (...).

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, con fundamento en lo establecido en el TÍTULO VII y los artículos 489, 591 y 598 de la ley 9 de 1979, "Por la cual se Dictan Medidas Sanitarias", así como los artículo 2.8.8.1.4.3 y 2.8.8.1.4.5 del Decreto 780 de 2016 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social", expidió la Resolución No. 0000380 de marzo 10 de 2020, mediante la cual adopto medidas preventivas sanitarias en el país, con el objeto de evitar controlar la propagación de coronavirus COVID2019.

Que el día 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró pandemia por coronavirus COVID19.



Que conforme a la OMS y el Ministerio de Salud y Protección Social, existe suficiente evidencia para indicar que el coronavirus COVID19 se transmite de persona a persona, siendo la sintomatología inespecífica, con fiebres, escalofríos y dolor muscular, desencadenando en una neumonía grave e incluso la muerte.

WJ

Que la Resolución No. 0000380 de marzo 10 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social estableció las siguientes responsabilidades a las secretarías o direcciones territoriales de salud:

"2.2.1. *Adoptar las medidas de protección de la población residente en su jurisdicción con especial énfasis en los niños, niñas y personas mayores.*

2.2.2. *Realizar el seguimiento epidemiológico de personas que arriben a Colombia provenientes de los países de que trata el artículo 1° del presente acto administrativo (República Popular de China, de Italia, de Francia y de España), o hallan estado en los mismos, los últimos 14 días, según el registro que para el efecto les remita Migración Colombia.*

	MUNICIPIO DE LA UNIÓN VALLE DEL CAUCA Nit: 891.901.109-3	PÁGINA [3 DE 5] CÓDIGO: ESGM 300.4.1	
	DECRETOS	VERSIÓN: 2 Fecha de aprobación: 24/07/2017	

2.2.3. *Delegar personal en los puntos de entrada del país para que se realice la evaluación preliminar de los viajeros que ingresen, en los territorios que cuenten con aeropuertos que reciban vuelos internacionales.*

2.2.4. *Reportar al instituto Nacional de Salud los casos sospechosos para que se realicen las pruebas confirmatorias” (...).*

Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la circular externa No. 000011 del 10 de marzo de 2020, presentó recomendaciones para la contención del coronavirus COVID19; estableciendo que *“las aglomeraciones de personas que se presentan “en conciertos, eventos deportivos y culturales, actividades religiosas y de culto, centro comerciales, terminales de transporte, instituciones educativas, centros de trabajo, entre otros” (...).*

Que el Ministerio de Salud y Protección Social a través de la Resolución 0000385 de marzo 12 de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo, dicha declaratoria podrá finalizar antes de la mencionada fecha, o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.

Que con el fin de garantizar niveles de aislamiento adecuados para los usuarios, funcionarios públicos y contratistas de la administración municipal, se deben implementar canales de atención virtual y telefónica, cambios de horario, todo esto con el fin de limitar en lo posible la atención y contacto físico. En todo caso, se garantizara el debido proceso para trámites de peticiones, quejas y recursos.

Que el Teletrabajo o trabajo en casa es una iniciativa liderada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y el Ministerio del Trabajo, que ofrece múltiples ventajas tanto a organizaciones como a empleados. Dentro de sus beneficios se destacan: el incremento de la productividad, la generación de movilidad sostenible, el fomento de la innovación organizacional, la mejora en la calidad de vida de los trabajadores y la promoción y utilización efectiva de las tecnologías de la información en aras de la productividad y que excepcionalmente y con la expedición la Circular Externa No. 0018 del 10 de marzo de 2020, sobre **“ACCIONES DE CONTENCIÓN ANTE EL COVID-19 Y LA PREVENCIÓN DE ENFERMEDADES ASOCIADAS AL PRIMER PICO EPIDEMIOLÓGICO DE ENFERMEDADES RESPIRATORIAS”**, que la citada Circular establece que las entidades públicas y privadas deben evaluar la adopción de medidas temporales como el Teletrabajo, sin que ello signifique abandono del cargo.

Que por lo anterior, se realizaran campañas de amplia divulgación en los medios de comunicación de los canales o métodos de atención no presencial, que permitirán que la comunidad esté informada constantemente de la manera de interactuar con la administración municipal.

Que en mérito de lo expuesto, se hace necesario dictar medidas de protección a los funcionarios públicos y contratistas públicos y a la población que asiste a las instalaciones de la administración del Municipio de La Unión Valle, frente al coronavirus COVID19.



Por lo anteriormente expuesto,

Honestidad, Respeto, Compromiso, Diligencia y Justicia

¡ME LA JUEGO POR LA UNIÓN!

Calle 15 No. 14-34 Código Postal 761540 Teléfonos (2) 2293118 – 2293141 Fax: (2) 2293049

W2



	MUNICIPIO DE LA UNIÓN VALLE DEL CAUCA Nit: 891.901.109-3	PÁGINA [4 DE 5]	
		CÓDIGO: ESGM 300.4.1	
DECRETOS		VERSIÓN: 2	
		Fecha de aprobación: 24/07/2017	

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: MEDIDAS DE PROTECCIÓN PARA EL DESEMPEÑO DE LAS ACTIVIDADES LABORALES EN EL PALACIO MUNICIPAL CENTRAL Y SEDE SAN PEDRO ANTE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA ASOCIADA AL COVID19 (CORONAVIRUS). Conforme a lo dispuesto en las Resoluciones No. 0000380 de marzo 10 de 2020 y 0000385 de marzo 12 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, se establecen las siguientes medidas de protocolo, protección y control al interior de la administración municipal para evitar la propagación de la pandemia del COVID-19 (coronavirus) en el Municipio de La Unión Valle del Cauca:

