

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA
SALA PLENA

Magistrada Ponente: Dra. Ana Margoth Chamorro Benavides

Sentencia No. _____

Santiago de Cali, diecinueve (19) de agosto de dos mil veinte (2020)

PROCESO: 76001-23-33-000-2020-00564-00

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

ACTO ADMINISTRATIVO: ACUERDO 006 DE 30 DE ABRIL DE 2020

ENTIDAD: MUNICIPIO DE SEVILLA (VALLE)

SENTENCIA

La Sala Plena del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle, en virtud de lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, profiere sentencia en el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES.

1. El trámite procesal.

El ente territorial remitió el acto administrativo de la referencia para control inmediato de legalidad. El Despacho 11 asumió el conocimiento del proceso y ordenó: (i) la notificación personal al Municipio para que en el término de diez días anexe los antecedentes del decreto y defienda su legalidad del acto, (ii) la notificación personal al Ministerio Público, y (iii) fijar un aviso por el término de diez días en la página web del Tribunal y de la Rama Judicial para que cualquier ciudadano intervenga por escrito para defender o impugnar la legalidad. Cumplido lo anterior, la Secretaría de la Corporación dio cuenta para emitir sentencia.

2. Lo que resuelve el acto administrativo controlado.

Se transcribe la parte resolutive:

“ARTÍCULO PRIMERO: Autorizar, transitoriamente al Alcalde Municipal, de conformidad al Decreto No. 517 del 4 de abril del 2020, asumir el 50% de los costos del servicio público de energía eléctrica a los estratos 1 y 2 de la estratificación socioeconómica del municipio de Sevilla, dirigido atender los KWH de consumo de subsistencia definidos por la normatividad legal vigente, como medida necesaria y oportuna en procura de establecer mecanismos que coadyuven a conjurar la crisis presentada por la emergencia sanitaria a causa de la pandemia COVID- 19.

PARÁGRAFO PRIMERO: La autorización del presente artículo es única y exclusivamente para el periodo facturado entre el 18 de abril hasta el 18 de mayo del año 2020, toda vez, que es una medida transitoria tendiente a la atención integral de la emergencia sanitaria, económica, social y ecológica declarada por el gobierno nacional, la calamidad pública y la urgencia manifiesta declarada por el Municipio de Sevilla, Valle del Cauca, ocasionada por el Coronavirus COVID ·19.

PARÁGRAFO SEGUNDO: El pago parcial, está dirigido a subvencionar el consumo de subsistencia definidos por la normatividad legal vigente.

ARTICULO SEGUNDO: El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su sanción y tendrá efectos transitorios que se extenderán hasta el día 18 de mayo del año 2020

3. El concepto del Ministerio Público.

El Ministerio Público no emitió concepto.

II. CONSIDERACIONES.

4. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136, 151.14 y 185 de la Ley 1437 de 2011, corresponde a la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en única instancia, ejercer el control inmediato de legalidad de (i) los actos administrativos de carácter general, (ii) expedidos por una autoridad territorial, (iii) en ejercicio de la función administrativa (iv) durante los estados de excepción, (vi) como desarrollo de los decretos legislativos.

5. Procedencia del medio de control.

Los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política consagran los estados de excepción y facultan al presidente de la república a expedir decretos legislativos exclusivamente para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, es decir, con relación directa y específica con el estado de excepción.

Por su parte, el 20 de la Ley 137 de 1994 dispone 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 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. También ordena que las autoridades deberán remitirlos en las 48 horas siguientes. El artículo 136 del CPACA reproduce la disposición y añade que, si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

Respecto a los presupuestos procesales para que proceda el control inmediato de legalidad vale la pena esquematizar:

- i) Que se trate de medidas de carácter general,
- ii) Que sean dictadas en ejercicio de función administrativa,
- iii) Y como desarrollo de los decretos legislativos
- iv) Durante los estados de excepción.

