

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO
DEL VALLE DEL CAUCA

SALA PLENA

Santiago de Cali (V), diez (10) de julio de dos mil veinte (2020)

Auto Interlocutorio

Magistrado Ponente: JHON ERICK CHAVES BRAVO

ACUMULADOS: 76001-23-33-000-2020-00356-00
DEMANDANTE: DE OFICIO
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE LA UNIÓN (V)
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE
LEGALIDAD DECRETO No. 0140 DEL
24 DE MARZO DE 2020.

Encontrándose el presente asunto para fallo, y dada la derrota de la ponencia de la magistrada Ana Margoth Chamorro Benavides, sería dable emitir sentencia que decida el fondo del asunto, sin embargo, se advierte que existe falta de competencia por parte de la Corporación, para ejercer control inmediato de legalidad del Decreto No. 0140 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Municipio de la Unión (V), en razón al factor funcional, lo que genera la improrrogabilidad de la misma.

I. ANTECEDENTES

El Municipio de la Unión(V) remitió a este Tribunal el Decreto No. 0140 del 24 de marzo 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA CALAMIDAD PUBLICA CON OCASIÓN DE LA SITUACIÓN EPIDEMIOLOGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE LA UNIÓN VALLE DEL CAUCA*”, para efectos del control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

Mediante auto del 2 de abril de 2020, se: (i) avocó el conocimiento de control inmediato de legalidad del mencionado Decreto; (ii) se ordenó la fijación de un aviso en la página web del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca de la Rama Judicial por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano Valle del Cauca podría intervenir; (iii) y ordenó a las



entidades públicas y organizaciones privadas y expertos en la materia, que presenten escritos con su concepto respecto del tema; (iv) se solicitó como prueba los antecedentes administrativos del acto objeto de control y ; se ordenó su comunicación al Alcalde del Municipio de Yumbo, así como al Ministerio Publico para que rindiera el respectivo concepto.

1.1. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Dentro del término del traslado el Ministerio Publico rindió el respectivo concepto, solicitando que se declare la nulidad parcial del Decreto No. 0140 del 24 de marzo de 2020.

Señala, que este cumple con los parámetros formales y materiales del control de legalidad, que se refieren, por un lado, a: (i) la motivación suficiente, (ii) la suscripción por parte del funcionario competente, y (iii) la idoneidad relativa y a la conexidad; y por el otro, a: (i) la conexidad material y de finalidad, (ii) la ausencia de arbitrariedad e intangibilidad, (iii) la no contradicción específica, (iv) la motivación suficiente, (v) la necesidad, (vi) la ausencia de incompatibilidad, (vii) la proporcionalidad, y (viii) la no discriminación.

Así, en cuanto a los parámetros formales precisó que en la parte motiva del Decreto se señalan los fundamentos normativos, ordinarios y extraordinarios de las medidas que adopta, así como los antecedentes fácticos, locales y regionales que suscitaron la toma de la medida, y la relación entre los fundamentos fácticos y los fundamentos normativos; igualmente, resaltó que el Decreto se encuentra firmado por el Alcalde del Municipio de la Unión, y que existe simetría normativa entre el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 expedido por el Gobierno Nacional y el Decreto local 0140 del 24 de marzo de 2020, de modo que hay una presunción de idoneidad de la medida local que se revisa, en tanto ambos se dirigen a evitar el contacto entre las personas y, con eso, evitar la propagación del COVID-19.

Respecto a los parámetros materiales, particularmente sobre los parámetros de conexidad material y de finalidad, motivación suficiente y necesidad, reiteró los argumentos expuestos frente a los parámetros formales.

Del mismo modo, precisó que el Decreto cumple con el parámetro de ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad, toda vez que no suspende el normal funcionamiento de ningún órgano del poder local, y las medidas se dirigen a conjurar la crisis y a evitar la propagación de sus efectos, aunado a que no desconoce derechos intangibles, pues la libre circulación es un derecho tangible y no se ve afectado su núcleo esencial, porque el periodo es relativamente corto y, en todo caso, las



personas se podrán movilizar para asuntos vitales, argumento que también consideró al referirse al parámetro de no contradicción específica.