- a) Al momento de ingreso de las personas a cualquiera de las sedes que conforman la administración municipal, se les suministrara gel anti-bacterial o alcohol para su debida desinfección, de igual forma, se dispondrá para la presentación de la huella en el reporte de entradas y salidas de los funcionarios públicos y contratistas.
- b) En todos los baños de la administración municipal se dispondrá jabón anti-bacterial, desinfectante y toallas desechables para el secado de manos.
- c) Se realizará aseo, desinfección y demás medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio y las medidas de salubridad que faciliten el acceso de la comunidad y el personal de planta.
- d) Las diferentes oficinas de la administración municipal deberán estar ventiladas, por tanto se deberán tener abiertas puertas y ventanas.
- e) Se tendrá un control de afluencia por las diferentes oficinas de las sedes de la administración municipal, la cual no podrá ser superior a diez (10) personas.
- f) Los funcionarios públicos y contratistas que tengan atención en ventanilla deberán utilizar tapabocas y guantes en la jornada laboral, además de implementar los protocolos de higiene en mención.
- g) Los vigilantes deberán controlar el acceso al palacio municipal y su sede san pedro de personas mayores de 60 años y menores de 18 años.
- h) Se recomienda a todos los funcionarios públicos y contratistas de la administración municipal mantener una distancia no menor de un metro y no saludar de beso, mano o dar abrazos, evitar cualquier tipo de contacto físico.
- i) Se recomienda a los funcionarios públicos y contratistas realizar un lavado de manos adecuado con suficiente agua y jabón, ya que hacerlo frecuentemente reduce un 50% el riesgo de contagio.
- j) Se recomienda que al momento de estornudar se debe cubrir la boca con la parte interna del codo.
- k) Se adoptara el trabajo en casa para las personas que presenten patologías, que de acuerdo con lo estipulado por la OMS, representen factores de riesgo y para quienes sean mayores de 60 años, lo anterior, siguiendo las directrices del superior jerárquico.
- l) Preferir video llamadas y conferencias telefónicas, en lugar de reuniones presenciales.
- m) Quedan cancelados todos los eventos presenciales internos.
- n) Se recomienda a los funcionarios públicos y contratistas realizar una adecuada gestión de desechos sanitarios y residuos.

Wg

	MUNICIPIO DE LA UNIÓN VALLE DEL CAUCA Nit: 891.901.109-3	PÁGINA [5 DE 5] CÓDIGO: ESGM 300.4.1	
	DECRETOS	VERSIÓN: 2 Fecha de aprobación: 24/07/2017	

ARTICULO SEGUNDO: ORDENAR el cambio de horario laboral de manera transitoria del Municipio de La Unión Valle del Cauca desde 24 de marzo hasta el 3 de abril de 2020, de la siguiente forma:

Los días lunes, miércoles y viernes se laborará en jornada continua brindando atención a la comunidad desde las 7:30am hasta las 3:30pm.

ARTICULO TERCERO: SUSPENDER la atención al público los días martes y jueves, no obstante, todos los funcionarios públicos adscritos al Municipio De La Unión Valle deberán cumplir la jornada laboral de 7:30am hasta las 12:30pm y desde las 2:00pm hasta las 6:30pm dentro de las instalaciones.

ARTICULO CUARTO: SEGUIMIENTO. La Secretaria General y Administrativa con apoyo de la oficina de talento humano - seguridad y salud en el trabajo y La Subsecretaria de Salud Municipal, velarán por el cumplimiento de las disposiciones que establezca el Gobierno Central y lo consagrado en el presente decreto.

ARTICULO QUINTO: El presente decreto se fijara en la carteiara de la alcaldía de la unión valle y se publicara a partir de la fecha de su expedición en la página web www.launion-valle.gov.co, para conocimiento de los funcionarios públicos y contratistas y público en general.

ARTÍCULO SEXTO: VIGENCIAS Y DEROGATORIAS: Las medidas adoptadas en el presente Acto Administrativo son de carácter temporal y adicional por ende derogan todas las disposiciones que le sean contrarias en especial las contenidas en el Decreto 133 del 16 de marzo de 2020.

El presente acto administrativo es de carácter temporal y rige a partir de las 07:00am del 24 de marzo de 2020, hasta el 30 de mayo de 2020 y podrá ser modificado o adicionado según las circunstancias, de igual manera podrá finalizar antes de la mencionada fecha, o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogado.

Dado en el Municipio de La Unión Valle del Cauca a los 19 MAR 2020

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE


WILLIAM FERNANDO PALOMINO ZUÑIGA
 Alcalde Municipal

Proyecto: Melissa Montes- Subsecretaría Jurídica y de contratación
 Aprobó: Johana Aristizábal –Secretaría General y Administrativa

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

AUTO INTERLOCUTORIO No. _____

Santiago de Cali, tres (3) de abril de dos mil veinte (2020).

MAGISTRADO PONENTE: OSCAR SILVIO NARVAEZ DAZA

MEDIO DE CONTROL:	Control inmediato de legalidad (artículo 136 CPACA)
MUNICIPIO DE LA UNIÓN	Decreto No. 136 del 19 de marzo de 2020.
EXPEDIENTE:	76001-23-33-009-2020-00384-00

I. AUTO QUE NO AVOCA CONOCIMIENTO

1.1. PRESUPUESTOS.

El Municipio de La Unión, Valle del Cauca, vía correo electrónico envió a la Oficina Apoyo de los Juzgados Administrativos de Cali: ofadmcali@cendoj.ramajudicial.gov.co, para el ejercicio del medio de control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 136¹ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA) copia del Decreto No. 136 de marzo 19 de 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TEMPORALES PARA GARANTIZAR LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS EN CABEZA DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL ANTE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA ASOCIADA AL COVID19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MUNICIPIO DE LA UNIÓN VALLE DEL CAUCA*” expedido por el alcalde municipal de La Unión.

1.2. COMPETENCIA.

Este Tribunal tiene competencia para conocer en única instancia del control inmediato de legalidad, en virtud de lo dispuesto en el numeral 14² del artículo 151³ del CPACA. Sin embargo, es necesario destacar que los Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11521 y PCSJA20-11526 del Consejo Superior de la Judicatura suspendieron términos en las actuaciones judiciales con algunas excepciones, sin contemplar este medio de control, pero después mediante Acuerdo PCSJA20-11529 de marzo 25 de 2020 “*Por el cual se establece una excepción a la suspensión de términos en el Consejo de Estado y en los tribunales administrativos*” resolvió:

“Artículo 1. Exceptuar de la suspensión de términos adoptada por el Consejo Superior de la Judicatura en los acuerdos PCSJA20-11517, 11521 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los tribunales administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad que deben adelantar de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

¹ **Artículo 136.** *Control inmediato 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 Jurisdicción 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, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

² **14.** Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.

³ **Artículo 151.** *Competencia de los Tribunales Administrativos en única instancia.* Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:



II. CONSIDERACIONES.

El 1º de abril de este año, una vez en la Corporación, el expediente de control inmediato fue repartido a este despacho, bajo radicación 76001-23-33-009-**2020-00384-00**⁴.

Advierte el ponente que el Decreto No. 136 de marzo 19 de 2020, emanado del alcalde municipal de La Unión, fue expedido con el fin de garantizar de manera temporal medidas de protección a los funcionarios, contratistas y toda la población que asiste a las instalaciones de la administración del Municipio de La Unión, en aras de evitar la propagación de la pandemia del COVID-19, estableciendo un protocolo de aseo, cambio transitorio del horario laboral desde el 24 de marzo hasta el 3 de abril del presente año, sustentado en las leyes 1523 de 2012 y 1751 de 2015 atendiendo las recomendaciones para la prevención, manejo y control en el entorno educativo entorno a la contaminación por COVID-19, y las directrices de la OMS.