- Para la Sala Mayoritaria¹:

“35. Una interpretación literal del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 permite concluir que los actos administrativos que están sujetos a control inmediato de legalidad deben cumplir las siguientes dos características: i) ser de carácter general y ii) ser expedidos en desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el presidente de la República. **Esa segunda característica supone que el acto administrativo contiene disposiciones que estén encaminadas a permitir la ejecución o aplicación del decreto legislativo (en ello consiste su desarrollo)**”

- El Decreto 417 que declara la emergencia económica y social es decreto legislativo, pero no puede ser desarrollado directamente por las autoridades territoriales.
- Los Decretos 418, 420, 457, 597 que versan sobre el orden público y el aislamiento social obligatorio, se fundan en competencias ordinarias del presidente sin que se remitan al artículo 215 Constitucional, no fueron suscritos por todos los ministros, y la Corte Constitucional no asumió su control de oficio, por tanto, no son decretos legislativos, en esa medida, los decretos locales que se profieran con base en ellos o en relación a los temas que ellos tratan, no son susceptibles de control inmediato de legalidad.

¹ Tribunal Administrativo del Valle. MP. Patricia Feuillet Palomares. Exp. 2020-0244 Auto resuelve recurso de súplica contra el auto que resolvió no asumir el conocimiento de un decreto municipal para CIL.

- Dice la Sala:

“74. Y es que durante el Estado de Excepción el Gobierno Nacional tiene la potestad de expedir decretos legislativos (que tienen fuerza de ley), pero no por ello pierde la competencia para proferir decretos ordinarios. Siendo así, la elección del tipo de acto normativo a utilizar para imponer el aislamiento preventivo obligatorio (si se hacía mediante decreto legislativo o mediante decreto ordinario) era una decisión que le correspondía al Gobierno Nacional, y la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo no puede alterar la naturaleza del acto con base en su contenido. Desde luego, el hecho que se haya impuesto el aislamiento preventivo obligatorio mediante decreto ordinario tiene implicaciones: por ejemplo, que ese acto normativo debe respetar la Constitución y el bloque de constitucionalidad, pero además no podrá ser contrario a la ley.

- En otra providencia se lee²

a. “Los Decretos Legislativos de acuerdo con la Constitución de 1991, son aquellos dictados con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 Superiores, esto es, los relacionados con los estados de excepción. Dichos Decretos Legislativos se clasifican en: Decretos de Declaratoria y los Decretos que contienen las medidas estrictamente necesarias para conjurar las situaciones de guerra exterior y conmoción interior o para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos en el caso del estado de emergencia económica, social y ecológica, los cuales deben tener conexidad con las circunstancias de la declaratoria del estado de excepción.

b. Se caracterizan porque: (i) deben llevar la firma del Presidente de la República y todos sus ministros y solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción y (ii) tienen control inmediato de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional”.

c. Entre los decretos legislativos que pueden ser objeto de desarrollo por parte de las autoridades nacionales o territoriales mediante los actos administrativos generales no está el decreto de declaratoria del estado de excepción.

d. El control de legalidad se compone de los siguientes criterios formales: criterio objetivo: contra actos administrativos que contienen medidas de carácter general; criterio subjetivo: que sean proferidos por entidades nacionales o del orden territorial, lo que permite establecer el factor de competencia (Consejo de Estado o Tribunales Administrativos)-; y el criterio circunstancial o causal: dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos Legislativos durante los Estados de Excepción, lo que permite entender que éstos son los que profiere el Gobierno Nacional en desarrollo del Decreto Legislativo que declaró dicho estado, los que a su vez regulan medidas de carácter legal sobre materias específicas.

Se deja constancia que la magistrada ponente, en posición minoritaria:

- Estima que el Decreto 417, declaratorio de la emergencia económica es también un decreto legislativo porque así lo denomina el artículo 215 de la Constitución Política, y en tal virtud, cualquier medida general que se expida durante el estado de excepción, ya sea que lo cite o no, siempre que esté referida a “materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia”, es desarrollo de decreto legislativo, y por tanto, susceptible de control inmediato de legalidad.