En igual sentido, advirtió que se satisface el parámetro de ausencia de incompatibilidad, ya que las decisiones adoptadas hacen parte de la legislación ordinaria, de suerte que, no hay incompatibilidad; igualmente, frente al parámetro de proporcionalidad resaltó que, las medidas adoptadas guardan relación de medio a fin y son acordes con la crisis que pretender controlar.

Sobre el parámetro de no discriminación indicó que, las medidas restrictivas y las excepciones son de carácter general, de suerte que, afectan o benefician a personas en condiciones de igualdad, por lo que no se evidencia el uso de ningún criterio sospechoso de diferenciación en su reglamentación.

Frente al periodo de vigencia de la calamidad pública, indicó que el parágrafo del artículo 1 del Decreto 140 del 24 de marzo de 2020, "Por medio del cual se declara la calamidad pública con ocasión de la situación epidemiológica señala que una vez cesen los efectos que dan lugar al acto administrativo, decretará el retorno a la normalidad o en su defecto prorrogará por el mismo término la situación de calamidad, es decir, condiciona la vigencia de la declaratoria de calamidad pública, a una situación futura e incierta, como lo es la vigencia de las causas que dieron lugar a su declaratoria, situación contraria a la Ley 1523 de 2012, que fija un plazo máximo de seis (6) meses, en el entendido que en dicho lapso no solo permanecerán las causas, sino que no se habrá podido superar la situación.

Finalmente indica, que la declaratoria de legalidad, pura y simple, permitiría que se mantuviera la declaratoria de calamidad pública por un tiempo indefinido y que, a la inversa, la declaratoria de ilegalidad, traería como consecuencia la ilegalidad sobreviniente de los actos dictados a su amparo, sumado al hecho de que, efectivamente, están dadas las condiciones, fácticas y normativas de la declaratoria de calamidad, por lo que se debe declarar la nulidad parcial del artículo 1º del Decreto 140 de 2020.

1.1. ALCALDE DEL MUNICIPAL DE LA UNIÓN- VALLE

La entidad territorial contestó dentro del término indicando que el Decreto 140 de 2020 objeto de control de legalidad fue expedido el día 24 de marzo de 2020, es decir dentro del término de vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional y que el día 20 de marzo de 2020 previo a la expedición del decreto 140 de 2020 se llevó a cabo el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, mediante el cual previo análisis de la situación de



emergencia, el comité aprobó la declaratoria de calamidad pública en el Municipio de la Unión Valle del Cauca, razón por la cual el mismo goza de legalidad.

II. CONSIDERACIONES

2.1. COMPETENCIA

De acuerdo con los artículos 125¹, 151², 185³ de la Ley 1437 de 2011, la Sala es competente para emitir esta providencia, toda vez que no se encuentra incurso en ninguna de las causales señaladas en los precitados dispositivos normativos.

2.2. DECRETOS BAJO ANÁLISIS

Se trata del Decreto No. 0140 del 24 de marzo 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA CALAMIDAD PUBLICA CON OCASIÓN DE LA SITUACIÓN EPIDEMIOLOGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE LA UNIÓN VALLE DEL CAUCA”*.

2.3 PROBLEMA JURÍDICO

Debe analizarse, si la Corporación es competente o no por el factor funcional, para realizar control inmediato de legalidad al Decreto No. 0140 del 24 de marzo 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA CALAMIDAD PUBLICA CON OCASIÓN DE LA SITUACIÓN EPIDEMIOLOGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE LA UNIÓN VALLE DEL CAUCA”*.

2.4 GENERALIDADES DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

La Ley 137 de 1994 *“Ley estatutaria de los Estados de Excepción”*, dispuso en su artículo 20 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

¹ ARTÍCULO 125. DE LA EXPEDICIÓN DE PROVIDENCIAS. Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica.

² ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: (...)

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 185. TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena. (...)