Asimismo las Resoluciones Nos. 380 y 385 de 2020 donde el Ministerio de Salud y Protección Social que declaran la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional y adopta medidas para hacer frente al Coronavirus COVID-19, de las cuales el mandatario local acoge las directrices de orden nacional y departamental.

Como se desprende de lo anterior, es evidente que el decreto municipal no desarrolla los decretos legislativos dictados en estado de excepción, en especial el Decreto Nacional 417 del 17 de marzo de 2020, en tanto que sus supuestos fácticos y jurídicos no devienen de las disposiciones con fuerza de ley emanadas del ejecutivo nacional con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política sino a la situación de emergencia sanitaria decretada incluso antes del estado de excepción, y en ejercicio de facultades propias de la autoridad territorial.

Advierte por tanto el ponente que el asunto no cumple con los presupuestos necesarios para proceder al examen de control inmediato de legalidad previsto en el artículo 185 del CPACA, puesto que no llena los requisitos del artículo 136 del CPACA, motivo por el cual escapa al medio de control inmediato de legalidad, sin perjuicio de que pueda ser demandado a través de los demás medios de control procedentes que prevé el CPACA. En consecuencia el Tribunal no avocará tal estudio.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca,

RESUELVE:

PRIMERO: NO ASUMIR el conocimiento a través del medio de control inmediato de legalidad del Decreto No. 136 de marzo 19 de 2020 *"POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TEMPORALES PARA GARANTIZAR LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS EN CABEZA DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL ANTE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA ASOCIADA AL COVID19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MUNICIPIO DE LA UNIÓN VALLE DEL CAUCA"* expedido por el alcalde municipal de La Unión.

SEGUNDO: Por secretaría, **NOTIFICAR** esta providencia por vía electrónica a la autoridad remitente, municipio de La Unión (Valle del Cauca), lo mismo que a los correos electrónicos del señor Agente del Ministerio Público Procurador 18 Judicial Delegado II, soguzman@procuraduria.gov.co y procjudadm18@procuraduria.gov.co

⁴ Según acta de reparto.



TERCERO: ORDENAR que esta providencia se publique en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo junto con la copia de los actos administrativos a que hace referencia, para conocimiento de la comunidad.

CUARTO: Una vez ejecutoriada esta providencia, **ARCHIVAR** el expediente, previas las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Oscar Silvio Narvaez Daza', written in a cursive style.

OSCAR SILVIO NARVAEZ DAZA
Magistrado



PROCURADURIA 18 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS

Cali, 15 de Abril de 2020

Doctor

OSCAR SILVIO NARVAEZ DAZA

Magistrado Ponente

Tribunal Administrativo del Valle del Cauca

Ciudad

REFERENCIA: Expediente No. : **2020 - 00384 - 00**
Actor : **DE OFICIO**
Autoridad : **MUNICIPIO DE LA UNION**
Medio : **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**
DECRETO No. 136 DE MARZO 19 DE 2020

Atendiendo el deber constitucional que le asistiere a la Procuraduría General de la Nación en cuanto a la defensa del ordenamiento jurídico y particularmente atendiendo lo dispuesto en el artículo 303 de la ley 1437 de 2011, que le permite a los Agentes del Ministerio Público, actuar como un **sujeto procesal especial** en los procesos de control inmediato de legalidad, en forma respetuosa y encontrándome dentro de la oportunidad legalmente establecida, me permito presentar formal **RECURSO DE SÚPLICA** contra el Auto Interlocutorio de fecha 14 de abril de 2020, según las siguientes consideraciones.

CONTEXTUALIZACION SOBRE EL ESTADO DE EMERGENCIA

El constituyente de 1991 continuando con una tradición constitucional, y que igualmente se replica en la gran mayoría de países de nuestro entorno regional, se permite regular lo que anteriormente se conocía como los estados de sitio, hoy estados de excepción, correspondiéndole al capítulo VI de la Constitución Política de Colombia su consagración normativa, ello reglamentado en la ley 137 de 1994 y en la misma ley 1437 de 2011, donde se precisa el alcance y operatividad del Estado de Guerra Exterior, el Estado de Conmoción Interior y el Estado de Emergencia.

En términos generales estos estados de excepción pueden ser declarados por el Gobierno Nacional y para lo cual requiere de la decisión del Presidente de la República y de todos sus ministros, claro está que teniendo en cuenta que para cada una de las modalidades deben existir unos supuestos fácticos insorteables por las vías normales y que ameriten acudir a medidas excepcionales.



PROCURADURIA 18 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS

En cuanto al Estado de emergencia, que es sin lugar a dudas lo que motiva la presente actuación de control de legalidad especial y por ende nuestra intervención como Ministerio Público, se debe señalar que es el mismo artículo 215 constitucional el que determina que para su declaratoria se hace necesario que sobrevengan hechos diferentes al estado de guerra exterior y de conmoción interior, y que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública.

Figura a la cual ya había acudido el gobierno nacional en el pasado para conjurar situaciones calamitosas, entre ellas la tragedia que tuvo ocurrencia en Mocoa para el año 2017 provocada por el desbordamiento de tres ríos que afectaron gravemente la capital del putumayo, así mismo como se acudió al estado de emergencia para atender la situación socioeconómica de la inmigración venezolana.

Guardando las proporciones, con la propagación del COVID – 19 a nivel mundial, y su connotación de pandemia, el pasado 17 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 se permitió declarar el Estado de Emergencia en todo el territorio nacional, temporalidad ésta durante la cual podrá expedir Decretos con Fuerza de ley como efectivamente ha tenido ocurrencia y que hoy en día son objeto del respectivo escrutinio de constitucionalidad.

2

Las consecuencias regulatorias ante la declaratoria de un estado de excepción, como la del estado Emergencia que hubiere declarado el Gobierno Nacional con el Decreto 417 del pasado 17 de marzo de 2020, tienen su incidencia en las entidades territoriales toda vez que sus mandatarios seccionales y locales proceden, como les corresponde competencialmente, a asumir decisiones administrativas tendientes a conjurar la situación atendiendo las directrices que expidiere el gobierno nacional.

Esas decisiones que asumieren las autoridades seccionales y locales, son sin lugar a dudas normas especiales, guardando las proporciones, Decretos con fuerza especial, razón por la cual es el mismo constituyente primario, complementado con la actividad legislativa, quienes definieron esa naturaleza, creando además un proceso especial de control, similar al que tiene lugar para con esos decretos con fuerza de ley que emite el Gobierno Nacional.

Para estos efectos la ley 137 de 1994 prevé en su artículo 20 lo siguiente:

ARTÍCULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD. *Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo*



PROCURADURIA 18 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS

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.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.