- Resalta que el Decreto 417 se funda en la necesidad de:

(i) disponer de los recursos que se encuentran a cargo de la nación y las entidades territoriales tales como el FAE del SGR y del FOPET en calidad de préstamo, (ii) crear el FOME, (iii) reducir y optimizar del capital de las entidades financieras con participación accionaria estatal y emitir y respaldar títulos para operaciones para dar liquidez al BANREP, (iv) fortalecer el FNG, (v) analizar y adoptar medidas en materia tributaria, (vi) adoptar medidas extraordinarias para aliviar obligaciones que se vean afectadas en su cumplimiento a raíz de la crisis, (vii) agilizar procesos de reorganización e insolvencia, (viii) promover el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, (ix) adoptar medidas extraordinarias encaminadas a proteger el sector salud y promover la industria y el comercio en el país que permitan absorber pérdidas y la fuerza laboral, (x) flexibilizar las normas de atención personalizada al usuario y suspender términos en actuaciones administrativas y jurisdiccionales, (xi) habilitar actuaciones judiciales y administrativas a través de medios tecnológicos para el servicio público de justicia, de notariado y registro, defensa jurídica del Estado y atención en salud del sistema penitenciario y carcelario, (xii) simplificar el proceso administrativo sancionatorio, (xiii) adoptar medidas en materia de servicios públicos, (xiv) acudir a la contratación directa para prestar atención a la población afectada, (xv) realizar entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias en programas sociales, (xvi) garantizar el sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en el territorio, (xvii) las adicionales necesarias para conjurar la crisis.

- Considera que si bien el Decreto 418 de 18 de marzo³, el Decreto 420 de 18 de marzo⁴ y los Decretos 457 de 22 de marzo y 636 del 6 de mayo⁵, no se rotulan como decretos legislativos o no

²Tribunal Administrativo del Valle. MP. Luz Elena Sierra Valencia. Exp. 2020-0368. Auto resuelve recurso de súplica contra el auto que resolvió no asumir el conocimiento del decreto 29 del 18 de marzo de 2020 proferido por el alcalde del municipio del Cairo - Valle del Cauca.

³Por el cual el Presidente de la República con la firma de algunos ministros impone que la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID19 en el territorio y mitigar sus efectos estará en su cabeza; que sus instrucciones, actos y órdenes se aplicarán de manera inmediata y preferente; y que las decisiones locales deben ser previamente “coordinadas”.

⁴Por el cual se imparten instrucciones sobre consumo de bebidas embriagantes; reuniones y aglomeraciones; toque de queda de NNA; y otras instrucciones en materia de transporte terrestre automotor, restricciones de

tienen la firma de todos los ministros, en sentido material son decretos legislativos porque se refieren a materias que tienen relación directa y específica con el estado de excepción, por tanto, cualquier medida general que se adopte durante el estado de excepción, ya sea que los cite o no, es desarrollo de decreto legislativo, y por tanto, susceptible de control inmediato de legalidad, máxime porque limitan ampliamente los derechos fundamentales.

- Resalta el control inmediato de legalidad, como mecanismo jurisdiccional, integral, autónomo, independiente del control ordinario de nulidad, oficioso, breve, de fondo y con efecto de cosa juzgada relativo⁶, **es el medio procesal principal** para estudiar la legalidad de un decreto municipal por el cual el acto administrativo general que adopta medidas encaminadas a permitir la ejecución o aplicación del decreto legislativo 417, porque así lo ordena la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.
- Cita a la Corte cuando declaró la exequibilidad de la Ley 137/94 y dijo: **“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”** (CC, sentencia C-179/94).
- Concluye que el acto administrativo local contiene una medida de carácter general, expedida por una autoridad administrativa local del Departamento del Valle del Cauca, en ejercicio de función administrativa, dictada durante el estado de emergencia económica y social declarado por el Gobierno Nacional a raíz de la COVID19, en relación directa y específica con él, y está encaminada a permitir su ejecución y aplicación, por tanto, es procedente el control inmediato de legalidad.