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.” (Subrayas de la Sala)

Por su parte, el artículo 136 del CPACA, que a su vez reproduce el trasliterado artículo, establece el control inmediato de legalidad en los siguientes términos:

- (i) *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.*
- (ii) *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.*
- (iii) *Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.*

Sobre el primer inciso de este artículo, la doctrina ha sostenido *“que significa cualquier clase de acto administrativo de contenido general expedido con base en los decretos legislativos que se hubieren expedido por el Gobierno Nacional utilizando las facultades constitucionales de los estados de excepción”*.⁴

A su vez, la Corte Constitucional en sentencia C-179 de 1994, concluyó que el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 se ajustaba a la Constitución Política, con las siguientes consideraciones:

“(…) 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. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye

⁴ Arboleda Perdomo Enrique José, Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Legis, 1 edición, 2011, pág. 212.



al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.(...)”

En el mismo sentido, el Consejo de Estado manifestó sobre el control inmediato de legalidad que:

“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. El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción”.⁵

Ahora bien, de conformidad con las reglas de competencia establecidas por el CPACA, los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia, 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, por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan. (art. 151 numeral 14).

En cuanto al trámite del control inmediato de legalidad de actos, el artículo 185 del CPACA dispone las siguientes etapas:

“...Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

- 1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.*
- 2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*

⁵ C.E., Sala Plena, Sent. 5/03/2012, Rad.: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), C.P. Hugo Bastidas Bárcenas.



3. *En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.*
4. *Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.*
5. *Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.*
6. *Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional”.*

A su turno, el artículo 186 ibidem establece que, todas las actuaciones judiciales susceptibles de surtirse en forma escrita se podrán realizar a través de medios electrónicos, siempre y cuando en su envío y recepción se garantice su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. La autoridad judicial deberá contar con mecanismos que permitan acusar recibo de la información recibida, a través de este medio.

2.5 CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

El control inmediato de legalidad se constituye como una limitación al poder de las autoridades administrativas y es una medida eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales en el marco de los estados de excepción⁶.

Con apoyo en lo indicado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado⁷, se pueden compendiar las características esenciales de este medio de control de la

⁶Cfr. C. Const, Sent., C-179, abr. 13/1994.

⁷Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent, rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), Feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-



siguiente manera:

- (i) Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos⁸) que se adopten en desarrollo de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.
- (ii) Si se trata de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales, la competencia es del Consejo de Estado, y si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos tribunales administrativos.
- (iii) Para que se lleve a cabo el control inmediato no es necesario que el acto juzgado haya sido publicado, basta con su expedición.
- (iv) No es necesario que alguien ejerza el derecho de acción, toda vez que el medio de control tiene carácter automático e inmediato. Por ello, es obligación de la autoridad administrativa que profiere la medida de carácter general, enviarla en un plazo de 48 horas a partir de su expedición, y si no lo hace, la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede asumir su control oficioso.
- (v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia⁹ o declarada su nulidad.
- (vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta.
- (vii) Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, pues también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas.

000-2010-00220-00(CA), Feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

⁸ALBERTO MONTAÑA PLATA, *Fundamentos de Derecho administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

⁹ CPACA, art. 234: «Medidas cautelares de urgencia. Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que, por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar.

La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decreta».



- (viii) No obstante que el decreto legislativo, con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general, hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley, con el fin de establecer la legalidad de la medida durante el tiempo que produjo sus efectos.
- (ix) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control inmediato¹⁰.
- (x) Finalmente, respecto de la pertinencia de las medidas cautelares de urgencia, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA¹¹, que regula el procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior y que pudieron evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna¹². No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de los términos máximos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política, el cual indica que la declaratoria del estado de emergencia de orden económico, social, ecológico y grave calamidad pública, podrá ser decretado por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.

¹⁰ Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA), nov. 23/2010.

¹¹CPACA, art. 185: «Trámite del control inmediato de legalidad de actos. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.

2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.

4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.

5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.

6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional».

¹²Cfr. MÓNICA SAFAR DÍAZ, *comentario al artículo 185 del CPACA*, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado*, cit. pp. 496-497.