Lo cual debe entenderse complementado con lo que establece el artículo 136 de la ley 1437 de 2011 que señala:

ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO 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 Jurisdicción 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, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

DE LOS PRECEDENTES JURISPRUDENCIALES EN MATERIA DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Tanto la Corte Constitucional como el mismo Consejo de Estado con el transcurso del tiempo se han permitido consolidar una línea jurisprudencial en torno a este medio de control especial y sobre todo fijando unos lineamientos sobre el entendimiento que debe dársele a un estado de emergencia y el tipo de razonamiento jurídico que debe realizarse al momento del escrutinio de legalidad sobre las decisiones administrativas objeto de revisión.



PROCURADURIA 18 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS

Es así como la Corte Constitucional en Sentencia C-179 de 13 de abril de 1994, al revisar el proyecto de lo que finalmente se conociere como la ley estatutaria de estados de excepción – ley 137 de 1994, estableció algunos parámetros precisando que “...**Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales**”.

Por su parte el Consejo de Estado se ha permitido resaltar los rasgos característicos que deben perfilar el control inmediato de legalidad¹, 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”.

Así, en sentencia del 5 de marzo de 2012, con ponencia del Dr. HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS, bajo el radicado número: 11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA), se estableció:

“...El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo.

*(...) En oportunidades anteriores, la Sala ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes: **Es un proceso judicial** porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.*

***Es automático e inmediato** porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la*

¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 3 de mayo de 1999, exp. CA-011; C.P. Ricardo Hoyos Duque y sentencia del 21 de junio de 1999, radicación número: CA-043. C.P. Daniel Suarez Hernández.



PROCURADURIA 18 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS

*autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado. **Es autónomo**, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan. **Es integral**, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, **la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria** del estado de excepción, la sujeción a las formas y **la proporcionalidad de las medidas** adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.*

*En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, **el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia** con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria...”*

Para los efectos del recurso de súplica que hoy formula esta Agencia del Ministerio Público en contra del Auto por medio del cual el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle decide NO ASUMIR EL CONOCIMIENTO de la decisión administrativa referenciada, denegando la continuidad del proceso de control inmediato de legalidad, retomaremos algunos de esos elementos que ha perfilado el mismo Consejo de Estado, entre ellos el control integral que sin lugar a dudas involucra el estudio de los parámetros y límites, formales y materiales, de los actos administrativos expedidos bajo el régimen de un estado de excepción como el que nos convoca en Colombia como consecuencia del virus COVID 19.

Y en ese contexto es ineludible que se haga referencia a la PROPORCIONALIDAD y la CONEXIVIDAD de la decisión objeto de escrutinio con las normas y circunstancias que directamente le sirven de fundamento para su expedición y su RELACION INESCINDIBLE con el estado de emergencia declarado por el Gobierno Nacional, en este caso con el Decreto 417 del pasado 17 de marzo de 2020 y por sobre todo que nos enfrentamos ante decisiones excepcionales para poder responder rápidamente a las circunstancias apremiantes, y sin tener que acogerse completamente a las formalidades de legalidad, porque lo relevante es, sin lugar a dudas, tomar medidas para conjurar la situación calamitosa.



PROCURADURIA 18 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS

De esta forma, atendiendo esos referidos preceptos normativos de índole constitucional y legal, además de esas líneas jurisprudenciales vinculantes, es que entraremos a realizar el escrutinio sobre la decisión de NO ASUMIR EL CONOCIMIENTO que hubiere proferido el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle mediante **auto de fecha 14 de abril**, en relación con el **Decreto No. 136 de fecha 19 de marzo**, expedido por el **Municipio de La Unión**.

DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE ES OBJETO DE CONTROL DE LEGALIDAD ESPECIAL

En esta oportunidad procesal se predica la existencia y remisión al Operador Judicial del **Decreto No. 136 de fecha 19 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de la Unión** y por medio de la cual **“...SE ADOPTAN MEDIDAS TEMPORALES PARA GARANTIZAR LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS EN CABEZA DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL ANTE LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA ASOCIADA AL COVID19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MUNICIPIO DE LA UNIÓN VALLE DEL CAUCA”**.

6

Lo anterior en razón a que el Mandatario Local considera que esa actuación administrativa es de aquellas que deben surtir el control inmediato de legalidad en razón a que fue expedido para atender la emergencia que trajo consigo la propagación del corona virus covid - 19.

DE LA DECISION DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE

Mediante auto interlocutorio de fecha **14 de abril de 2020**, notificado electrónicamente a esta Agencia del Ministerio Público el mismo día, el magistrado ponente se permite resaltar la normativa constitucional y legal que se predica en nuestro sistema jurídico colombiano para el proceso especial de control inmediato de legalidad, haciendo énfasis en que el Gobierno Nacional ha declarado el referido estado de emergencia mediante el Decreto 417 de 2020.

Permitiéndose realizar un rápido análisis del acto administrativo en cuanto al requisito de generalidad y que deben ser expedido en desarrollo en desarrollo de los Decretos expedidos por el gobierno nacional, el Despacho considera: **que no se cumple con este segundo requisito**, toda vez que con ello no propende por la ejecución o aplicación del Decreto 417 de 2020, o en un mejor decir no fue expedido en desarrollo de un Decreto Legislativo, sino que fue expedido en desarrollo de una función ordinaria y no excepcional como la que actualmente se presenta en el territorio nacional.



PROCURADURIA 18 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS

Permitiéndose precisar en el referido auto recurrido y a título de conclusión que la normativa:

“...el decreto municipal no desarrolla los decretos legislativos dictados en estado de excepción, en especial el Decreto Nacional 417 del 17 de marzo de 2020, en tanto que sus supuestos fácticos y jurídicos no devienen de las disposiciones con fuerza de ley emanadas del ejecutivo nacional con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política sino a la situación de emergencia sanitaria decretada incluso antes del estado de excepción, y en ejercicio de facultades propias de la autoridad territorial.

”

CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PUBLICO

EN CUANTO A LA PROCEDENCIA DEL RECURSO DE SUPLICA

Atendiendo el contenido literal del numeral 14 del artículo 151 de la ley 1437 de 2011, en cuanto a la competencia funcional corresponde a los Tribunales administrativos en única instancia,

7

“...el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan...”

Advierte por tanto el ponente que el asunto no cumple con los presupuestos necesarios para proceder al examen de control inmediato de legalidad previsto en el artículo 185 del CPACA, puesto que no llena los requisitos del artículo 136 del CPACA, motivo por el cual escapa al medio de control inmediato de legalidad, sin perjuicio de que pueda ser demandado a través de los demás medios de control procedentes que prevé el CPACA. En consecuencia el Tribunal no avocará tal estudio.”