6. Alcance del control inmediato de legalidad

En sentencia del 28 de mayo de 2020 la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle fijó los contornos de su control inmediato de legalidad así⁷:

a) Examen formal.

Se circunscribe a determinar la presencia de los elementos suficientes que permitan su identificación, como el número, la fecha, la identificación de las facultades que permitan su expedición, las consideraciones, el articulado y la firma de quienes lo suscriben.

b) Criterios Materiales.

La Corte Constitucional en la Sentencia C- 723 de 2015, identificó los siguientes juicios que sirven de estructura metodológica para el control inmediato de legalidad:

Juicio de conexidad material: Para el caso particular de los decretos de desarrollo del estado de emergencia, los criterios que sirven para acreditar el cumplimiento del requisito de conexidad material son (i) que la medida de que se trate tenga como finalidad exclusiva la superación del estado de emergencia e impedir la extensión de sus efectos, siendo inadmisibles medidas con finalidades diferentes; y (ii) que dichas medidas tengan una relación directa y específica con los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia. Ello implica que disposiciones de excepción que carezcan de un vínculo de esa naturaleza o este resulte apenas mediato, son contrarias a la Constitución.

Juicio de intangibilidad: Las normas del bloque de constitucionalidad que sirven de parámetro para el control de los decretos dictados al amparo de los estados de excepción prevén un grupo de derechos intangibles que son: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la

tránsito, suspensión de actividades en establecimientos de comercio; limitar, restringir o impedir el funcionamiento de infraestructura crítica y estratégica; restringir servicios de vigilancia y seguridad privada.

⁵Con los cuales se ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia y se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional salvo expresas excepciones; se da línea para teletrabajo y trabajo en casa; se restringe la movilidad terrestre y suspende la movilidad doméstica aérea.

⁶Sala Plena del Consejo de Estado fechada 20 de octubre de 2009, expediente 11001031500020090054900.

⁷TAV. Sentencia de 28 de mayo de 2020. MP. Luz Elena Sierra Valencia. Control Inmediato de Legalidad. Rad. 76001-23-33-000-2020-00309-00.

sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Son igualmente intangibles los mecanismos judiciales indispensables para la protección de esos derechos.

Juicio de ausencia de arbitrariedad: Este juicio refiere a la comprobación que en el decreto de desarrollo no se prevea alguna de las medidas prohibidas para el Gobierno en el marco de los estados de excepción. De acuerdo con el artículo 7º de Ley Estatutaria 137 de 1994 sobre Estados de Excepción (LEEE), estas prohibiciones están dirigidas a mantener la vigencia del Estado de Derecho a través de la garantía del núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Juicio de no contradicción específica: Lo que exige este juicio es que las medidas concretas no se opongan a las prohibiciones constitucionales y de derechos humanos aplicables a los estados de excepción, específicamente los artículos 47, 49 y 50 de la LEEE. Dentro de esas prohibiciones se encuentra, por expreso mandato constitucional y reiterado por la legislación estatutaria, la de desmejorar mediante las normas de excepción los derechos sociales de los trabajadores.

Juicio de motivación suficiente: De acuerdo con este juicio, debe verificarse si el presidente ha apreciado los motivos que llevan a imponer un régimen legal de excepción y, a su vez, ha presentado las razones que fundamentan las medidas adoptadas.

Juicio de necesidad: Apunta a determinar si la medida adoptada es necesaria para conjurar los hechos que dieron lugar al estado de emergencia o a limitar sus efectos, es decir, si tiene vocación de utilidad para superar el estado de emergencia y/o evitar la extensión de los efectos de los hechos que la motivaron.