Por esta razón, ante la evidente posibilidad de un tardío control de legalidad, el juez puede considerar que, en algunos casos, sea pertinente adoptar una medida cautelar de urgencia, tal y como lo autoriza el artículo 234 del CPACA. El Ministerio Público o cualquier ciudadano podrá presentar la solicitud dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA¹³. Incluso, el juez en un caso evidente podrá decretar la medida cautelar de oficio, lo cual significa que se trata de una interesante excepción a la regla general de petición de parte cuando se trata de medidas cautelares, todo lo anterior con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.

2.6 DECRETOS LEGISLATIVOS PROFERIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN VIRTUD DE LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA

El artículo 215 de la Constitución Política dispone que, cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Que, mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

En virtud de la anterior disposición Constitucional, el Presidente de la República expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*.

Mediante dicha declaratoria de emergencia, el Presidente de la Republica, con la firma de todos los ministros, ha expedido varios decretos que adoptan medidas de orden legislativo, en desarrollo del artículo 215 de la Constitución Política.

En virtud de lo expuesto, los decretos legislativos que se expiden dentro de los estados de

¹³ CPACA, art. 185, núm. 2: «Trámite del control inmediato de actos: [...] 2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo».



excepción, comprenden tanto el decreto que declara el estado de emergencia- como en este caso, como los decretos legislativos proferidos durante dicho estado, correspondiendo a la Corte Constitucional la competencia para realizar el control de constitucionalidad, formal y material, sobre los mismos.

El anterior estado de excepción finalizó el 17 de abril de 2020, no obstante, a través del Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de este año, se declaró nuevamente la emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional.

En Sentencia C-252/10 la Corte Constitucional explicó que, los requisitos formales que deben cumplir los decretos legislativos que se expidan en virtud del estado de emergencia, son en términos del artículo 215 Superior y de conformidad con la jurisprudencia constitucional, los siguientes: i) la firma por el Presidente de la República y de todos sus ministros; ii) los motivos que condujeron a su expedición; y iii) la indicación del ámbito temporal y territorial de la declaratoria. Para el caso de los decretos de desarrollo se examina, además, si se dictaron dentro del límite temporal previsto.

2.7 MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL EN CUANTO A LA FALTA DE COMPETENCIA POR FACTOR FUNCIONAL Y SU IMPRORROGABILIDAD

Según la doctrina¹⁴, la competencia es uno de los límites y el más importante, ya que con ella se sabe exactamente cuál de todos los funcionarios que tiene la jurisdicción es el indicado para conocer de determinado asunto. Así, son las normas reguladoras de la competencia las que determinan e indican exactamente al asociado, el juez que debe administrar justicia frente al caso particular.

Las reglas para la determinación de las competencias en materia contenciosa administrativa se encuentran consagradas en el Título IV del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y, para su distribución entre los diferentes juzgados y tribunales administrativos del país y el Consejo de Estado, se atiende a los factores objetivo, subjetivo, funcional y territorial.

En cuanto al factor funcional, las reglas de competencia permiten distribuir los diferentes asuntos de conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de primera y de segunda instancia entre los diferentes funcionarios judiciales, dependiendo de diferentes aspectos, tales como: el nivel de autoridad o calidad del funcionario que expide el acto, la naturaleza del acto administrativo objeto de control, el tipo de sanción y la cuantía de las pretensiones, entre otros.

¹⁴LÓPEZ BLANCO, HERNAN FABIO, CODIGO GENERAL DEL PROCESO – PARTE GENERAL, EDITORIAL DUPRE 2016- PAG. 230.



El artículo 16 del Código General del Proceso, aplicable al presente caso por remisión expresa del artículo 306 del CPACA, en cuanto a la prorrogabilidad e improrrogabilidad de la jurisdicción y la competencia, establece que:

“ARTÍCULO 16. PRORROGABILIDAD E IMPRORROGABILIDAD DE LA JURISDICCIÓN Y LA COMPETENCIA. La jurisdicción y la competencia por los factores subjetivo y funcional son improrrogables. Cuando se declare, de oficio o a petición de parte, la falta de jurisdicción o la falta de competencia por los factores subjetivo o funcional, lo actuado conservará validez, salvo la sentencia que se hubiere proferido que será nula, y el proceso se enviará de inmediato al juez competente. Lo actuado con posterioridad a la declaratoria de falta de jurisdicción o de competencia será nulo.