Es así como en desarrollo de ese procedimiento especial se prevén las actuaciones que se deben surtir, desde la admisión, la fase de notificaciones y hasta el traslado especial para alegaciones al Ministerio Público, previo a definir sobre la legalidad del acto administrativo.

No obstante no encontramos regulación especial y precisa frente a la eventualidad de que el Operador Judicial Administrativo, y mucho menor



PROCURADURIA 18 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS

recurso expreso, contra el Auto que decide NO ASUMIR EL CONOCIMIENTO de un proceso especial de control inmediato de legalidad.

Es por ello que resaltando las consecuencias de una decisión de esta naturaleza de no avocamiento, lo que en últimas se constituye en un rechazo de plano la posibilidad de realizar el control judicial, se hace necesario acudir al artículo 243 en sus numerales 1 y 3 de la ley 1437 de 2011 que rezan:

ARTÍCULO 243. APELACIÓN. *Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:*

1. *El que rechace la demanda.*
3. *El que ponga fin al proceso.*

Así, el auto que resuelve NO ASUMIR EL CONOCIMIENTO, aunque no se relaciona expresamente en el artículo 243, lo que daría lugar al recurso, tiene la misma naturaleza que los dos autos anteriormente enunciados, razón por la cual es susceptible del recurso de apelación.

Sin embargo, por tratarse de un proceso de única instancia, el auto no sería susceptible del recurso de apelación sino del recurso de súplica, conforme lo señala el artículo 246 cuando dice que:

“El recurso de súplica procede contra los autos que por su naturaleza serían apelables, dictados por el Magistrado Ponente en el curso de la segunda o única instancia o durante el trámite de la apelación de un auto. También procede contra el auto que rechaza o declara desierta la apelación o el recurso extraordinario”.

En consecuencia, y atendiendo la línea argumentativa de procedencia del recurso referido, el **Auto Interlocutorio del 14 de abril de 2020**, es susceptible del recurso de súplica por tratarse de un auto que por su naturaleza sería apelable pero que es proferido en un proceso de única instancia.

En todo caso, ante la falta de consagración expresa del **auto de no asumir el conocimiento** como susceptible de apelación o súplica, de manera respetuosa solicita este Agente del Ministerio Público que, si pese a la naturaleza del auto, esta Sala de Decisión considera que el recurso de súplica no era procedente, se de aplicación al parágrafo del artículo 318



PROCURADURIA 18 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS

del Código General del Proceso, sobre adecuación de trámite de los recursos, y se tramite el presente recurso como de reposición.

EN CUANTO A LOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS DEL RECURSO

Fundamento normativo.

Para esta Agencia del Ministerio Público, de manera respetuosa, cuando el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, mediante el **auto interlocutorio de fecha 14 de abril de 2020**, decide:

PRIMERO: NO ASUMIR *el conocimiento a través del medio de control inmediato de legalidad del Decreto No. 136 de marzo 19 de 2020...*”.

Se estarían desconociendo normas de carácter superior, específicamente, al artículo 20 de la Ley 137 de 1994, “*Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia*” y al artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, con la cual tiene unidad de materia, referentes normativos transcritos anteriormente.

Nuestra insistencia en cuanto a la vulneración de los referidos preceptos normativos con la decisión de no avocar el control especial de legalidad se condensan en las siguientes argumentaciones que viabilizan la revocatoria de la decisión de no asumir el conocimiento y consecuentemente proceder con el escrutinio de legalidad correspondiente.

1.- En cuanto a los Fundamentos teóricos del recurso.

1.1.- El auto recurrido, desconoce el principio hermenéutico del efecto útil de las normas.

De conformidad con el principio hermenéutico del efecto útil de las normas, en el artículo 1620 del Código Civil se establece que: “*El sentido en que una cláusula puede producir algún efecto, deberá preferirse a aquel en que no sea capaz de producir efecto alguno*”.

En consonancia con lo anterior, la Corte Constitucional, en Sentencia C-569 de 2004, señaló que, conforme a este principio, “*...debe considerarse, de entre varias interpretaciones de una disposición normativa, aquella que permita consecuencias jurídicas sobre la que no las prevea, o sobre la que prevea consecuencias superfluas o innecesarias*”.

Conforme a lo anterior, cuando de una disposición jurídica deriven dos o más interpretaciones, una de la que se emanan efectos y otra en la que no los produce; o una en la que produzca más efectos que en otra, se habrá de preferirse aquella interpretación que produzca plenos efectos, en el entendido que el Legislador no hace normas inútiles.



PROCURADURIA 18 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS

En el presente caso, la disposición -artículo 20 de la ley 137 de 1994 y el artículo 136 del CPACA por unidad de materia-, tiene dos interpretaciones: una restrictiva, que limita el control a medidas extraordinarias y una extensiva, que extiende el control a medidas ordinarias y extraordinarias.

La primera, asumida por el Despacho al dictar el auto recurrido, precisando textualmente que, el acto puesto en conocimiento “...no fue expedida en desarrollo de un Decreto legislativo derivado del estado de excepción, primero porque en la misma fecha apenas se expedía Decreto Nacional 417 del 17 de marzo de 2020, que declaró la emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, es decir, no existía ningún Decreto de Ley reglamentando su contenido, adicionalmente los supuestos facticos y jurídicos no aluden al estado de excepción previsto en el artículo 215 de la Constitución Política sino a la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social y por el Ministerio de trabajo.

Además, en dicho Decreto, el Alcalde en ejercicio de sus atribuciones legales adopta medidas preventivas y acciones transitorias de policía con el objeto de superar la emergencia sanitaria, atribuciones cuyo fundamento devienen de los numerales 1, 2 y 10 del artículo 315 de la CP y de los numerales 1° y 7° del literal d) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994. Además de las normas constitucionales, también se sustentó en Ley 1801 de 2016 y en el Decreto 1333 de 1986, entre otras y si bien el Decreto Municipal guarda relación con el Covid-19, este aspecto no lo convierte, per se, en ser susceptible de control inmediato de legalidad, pues, es necesario que haya sido expedido en desarrollo de un Decreto legislativo expedido para adoptar medidas extraordinarias, lo cual no sucede en el presente asunto.

10

Y es por ello que el Operador Judicial restringe ese análisis de legalidad especial a aquellas medidas o decisiones de carácter extraordinario, excepcional, no encuadrables dentro de las medidas ordinarias ya previstas en el sistema jurídico.

Como fundamento de dicha tesis, está el artículo 213 de la Constitución Política de 1991, sobre estado de conmoción interior, pero extensible a todos los estados de excepción, el cual señala que, se trata de situaciones que no pueden ser conjuradas mediante las atribuciones ordinarias de policía.

La seguida tesis, defendida por esta Agencia del Ministerio Público, señala que, el control de legalidad especial que nos motiva, se extiende en los términos del artículo 20 de la ley 137 de 1994, a todas “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”.