Juicio de subsidiariedad e incompatibilidad. El primero se refiere a la existencia dentro del ordenamiento jurídico ordinario de previsiones legales suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional. El segundo opera de manera correlativa y se dirige a determinar si el gobierno expuso las razones por las cuales el régimen legal ordinario, en el caso que la medida analizada lo suspenda, es incompatible con el estado de emergencia.

Juicio de proporcionalidad: El cumplimiento de este juicio exige de la medida dos cualidades particularidades. En primer término, la medida excepcional debe guardar proporcionalidad con los hechos que busca conjurar o limitar en sus efectos. En segundo término, dicha medida debe imponer limitaciones o restricciones a derechos y garantías constitucionales en el grado absolutamente necesario para lograr el retorno a la normalidad.

Juicio de no discriminación: Este juicio, que se deriva de cláusulas particulares del derecho internacional de los derechos humanos, replicadas por los contenidos de la LEEE, está dirigido a verificar si la medida objeto de estudio no impone una discriminación injustificada por motivos de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar u opinión política o filosófica.

7. Caso concreto.

7.1. Análisis formal.

El acto controlado se encuentra numerado y fechado, además contiene motivación y parte resolutive.

7.2. Análisis material.

Siguiendo el derrotero marcado por la Sala Plena se verifica:

a. Conexidad material entre los Decretos Legislativos y el decreto local.

El Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 tiene por objeto conjurar la crisis e impedir la propagación del Covid- 19 y la extensión de los efectos adversos en los diversos sectores de la vida nacional, en particular aquellas que permitan acudir a mecanismos de apoyo al sector salud y mitigar los efectos económicos.

La Corte Constitucional **“encontró que era necesario adoptar medidas extraordinarias para conjurar los efectos de la crisis, en particular apoyar el sector salud y mitigar los efectos económicos que enfrenta el país.** La adopción

de medidas legislativas busca mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID-19”⁸

El **Decreto 517 de 30 de abril** fue enfático en señalar que se debe garantizar la prestación de los servicios públicos domiciliarios durante la Emergencia Económica, Social con miras a que las familias puedan permanecer en casa y mantener condiciones de distanciamiento y el aislamiento, estrategias fundamentales para prevenir el contagio, y en considerar que la pandemia reduce la capacidad de pago de los usuarios. Por tanto, autorizó a las entidades territoriales para que asumieran total o parcialmente el costo de los servicios públicos de energía eléctrica o de gas combustible de los usuarios de esos servicios dentro de su jurisdicción.

La Corte Constitucional estudió la constitucionalidad del Decreto Legislativo 517 de 2020 y determinó que se encontraba ajustado a la Carta Política, así⁹:

“Para la Corte, las medidas dispuestas en el Decreto 517 de 2020 están suficientemente sustentadas y motivadas por cuanto tienen una repercusión directa en la capacidad económica de los hogares, lo cual puede impactar en dificultades para pagar los servicios públicos de energía y gas domiciliario, cuya prestación, en particular por las necesidades de confinamiento generadas por la crisis, es una obligación constitucional del Estado”

Ahora bien, el acuerdo local fue expedido el 30 de abril de 2020, es decir, dentro de la vigencia de los decretos legislativos 417 y 517 del 2020, por tanto, el Municipio de Sevilla se encontraba facultado para asumir de manera parcial o total el costo de los servicios públicos de energía eléctrica o de gas combustible de algunos usuarios que son población vulnerable dentro de su jurisdicción, para que las familias pudieran permanecer en casa y mantener las condiciones de distanciamiento social y el aislamiento, estrategias fundamentales para prevenir el contagio.

Entonces, por confrontación directa se observa que las medidas tomadas por el acuerdo local tienen conexidad directa con los decretos legislativos expedidos.

b. Intangibilidad, ausencia de arbitrariedad y no contradicción específica.