La falta de competencia por factores distintos del subjetivo o funcional es prorrogable cuando no se reclame en tiempo, y el juez seguirá conociendo del proceso. Cuando se alegue oportunamente lo actuado conservará validez y el proceso se remitirá al juez competente”. (negritas y resaltado fuera de texto)

Igualmente, el artículo 138 ibidem, dispone:

“ARTÍCULO 138. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE FALTA DE JURISDICCIÓN O COMPETENCIA Y DE LA NULIDAD DECLARADA. Cuando se declare la falta de jurisdicción, o la falta de competencia por el factor funcional o subjetivo, lo actuado conservará su validez y el proceso se enviará de inmediato al juez competente; pero si se hubiere dictado sentencia, esta se invalidará.

La nulidad solo comprenderá la actuación posterior al motivo que la produjo y que resulte afectada por este. Sin embargo, la prueba practicada dentro de dicha actuación conservará su validez y tendrá eficacia respecto de quienes tuvieron oportunidad de controvertirla, y se mantendrán las medidas cautelares practicadas.

El auto que declare una nulidad indicará la actuación que debe renovarse”. (negritas y resaltado fuera de texto)

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-537/16, consideró:

“En desarrollo de esta competencia, mediante la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso, el legislador estableció el régimen de las nulidades procesales en los procesos que se rigen por este Código y dispuso que la falta de jurisdicción y la incompetencia por los factores subjetivo¹⁵ y funcional¹⁶ son improrrogables (artículo 16), es decir, que la nulidad que

¹⁵ Se trata del criterio de atribución de competencia en razón del sujeto procesal. Es este factor el que atribuye competencia por los fueros de juzgamiento. Se encuentra previsto en los artículos 29 y 30 n. 7 del CGP.



su desconocimiento genera es insaneable. Implícitamente dispuso, por consiguiente, que la incompetencia por los otros factores de atribución de la competencia, como el objetivo, el territorial y el de conexidad, sí es prorrogable y el vicio es entonces saneable, si no es oportunamente alegado. En los términos utilizados por el legislador, la prorrogabilidad de la competencia significa que, a pesar de no ser el juez competente, el vicio es considerado subsanable por el legislador y el juez podrá válidamente dictar sentencia, si la parte no alegó oportunamente el vicio. En este sentido, la determinación de las formas propias del juicio por parte del legislador consistió en establecer una primera diferencia: la asunción de competencia por un juez sin estar de acuerdo con lo dispuesto por los factores objetivo, territorial y por conexidad, le permite al juez prorrogar o extender no obstante su competencia y, por lo tanto, este hecho no genera nulidad de la sentencia dictada por el juez, si el vicio no fue alegado, mientras que, **la asunción de competencia con desconocimiento de la competencia de la jurisdicción y de los factores subjetivo y funcional, sí genera necesariamente nulidad de la sentencia**. También, en ejercicio de su competencia legislativa, el Congreso de la República dispuso que, salvo la sentencia, lo actuado por el juez incompetente, antes de la declaratoria de nulidad (artículo 133, n. 1), conserve validez, (artículos 16 y 138). De manera concordante, estableció unas causales de nulidad del proceso, en cuya lista se encuentra la hipótesis de la actuación del juez, después de declarar la falta de jurisdicción o de competencia (artículo 133, n. 1). Se trató de determinar legislativamente las consecuencias que genera la nulidad y establecer, dentro del margen de configuración legislativa atribuido al Congreso de la República, que la nulidad declarada no tiene efectos retroactivos, sino solamente hacia el futuro, con la salvedad de que la conservación de la validez no cubrirá la sentencia misma.