PROCURADURIA 18 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS

Para el Ministerio Público, sobre lo cual nos referiremos con mayor amplitud más adelante, donde el Legislador no se permite realizar alguna distinción, no le asiste esa posibilidad al intérprete. En consecuencia, si la norma no distingue entre competencias ordinarias y extraordinarias; si no se hace distinción entre atribuciones ordinarias para garantizar la prestación de los servicios por parte de la administración local y las que van más allá, no tendría cabida, por efecto útil, la interpretación que deja por fuera del control especial de legalidad, el ejercicio de aquellas facultades que pertenecen a las atribuciones ordinarias del mandatario local como máxima autoridad del orden municipal, o que ya está prevista como competencia ordinaria de la autoridad.

La tesis restrictiva del control de legalidad, asumida por el Despacho, desconoce el efecto útil del artículo 20 de la ley 137 de 1994 y del artículo 136 del CPACA, en tanto le atribuye un efecto menor del que puede tener y, en esa medida, es susceptible de ser revocada la decisión asumida.

1.2.- En cuanto a que el auto recurrido, desconoce el principio de No distinción.

De conformidad con el principio hermenéutico de No distinción, donde si el legislador no distingue, no es dable hacerlo al intérprete². Dicho principio, fundado en el artículo 27 del Código Civil, según el cual, “*Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu*”, lleva a la consideración según la cual, cuando en una disposición jurídica, no se haga distinción entre los supuestos que cobija y los que no, y salvo que dicha distinción esté prevista en otra disposición del sistema jurídico, se habrá de entender que todos los supuestos fácticos se regirán por la misma.

En el presente caso, el artículo 20 de la ley 137 de 1994, señala que, “*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*”. Como se evidencia de una lectura desprevenida, la norma NO hace distinción frente al contenido de la medida administrativa. Únicamente se exige que: (i) sea de carácter general, (ii) sea ejercicio de función de administrativa y (iii) ocurra en el escenario fáctico del estado de excepción³.

² Véase Corte Constitucional. Sentencia C-087 de 2000. Sentencia C-975 de 2002. Auto 057 de 2010. Sentencia C-317 de 2012.

³ En este sentido, CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. sentencia del 2 de noviembre de 1999. Consejero Ponente: Carlos Arturo Orjuela Góngora. Radicación número: CA- 037. En el mismo sentido, CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE. Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil once (2011).- Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). Actor: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL



PROCURADURIA 18 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS

Por su parte, la Corte Constitucional, en la sentencia C-179 de 1994, mediante la cual se hizo la revisión de la Ley 137 de 1994, en punto del artículo 20 señaló lo siguiente:

“Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija.”

Nótese cómo la Corte Constitucional no hizo distinción entre actos administrativos producto de competencia ordinaria, y actos administrativos consecuencia de competencia extraordinaria. La única exigencia, es que se trate de actos administrativos que desarrollan estados de excepción, al margen de cuál sea su naturaleza.

En conclusión, por ninguna parte la disposición normativa, ni la Corte Constitucional cuando precisa la interpretación constitucional válida, hacen referencia o distinción de si se trata de competencia ordinaria o extraordinaria. Como dicha distinción no la hace la disposición, tampoco la puede hacer el intérprete.

1.3.- En cuanto a que el auto recurrido, desconoce el deber funcional de juzgar.

De conformidad con el artículo 48 de la Ley 153 de 1887, *“Los jueces o magistrados que rehusaren juzgar pretextando silencio, oscuridad o insuficiencia de la ley, incurrirán en responsabilidad por denegación de justicia”*.

Según la Corte Constitucional en Sentencia C-083 de 1995, la anterior disposición no tiene como efecto que el juez se encuentre inexorablemente constreñido a proferir un fallo, sino que está en la obligación de procurar hacerlo, señalándose que, la función ontológica del juez es fallar y, cuando no lo hace, en todo caso estaría fallando a favor de quien es cuestionado en su conducta, ya que no hace ningún reproche respecto de la misma.

Sin embargo, ello no quiere decir que los jueces deban asumir el conocimiento de asuntos respecto de los cuales no tienen competencia, o que no respeten las reglas de ejercicio de los medios de control *-carácter rogado de la jurisdicción-*. Lo que se afirma es que, cuando un asunto se pone bajo su competencia, no puede el juez anticiparse a la decisión final y, en el auto que analiza la procedibilidad del medio de control, señalar que no avoca el conocimiento, con el argumento de que el asunto no encuadra, *a priori*, dentro del supuesto de hecho de la competencia



PROCURADURIA 18 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS

excepcional, porque eso equivale a una denegación de justicia que desconoce el deber ontológico de los jueces.

Según la Corte Constitucional, Sentencia C-666 de 1996, posición reiterada en la sentencia C-258 de 2008, una decisión inhibitoria, es aquella en la cual el juez se abstiene de resolver el fondo del asunto, lo cual es antítesis de la función judicial con la cual se busca, precisamente, resolver de fondo los conflictos que se presentan en el seno de la sociedad. No quiere decir ello, afirma la Corte Constitucional, que la inhibición no proceda en casos extremos, sino que su uso injustificado constituye una denegación de justicia.

Concluye la Corte Constitucional que, salvo la ausencia de jurisdicción, las demás hipótesis deben ser de una entidad tal *“que, agotadas por el juez todas las posibilidades que el ordenamiento jurídico le ofrece para resolver y adoptadas por él la totalidad de las medidas conducentes a la misma finalidad, siga siendo imposible la decisión de fondo. De tal modo que, siempre que exista alguna posibilidad de arribar a ella, la obligación ineludible del fallador consiste en proferir providencia de mérito, so pena de incurrir en denegación de justicia”*.

En consecuencia, asumir, desde el auto inicial, que no se avoca conocimiento, porque se trata de una competencia ordinaria, específicamente, porque se trata de un acto administrativo que guarda relación con la pandemia COVID-19 pero que no es desarrollo del decreto legislativo -aunque, precisamente, el estado de excepción tiene como finalidad combatir los efectos de la pandemia-, equivale a (i) desconocer que este tipo de actos administrativos están dentro de los supuestos previstos en el artículo 20 de la ley 137 de 1994 como se señaló en los puntos 1.1 y 1.2 y (ii) anticiparse a señalar la naturaleza y al contenido del acto administrativo, lo cual, por supuesto, exige de un análisis material o de fondo, propio de la sentencia y no del auto admisorio.

Podría decirse, por ejemplo, frente a esto último, que en el evento de que el acto administrativo sea mixto, es decir, tenga medidas ordinarias y extraordinarias, desde la tesis del despacho, daría lugar a un control parcial. Sin embargo, como el auto de no avocar, da por descontado que se trata de medidas ordinarias, y que ellas no son susceptibles de control especial, descarta la revisión desde el auto inicial, sin hacer el análisis de fondo correspondiente, o haciéndolo, pero desde la no admisión, lo cual no resulta pertinente.