El acuerdo local no restringe o viola el núcleo esencial de derechos fundamentales, derechos intangibles o derechos laborales, pues se adopta una medida general justificada y específica para mitigar la propagación del covid-19 dentro del respectivo territorio, para la salvaguarda de los derechos de sus residentes y proteger a las personas en situación de vulnerabilidad.

Tampoco desconoce las prohibiciones señaladas en la Ley 137 de 1994 porque no se limitan derechos ciudadanos, no se interfiere con el modelo democrático y no se sacrifican arbitrariamente los derechos y libertades intangibles contemplados en la Constitución, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y las normas de derecho internacional de los derechos humanos, excluidos de toda limitación en los estados de excepción.

Las medidas concretas tampoco se oponen a las prohibiciones constitucionales y de derechos humanos aplicables en el ordenamiento interno.

Por tanto, los juicios de intangibilidad, de ausencia de arbitrariedad, y de no contradicción específica, se encuentran debidamente cumplidos.

c) Juicios de motivación suficiente.

⁸Corte Constitucional. Comunicado 21 Mayo 20 y 21.

⁹Corte Constitucional. Comunicado 88 Junio 17

La emergencia económica, social y ecológica del Decreto 417 se justificó en que la Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus -COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional, el 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus -COVID-19 en el territorio nacional, el 9 de marzo de 2020 la OMS solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objetivo de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus y el 11 de marzo calificó la enfermedad como una pandemia, y por tanto, los países debían encontrar un delicado **equilibrio entre la protección a la salud, la prevención de los trastornos sociales** y económicos y el respeto de los derechos humanos, para lo cual invitaba a adoptar una estrategia de contención.

En el acuerdo local se manifiesta que el 42,6% de los trabajadores en Colombia, trabajan por cuenta propia, actividad que ha sido repentinamente restringida en virtud de las medidas de aislamiento preventivo para controlar el contagio y escalonamiento de la pandemia, reduciéndola capacidad de pago de sus servicios esenciales, por lo cual el concejo municipal autorizó al alcalde para que asumiera parcialmente el pago de los servicios de energía eléctrica y gas.

Es decir, existe motivación suficiente.

d) Juicio de necesidad y proporcionalidad.

La autorización otorgada a las entidades territoriales para subsidiar el servicio de energía y gas domiciliario de los hogares más vulnerables dentro de la jurisdicción, es una la medida **necesaria y adecuada** para garantizar los servicios esenciales de la población más vulnerable y el cumplimiento de la medida de aislamiento preventivo en casa, lo que propende evitar el contagio escalonado de la pandemia.

Y es **proporcional en sentido estricto** porque el mandatario local otorga este beneficio a los hogares para quienes la restricción del derecho de locomoción implicó una restricción amplia del derecho al trabajo porque habitualmente se proveen de ingresos de forma independiente e informal, sin sacrificar de forma arbitraria otros derechos igualmente importantes.

e) Juicio de subsidiariedad e incompatibilidad.

El Constituyente, en el artículo 368, dispuso que las entidades territoriales podrán provisionar en sus respectivos presupuestos subsidios para que las personas de menores ingresos puedan pagar la tarifa de los servicios públicos domiciliarios, a través del concejo municipal y a iniciativa del alcalde.

La carta dispone:

Artículo 313. Corresponde a los concejos:

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.
2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.
3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.

La ley 1551 de 2012, por medio de la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios, impone:

Artículo 18. El artículo 32 de la Ley 136 de 1994 quedará así:

Artículo 32. Atribuciones. Además de las funciones que se le señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes

PARÁGRAFO 1o. Los Concejos Municipales mediante acuerdo a iniciativa del alcalde establecerán la forma y los medios como los municipios puedan otorgar los beneficios, establecidos en el inciso final del artículo 13, 46 y 368 de la Constitución Nacional.