Al tiempo, el legislador previó que la causal de nulidad no alegada por la parte en la etapa procesal en la que ocurrió el vicio, se entenderá saneada (artículo 132 y parágrafo del artículo 133), lo mismo que si la parte actúa después de su ocurrencia, sin proponer la nulidad correspondiente (artículo 135). También, estableció que las nulidades sólo pueden alegarse antes de proferirse la sentencia, salvo que el vicio se encuentre en la sentencia misma (artículo 134). Una interpretación sistemática del régimen de las nulidades en el CGP lleva fácilmente a concluir que la posibilidad de sanear nulidades por la no alegación o por la actuación de parte, sin alegarla, se refiere necesariamente a las nulidades saneables. A este respecto, el parágrafo del artículo 136 del CGP establece una lista de nulidades insaneables, la que no incluye la derivada de la falta de jurisdicción o de competencia del juez, por los factores subjetivo y funcional. También establece, en el artículo 133, que las demás irregularidades del proceso se tendrán por subsanadas si no se impugnan oportunamente y en la lista de las nulidades que no se entienden subsanadas, no se encuentra la de actuar en el proceso y dictar sentencia con falta de jurisdicción y de competencia por los factores subjetivo y funcional. **La combinación de estas dos normas, a primera vista, podría dar lugar a concluir, de manera concordante con el demandante, que ésta es saneable. Sin**

¹⁶ Hace referencia al criterio de atribución de competencia por etapas o momentos procesales. Así, la competencia del juez de primera y segunda instancia, lo mismo que del juez de los recursos extraordinarios y del juez comisionado resulta de la competencia funcional.



embargo, como quedó establecido en el párrafo anterior, de acuerdo con el artículo 16 del CGP, esta nulidad debe ser declarada de oficio por el juez¹⁷ el que se percatará del vicio en cumplimiento de su deber de control permanente de legalidad del proceso (artículo 132) y la competencia es improrrogable, es decir, que el juez no podrá dictar válidamente sentencia, la que expresamente se dispone que será nula¹⁸. En estos términos, habrá que concluirse, de manera concordante con varios de los intervinientes que, a pesar de que el CGP mantuvo un sistema taxativo de nulidades, la lista completa no se encuentra de manera exclusiva en el artículo 136¹⁹ y la nulidad de la sentencia derivada de la incompetencia por los factores subjetivo y funcional, es insaneable". (subrayas y negrillas fuera de texto).

En la misma dirección, el Consejo de Estado²⁰ en providencia del 15 de enero de 2020, concluyó: "Pues bien, de conformidad con lo previsto en el artículo 16 del CGP, en concordancia con el artículo 138 ejusdem, la jurisdicción y la competencia por el factor subjetivo o funcional son improrrogables y su ausencia le impone al juez el deber de declararlas de oficio o a petición de parte, evento en el cual todo lo actuado conserva su validez, con excepción de la sentencia que se hubiere dictado, la cual se invalidará y el proceso se remitirá inmediatamente al competente".

Del mismo modo, en providencia del 7 de mayo de 2014²¹, consideró:

"Conforme con lo dicho, es claro que, en el caso en estudio, al ser el proceso de competencia en primera instancia del Tribunal Administrativo del Magdalena, el decreto de la medida cautelar debió ser dictada por la Sala y no por la Magistrada Ponente como ocurrió en el auto de 18 de septiembre de 2013, razón por la cual se configuró causal de nulidad insaneable, que debe ser declarada en esta instancia.

Huelga aclarar que la nulidad por falta de competencia funcional no solo se configura a partir del desconocimiento del Juez competente, conforme con la estructura vertical en que está distribuida la Jurisdicción, sino también, cuando se contravienen las reglas que prescriben, para los Tribunales Administrativos y el Consejo de Estado, si es la sala de decisión o el magistrado ponente a quien le está atribuida la facultad de proferir determinadas decisiones.

¹⁷ El artículo 16 del CGP dispone que "Cuando se declare, **de oficio o a petición de parte**, la falta de jurisdicción o la falta de competencia por los factores subjetivo o funcional, lo actuado conservará validez, salvo la sentencia que se hubiere proferido que será nula (...)" (negrillas no originales).

¹⁸ Artículos 16 y 138 del CGP.