En todo caso, un elemento de juicio para descartar, *a priori*, válidamente, el control de actos administrativos derivados del estado de excepción, es el de la fecha de expedición. Así, cuando el acto administrativo a revisar sea previo a la expedición del decreto legislativo que declara la apertura al estado de excepción, podría quedar habilitado el funcionario judicial para



PROCURADURIA 18 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS

inhibirse de su conocimiento, aunque existen otras interpretaciones sobre el particular, pero cuando esas decisiones reglamentarias sean concomitantes o posteriores, opera una especie de *indubio pro imperium*, es decir, una presunción en favor de la procedencia del control.

En el presente caso, el Decreto Legislativo 417 de 2020, “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”, es del 17 de marzo de 2020, y el Decreto No. 136 es del 19 de marzo 2020, es decir, bajo la égida del Estado de excepción.

1.4.- En cuanto a que el auto recurrido, desconoce la naturaleza particular del control judicial durante los estados de excepción.

Según la Corte Constitucional, sentencia C-301 de 1993, la revisión de las normas dictadas bajo el amparo de los estados de excepción, se hace bajo un prisma diferente, del que se utiliza frente a los actos administrativos dictados en situaciones de normalidad.

Dijo la Corte Constitucional en aquella oportunidad lo siguiente:

“Por estas razones, la repetición de los preceptos jurídicos declarados exequibles por la Corte Constitucional, por la misma autoridad y dentro del mismo estado de excepción objeto de la declaratoria, quedaría cubierto por la cosa juzgada. Sin embargo, esa reiteración llevada a cabo por un órgano diferente - Congreso - y por fuera del estado de excepción, no puede colocarse bajo el abrigo de una sentencia de exequibilidad proferida en el curso de la revisión oficiosa de los decretos dictados durante los estado de excepción”.

Si bien, la sentencia habla de reiteración de la norma por un órgano diferente, la *ratio dedidendi* gira en punto de la posibilidad de ejercer la competencia normativa, dentro y fuera del estado de excepción. Es decir, señala la Corte Constitucional que el prisma de interpretación de una competencia, dentro y fuera del estado de excepción, es diferente.

Así, por ejemplo, un toque de queda, a la luz del principio de proporcionalidad, no se examina de la misma forma o con la misma intensidad en una situación de normalidad que en una situación de anormalidad. Lo que, a la luz del estado de excepción, que permite una mayor restricción al ejercicio de las libertades, sea constitucionalmente legítimo, puede no serlo a la luz de un estado de normalidad.

Por ello, anticiparse a **no asumir conocimiento** significa negarse a un control judicial, que tiene una intensidad diferente en estado de



PROCURADURIA 18 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS

normalidad que en un estado de anormalidad, con el argumento de que es una competencia ordinaria cuando, precisamente, el uso de la competencia ordinaria, tiene un prisma particular a la luz del estado de excepción.

1.4.- En cuanto a cumplimiento de los postulados de conexidad y proporcionalidad.

Conexidad.- Como lo hubiere precisado el Consejo de Estado en su línea jurisprudencial, para estos efectos se debe precisar si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo (Sentencia 24 de mayo/16 – rad. 11001 03 15 0002015 02578-00), y en este sentido existirá conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay una correlación directa, o como lo hubiere pregonado la misma Corte Constitucional en la Sentencia C – 251 de 2011:

*En efecto, la conexidad implica “la constatación de un nexo causal entre las situaciones que de manera **mediata e inmediata** han dado origen a la declaratoria del estado de excepción y la materia regulada por los decretos legislativos correspondientes”⁴ Además, resulta necesario que las medidas estén encaminadas **exclusiva y específicamente** a la superación de las causas que dieron lugar a la declaratoria de emergencia y a evitar la extensión de sus efectos.*

Así para con el caso que nos motiva desde la perspectiva constitucional existe un amplio amparo para el estado de salud de las personas en general, catalogándolo como un derecho fundamental con especial énfasis para con la población que requiere de mayores cuidados, entre otros la ciudadanía en general.

Cuando el Gobierno Nacional empieza a tomar medidas tendientes a prevenir que el virus Covid 19 ingrese a Colombia, sin lugar a dudas, uno de sus propósitos era propender por la salubridad de todos los residentes en nuestro país, lo que ameritó, ante el avance de contagio a nivel mundial, la declaratoria del estado de Emergencia desde el pasado 17 de

⁴ Sentencia C-145 de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.



PROCURADURIA 18 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS

marzo de 2020, sin que ello implique que esas condiciones de afectación surgieran a partir de esa declaratoria.

En este sentido y atendiendo políticas de prevención, es como lo mandatarios territoriales se permiten expedir una serie de decisiones que si bien no pudieren ser lo suficientemente explícitas en cuanto al acatamiento expreso y literal del Decreto No. 417 del marzo 17 de 2020, en su esencia lo que regulan es sin lugar a dudas es lo que hoy motiva el estado de emergencia, esto es la propagación del Covid 19, precisando mecanismos tendientes a evitar que se extienda aún más.

Así, cuando el Alcalde Municipal de la Unión, profiere el Decreto No. 136 de marzo 19 de 2020 y por medio de la cual se asumen medidas de protección especial para la atención pública a la comunidad, lo que está aplicando es sin lugar a dudas es una de las medidas propias del Estado de Emergencia, propendiendo por la salud y la salubridad de toda la ciudadanía por sobre todo por el nivel de contagio del Covid - 19.

Adicionalmente atendiendo la línea del tiempo en que se hubieren proferido las decisiones objeto de análisis, tanto el Decreto del orden nacional como el acto administrativo del orden municipal, por esa sola circunstancia no podríamos dejar de realizar el control inmediato de legalidad, porque actuar de esa forma si sería tanto como acoger la interpretación más restrictiva como lo hubiésemos expuesto anteriormente, máxime cuando está dado el postulado de CONEXIDAD requerido y ya será el análisis de fondo, no en la admisión, lo que nos permitirá resaltar si esa decisión local resulta consecuente con las normas constitucionales y con el decreto declarativo del estado de excepción.

Adicionalmente y para efectos de propender por el análisis material de la decisión asumida por la autoridad del orden territorial, podría acudirse igualmente a la teoría de la convalidación de la situación jurídica planteada, toda vez que lo resuelto por el Alcalde Municipal en últimas ha venido siendo objeto de ratificación con las diferentes medidas que se ha permitido expedir el Gobierno Nacional en desarrollo del referido estado de emergencia, lo que viabiliza aún más ese control inmediato de legalidad.

Proporcionalidad.