La Ley 1117 del 2006 contiene disposiciones sobre normalización de redes eléctricas y de subsidios para estratos 1 y 2 e impone:

Artículo 3°. Aplicación de subsidios. Modificado por el art. 1, Ley 1428 de 2010. La aplicación de subsidios al costo de prestación del servicio público domiciliario de energía eléctrica y de gas combustible para uso domiciliario distribuido por red de tuberías de los usuarios pertenecientes a los estratos socioeconómicos 1 y 2 a partir del mes de enero de 2007 hasta diciembre del año 2010, deberá hacerse de tal forma que el incremento tarifario a estos usuarios en relación con sus consumos básicos o de subsistencia corresponda en cada mes como máximo a la variación del índice de Precios al Consumidor, sin embargo, en ningún caso el porcentaje del subsidio será superior al 60% del costo de la prestación del servicio para el estrato 1 y al 50% de este para el estrato 2.

Los porcentajes máximos establecidos en el presente artículo no aplicarán para el servicio de energía eléctrica de las zonas no interconectadas.

La Comisión de Regulación de Energía y Gas, CREG, ajustará la regulación para incorporar lo dispuesto en este artículo a más tardar el 31 de diciembre de 2006. Este subsidio podrá ser cubierto con recursos de los Fondos de Solidaridad, aportes de la Nación y/o de las Entidades Territoriales.

Parágrafo 1°. En los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica y gas combustible por red de tuberías se mantendrá el régimen establecido en la Ley 142 de 1994 para la aplicación del subsidio en el estrato 3.

Parágrafo 2°. Durante el período a que se refiere este numeral, en la aplicación de dichos subsidios se deberá, además dar cumplimiento a las siguientes disposiciones:

1. Cuando se presente una reducción en el costo de prestación del servicio, el porcentaje de subsidio para los usuarios de estratos 1 y 2 será el mismo al aplicado en el mes anterior en que ocurre dicha reducción.

2. A partir de enero de 2007 los subsidios que se otorguen con tarifas que incluyan factores inferiores al 50% y al 40% para los estratos 1 y 2 respectivamente, podrán ajustarse a esos factores, y a partir del mes siguiente se dará aplicación a lo señalado en el presente numeral.

3. Los porcentajes de subsidios aplicables a los usuarios de estratos 1 y 2 de los mercados nuevos de comercialización iniciarán con el 50% y el 40%, respectivamente, y a partir del mes siguiente se dará aplicación a lo señalado en este numeral.

Ahora, en el caso concreto no se suspendió la aplicación de ninguna disposición jurídica ordinaria, sino que el concejo municipal autorizó al alcalde local para que se manara excepcional, en el marco de la emergencia social por la covid19, asumiera el 50% de los costos de los servicios públicos domiciliarios de energía y gas de los estratos 1 y 2 de su población, durante un periodo de un mes, desde el 18 de abril al 18 de mayo.

En virtud de lo anterior, ya que las potestades otorgadas al concejo municipal para establecer subsidios en el presupuesto territorial en aras de garantizar la prestación de los servicios públicos a los estratos 1 y 2, resultaban insuficientes a raíz de la magnitud de la pandemia (mundial, nacional y local) y sus características (afecta a todos los sectores de la población, aunque requiere medidas específicas para algunos de ellos), la Sala Plena considera que se supera el juicio de subsidiariedad e incompatibilidad.

F) Concordancia material entre el marco legal pertinente y el decreto local.

La Constitución Política de Colombia, en el artículo 365 establece que:

“Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por

la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.

Y en el artículo 366 que:

“El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.”

Finalmente, el artículo 368 prevé:

“La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas”.

