

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA
DESPACHO 11**

Auto interlocutorio No. ____

Santiago de Cali, veinticinco (25) de septiembre de dos mil veinte (2020)

Radicación:	76001-23-33-000-2020-01234-00
Actor:	Alcaldía de Yotoco - Valle del Cauca
Acto administrativo:	Decreto N° 093 de 23 de septiembre de 2020
Medio de control:	Control inmediato de legalidad.

AUTO DECLARA IMPROCEDENTE

Mediante acta de reparto del 24 de septiembre del 2020 se asignó al Despacho el Decreto N° 093 de 23 de septiembre del 2020 para control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

CONSIDERACIONES

ANTECEDENTES

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 Mayoritaria:

“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 que declara la emergencia económica y social es decreto legislativo, pero no puede ser desarrollado directamente por las autoridades territoriales.

- Los decretos que versan sobre el orden público y el aislamiento social obligatorio, se fundan en competencias ordinarias del presidencia 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.

- 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 lee:

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 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 declaratorio 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.

- Estima que el decreto local de calamidad pública con base en la situación de emergencia económica y social a raíz de la pandemia es desarrollo de los decretos legislativos que la decretaron.

- 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 relativo, 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 de orden público 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.

CONCLUSIÓN DEL CASO

El Alcalde Municipal de Yotoco (V) dictó el Decreto N° 093 del 23 de septiembre del 2020 “Por el cual se prorroga la situación de calamidad pública decretada en el Municipio de Yotoco - Valle del Cauca, según decreto municipal 042 del 25 de marzo del 2020”. Y dispuso:

“ARTICULO PRIMERO: PRORROGAR la situación de calamidad pública decretada en el Municipio de Yotoco según Decreto Municipal 042 del 25 de marzo del 2020, hasta el 30 de noviembre del 2020, con ocasión, de la situación de la emergencia decretada en el territorio nacional, situación epidemiológica causada por el coronavirus (COVID 19).

PARAGRAFO. Conforme al artículo 64 de la ley 1523 de 2012, el alcalde municipal, cumplido el término de la situación de calamidad más la presente prorroga, decretará el retorno a la normalidad previo concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres.

ARTICULO SEGUNDO: Con ocasión de la presente prorroga deberá seguir dándose cumplimiento a las acciones de prevención, inspección, manejo, control y respuesta en el marco de la emergencia sanitaria de Coronavirus-COVID 19 adoptadas al plan de acción específico.

PARAGRAFO 1. El seguimiento y evaluación del plan de acción específico, estará a cargo de la secretaría de gobierno municipal

ARTICULO TERCERO: La contratación que se adelante deberá estar directamente relacionada con las actividades de mitigación y rehabilitación de las zonas afectadas, se realizara en aplicación del artículo 66 de la ley 1523 de 2012, atendiendo a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, con sujeción al régimen especial dispuesto en el artículo 13 de la ley 1150 de 2007, y con la posibilidad de contemplar cláusulas excepcionales conforme lo prevén los 14 a 18 de la ley 80 de 1993

ARTICULO CUARTO: Dispóngase que los recursos del Fondo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, se orienten, asignen, ejecuten con base en las directrices que establezca el Plan Municipal de Gestión del Riesgo y con fundamento en las previsiones especiales que contemple el Plan de Acción específico para la mitigación y rehabilitación de las áreas afectadas.

ARTICULO QUINTO: Ordénese a la Secretaria de Hacienda Municipal, que durante la vigencia de la presente calamidad pública expida los actos administrativos que requieran para la ejecución presupuestal del Fondo Municipal de gestión del Riesgo de Desastres y así garantizar el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras necesarias para superar la calamidad

ARTICULO SEXTO: La dirección de gestión del riesgo municipal deberá remitir los contratos celebrados originado en la presente prorroga de la calamidad pública, así como el presente acto administrativo, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos de la actuación, a la contraloría departamental, con el fin de que se ejerza el respectivo control fiscal, de conformidad con lo establecido en el artículo 95 de la ley 1523 de 2012.

ARTICULO SEPTIMO: Convóquese las veedurías ciudadanas para que realicen el respectivo control de la presente prorroga de la calamidad pública.

De otra parte, la declaratoria de de emergencia sanitaria se prorrogó hasta el 30 de noviembre del 2020, tal como se dispuso mediante resolución 1462 del 25 de agosto del 2020.

Lo anterior ameritaría el control inmediato de legalidad.

Empero, atendiendo que la postura mayoritaria de la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle es que el decreto de la calamidad pública no desarrolla decretos legislativos (así lo decidió en la ponencias presentadas por el Despacho 3 y este Despacho10), invocando los principios de economía, celeridad y eficiencia, y para evitar el desgaste del aparato jurisdiccional del Estado, el Despacho 11 declara improcedente el medio de control.

En mérito de lo expuesto, el Despacho 11 del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad del Decreto N° 093 de 23 de septiembre del 2020 expedido por el Municipio de Yotoco (V), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFICAR esta providencia por vía electrónica al Municipio y al Ministerio Público y a través de la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y la página web del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, para conocimiento de la comunidad.

TERCERO: ARCHIVAR la actuación una vez en firme esta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES
Magistrada