PROCURADURIA 18 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS

Para cumplir con este cometido se deberán analizar en particular las medidas adoptadas por el Decreto del orden local, precisando si con ello se cumple con los fines del estado de emergencia, para lo cual bastará con señalar en esta instancia inicial del medio de control que el Decreto No. 136 de 2020, tiene como finalidad última, adoptar medidas excepcionales para garantizar la prevención de la propagación del Covid 19, resultando procedentes y proporcionales con la gravedad de las circunstancias que motivan el estado excepcional por el que está atravesando la humanidad.

Por todo lo anterior es que para esta Agencia del Ministerio Público, la decisión contenida en el Decreto No. 136 de marzo 19 de 2020, debe ser objeto de control inmediato de legalidad para que sea el operador judicial especial en pleno quien defina en Sentencia, si se ajusta o no los lineamientos del estado de emergencia declarado por el Gobierno Nacional.

PETICIÓN ESPECIAL

17

Así, el suscrito Procurador 18 Judicial II para Asuntos Administrativos, de manera respetosa se permite solicitar que se **REVOQUE** el auto interlocutorio de fecha 14 de abril de 2020 y consecuentemente se proceda con el escrutinio correspondiente en el medio de control inmediato de legalidad.

Atentamente,

SOLIS OVIDIO GUZMAN BURBANO

Procurador 18 Judicial II para Asuntos Administrativos

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA
SECRETARÍA

TRASLADO

FECHA 29 DE ABRIL DE 2020

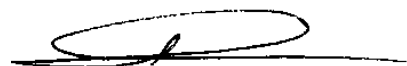
N° PROCESO	CLASE DE PROCESO	ACTO ADMINISTRATIVO	AUTORIDAD	MAGISTRADO	TIPO DE TRASLADO	TERMINO DIAS	VENCE
2020-00401-00	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	DECRETO NÚMERO 072-DEL 23 DE MARZO DE 2020	ALCALDIA MUNICIPAL DE CAICEDONIA – VALLE DEL CAUCA.	FERNANDO AUGUSTO GARCIA MUÑOZ	RECURSO SÚPLICA	2	04/05/2020 5:00 PM
2020-00389-00	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	DECRETO NÚMERO 043-DEL 17 DE MARZO DE 2020	ALCALDIA MUNICIPAL DE SAN PEDRO – VALLE DEL CAUCA.	FERNANDO AUGUSTO GARCIA MUÑOZ	RECURSO SÚPLICA	2	04/05/2020 5:00 PM
2020-00390-00	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	DECRETO NÚMERO 044-DEL 17 DE MARZO DE 2020	ALCALDIA MUNICIPAL DE SAN PEDRO – VALLE DEL CAUCA.	VICTOR ADOLFO HERNANDEZ DIAZ	RECURSO SÚPLICA	2	04/05/2020 5:00 PM

2020-00391-00	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	DECRETO NÚMERO 045-DEL 17 DE MARZO DE 2020	ALCALDIA MUNICIPAL DE SAN PEDRO – VALLE DEL CAUCA.	VICTOR ADOLFO HERNANDEZ DIAZ	RECURSO SÚPLICA	2	04/05/2020 5:00 PM
2020-00406-00	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	DECRETO NÚMERO 038-DEL 19 DE MARZO DE 2020	ALCALDIA MUNICIPAL DE EL AGUILA – VALLE DEL CAUCA.	EDUARDOA ANTONIO LUBO BARROS	RECURSO SÚPLICA	2	04/05/2020 5:00 PM
2020-00329-00	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	DECRETO NÚMERO 691-DEL 18 DE MARZO DE 2020	DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA.	JHON ERICK CHAVES BRAVO	RECURSO SÚPLICA Y ADICIÓN SÚPLICA	2	04/05/2020 5:00 PM
2020-00369-00	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	DECRETO NÚMERO 029-DEL 18 DE MARZO DE 2020	MUNICIPIO DEL CAIRO	OSCAR SILVIO NARVAEZ DAZA	RECURSO SÚPLICA Y ADICIÓN SÚPLICA	2	04/05/2020 5:00 PM
2020-00384-00	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	DECRETO NÚMERO 136-DEL 19 DE MARZO DE 2020	MUNICIPIO DE LA UNION – VALLE DEL CAUCA	OSCAR SILVIO NARVAEZ DAZA	RECURSO SUPLICA Y ADICIÓN SÚPLICA	2	04/05/2020 5:00 PM
2020-00343-00	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	DECRETO NÚMERO 084-DEL 20 DE MARZO DE 2020	ALCALDIA MUNICIPAL DE CANDELARIA – VALLE DEL CAUCA.	OSCAR ALONSO VALERO NISIMBLAT	RECURSO SÚPLICA	2	04/05/2020 5:00 PM

2020-00331-00	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	DECRETO NÚMERO 0705-DEL 23 DE MARZO DE 2020	DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA.	OSCAR ALONSO VALERO NISIMBLAT	RECURSO SÚPLICA	2	04/05/2020 5:00 PM
2020-00345-00	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	DECRETO NÚMERO 045-DEL 26 DE MARZO DE 2020	ALCALDIA MUNICIPAL DE EL DOVIO – VALLE DEL CAUCA.	OSCAR ALONSO VALERO NISIMBLAT	RECURSO SÚPLICA	2	04/05/2020 5:00 PM
2020-00300-00	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	DECRETO NÚMERO 176-DEL 17 DE MARZO DE 2020	ALCALDIA MUNICIPAL DE JAMUNDI – VALLE DEL CAUCA.	FERNANDO AUGUSTO GARCIA MUÑOZ	RECURSO SÚPLICA	2	04/05/2020 5:00 PM
2020-00263-00	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	DECRETO NÚMERO 189-DEL 18 DE MARZO DE 2020	ALCALDIA MUNICIPAL DE CARTAGO – VALLE DEL CAUCA.	FERNANDO AUGUSTO GARCIA MUÑOZ	RECURSO SÚPLICA	2	04/05/2020 5:00 PM

DE CONFORMIDAD CON LO PREVISTO EN EL ARTICULO 110 DEL CODIGO GENERAL DEL PROCESO SE FIJA EL PRESENTE TRASLADO EN LA SECCIÓN MEDIDAS COVID 19 DEL SITIO WEB DE LA RAMA JUDICIAL - CONTROLES AUTOMÁTICOS DE LEGALIDAD DEL CONSEJO DE ESTADO Y DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS-TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA EL DIA **29 DE ABRIL DE 2020 A LAS 08:00 AM.**

SE RECIBEN ESCRITOS A TRAVÉS DEL CORREO ELECTRÓNICO: s02tadvalle@cendoj.ramajudicial.gov.co



ROSA DEL CARMEN LÓPEZ MONTENEGRO
SECRETARIA