En cumplimiento del mandato constitucional, se expidió la Ley 142 de 1994 -“por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”- y en la que se asigna a los municipios la función de asegurar que se presten a todos sus habitantes, de manera eficiente, los servicios públicos domiciliarios, entre ellos, el servicio de energía eléctrica y en el artículo 100 consagró:

ARTÍCULO 100. PRESUPUESTO Y FUENTES DE LOS SUBSIDIOS. *En los presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, las apropiaciones para inversión en acueducto y saneamiento básico y los subsidios se clasificarán en el gasto público social, como inversión social, para que reciban la prioridad que ordena el artículo 366 de la Constitución Política. Podrán utilizarse como fuentes de los subsidios los ingresos corrientes y de capital, las participaciones en los ingresos corrientes de la Nación, los recursos de los impuestos para tal efecto de que trata esta Ley, y para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo los recursos provenientes del 10% del impuesto predial unificado al que se refiere el artículo 7o. de la Ley 44 de 1990. En ningún caso se utilizarán recursos del crédito para atender subsidios. Las empresas de servicios públicos no podrán subsidiar otras empresas de servicios públicos.*

El precepto constitucional complementa con el artículo 1 de la ley 136 de 1994 que impone que el municipio es la unidad fundamental de la división política administrativa y tiene como finalidad brindar bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población del respectivo territorio.

Atendiendo los fines esenciales del Estado Social de Derecho, la provisión de subsidios para la garantía de la prestación eficiente de los servicios públicos resulta un imperativo ineludible para la Nación, los departamentos y los municipios, máxime cuando, en el marco de esta pandemia, que ha generado un alto impacto social y económico, la eventual reducción de los ingresos de las familias de los estratos más vulnerables que laboran por cuenta propia o en la informalidad impide el pago de estos servicios esenciales, por lo cual se impone el deber estatal de garantizar este mínimo esencial mediante la provisión de subsidios en el pago de las tarifas.

En ese marco, el Acuerdo 006 del 30 de abril del 2020 se encuentra ajustado a derecho porque, el concejo municipal, en virtud de sus facultades, autoriza al alcalde de Sevilla para que, de manera temporal y precisa, atendiendo las

finalidades del decreto 517 del 2020, se comprometa a asumir, en armonía con la constitución y la ley, el 50% del costo de los servicios públicos domiciliarios de los estratos 1 y 2 de su jurisdicción.

8. CONCLUSIÓN.

El Acuerdo local contiene medidas generales, en ejercicio de función pública, dictadas por autoridad local, en desarrollo de decretos legislativos, para conjurar la emergencia social, económica y ecológica a raíz de la pandemia a raíz del nuevo coronavirus, que desde la perspectiva de los elementos de análisis resulta ajustado a Derecho.

DECISIÓN

Por lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR ajustado a derecho el Acuerdo 006 del 30 abril de 2020 dictado por el alcalde de Sevilla (Valle).

SEGUNDO:NOTIFICAR esta providencia por vía electrónica a la entidad territorial y a la Delegada del Ministerio Público.

TERCERO: ORDENAR que esta providencia se publique en la página web de la Rama Judicial y del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, para conocimiento de la comunidad.

Esta decisión fue discutida y aprobada en Sala Virtual de la fecha, según consta en acta de la sesión respectiva.

Cópiese, Notifíquese, Comuníquese y Cúmplase.


PATRICIA FEUILLET PALOMARES
PRESIDENTE

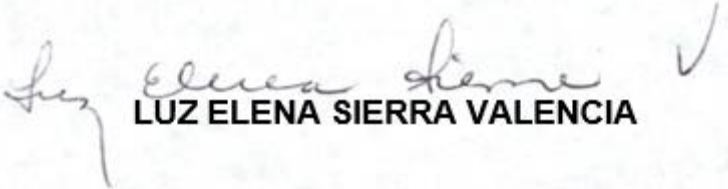

OSCAR ALONSO VALERO NJSIMBLAT
VICEPRESIDENTE



FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ



VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ
Magistrado



LUZ ELENA SIERRA VALENCIA



OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA



ZORANNY CASTILLO OTÁLORA
Magistrada



ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES
Magistrada



RONALD OTTO CEDEÑO BLUME
MAGISTRADO



OMAR EDGAR BORJA SOTO



EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS



JHON ERIC CHAVES BRAVO