¹⁹ También el numeral 1 del artículo 107 del CGP prevé la causal de nulidad de la audiencia o de la diligencia en la que no se encuentran presente el juez o los magistrados que componen el órgano jurisdiccional competente. Por su parte, el inciso 6 del artículo 121 del CGP prevé que "Será nula de pleno derecho la actuación posterior que realice el juez que haya perdido competencia para emitir la respectiva providencia", por el vencimiento de los términos máximos de duración del proceso. Por demás, también hay que recordar la nulidad de pleno derecho de las pruebas obtenidas con violación del debido proceso, prevista en el inciso final del artículo 29 de la Constitución Política.

²⁰ SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN A, Consejera Ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO, Radicación número: 15001-23-33-000-2017-00317-01(65031)

²¹ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION QUINTA, consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMUDEZ, Radicación número: 47001-23-33-000-2013-00147-01



Es innegable que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dentro de sus innovaciones consagró un tratamiento expedito para el manejo de las nulidades procesales, al punto que tratándose del desarrollo del proceso impone al juez ejercer el control de legalidad agotada cada etapa del proceso, para sanear los vicios que acarrean nulidades; no obstante, esos vicios no se podrán alegar en etapas siguientes, salvo que se trate de hechos nuevos.

Por su parte, la norma específica para el proceso de nulidad electoral remite al artículo 207 para las nulidades procesales y dispone que la formulación extemporánea de estas se rechazará de plano, sin que sea susceptible de recursos, y se tendrá por conducta dilatoria del proceso (arts. 207 y 284 CPACA).

Lo cierto es que para el Despacho tales disposiciones son aplicables a la petición de parte como ejercicio efectivo del derecho de postulación, pero no tienen la virtud de enervar la declaratoria de oficio que le corresponde al juez ad quem, en tanto tratándose de autos, cuando el juez de la apelación observe que en la actuación ante el inferior se incurrió en causal de nulidad insaneable que no fue objeto de apelación, caso en el cual deberá declararla de oficio en cualquier estado del proceso antes de dictar sentencia (arts. 357 y 146 del C. de P.C., aplicables por remisión expresa del artículo 280 del CPACA), tal como en este evento se hará.

En el asunto en estudio, cuyo conocimiento en primera instancia corresponde al Tribunal Administrativo de Magdalena conforme con la regla de competencia del artículo 152-8 del CPACA, la decisión de dar por terminado el proceso compete a la Sala del Tribunal y no a la magistrada ponente en razón a que no se trata de un proceso de única instancia. El auto que pone fin al proceso está dentro de la excepción de la regla general prevista por el artículo 125 del CPACA (artículo 243- 3 del CPACA).

Por lo anterior, se impone concluir, que al igual de lo acaecido respecto del auto que decretó la medida cautelar, la magistrada conductora carecía de competencia funcional para dar por terminado el proceso. Tratándose de causal insaneable, al ser advertida por el Despacho, se declarará y se dispondrá la remisión del proceso al a quo para que adopte las decisiones que corresponda”.

2.8 POSICION DE LA SALA PARA LA RESOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO

En la Sala Plena del Tribunal con ocasión de la resolución de los recursos de súplica interpuestos en contra de los autos que decidieron no avocar el conocimiento de decretos por considerar que no eran susceptibles del control inmediato de legalidad, se presentaron dos posturas diferenciadas, la primera de ellas que aboga por asumir el control material de la totalidad de decretos y, la segunda, que consiste en invocar el conocimiento de los decretos en la medida que



efectivamente desarrollen los actos legislativos expedidos por el gobierno nacional con ocasión de la declaratoria de la emergencia, económica, social y ecológica.

La primera postura, básicamente se basa en lo que en principio sostuvo el Consejo de Estado en la providencia del 15 de abril de 2020²², en la que consideró que este control incluye a todos aquellos actos administrativos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin de hacer frente a los efectos de la pandemia, así no pendan directamente de un Decreto Legislativo, pues éstos, en ciertos casos, tienen el potencial de generar restricciones arbitrarias a los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, a las libertades fundamentales de las personas y a los derechos sociales de los trabajadores, los cuales no pueden suspenderse ni desmejorarse según lo consagran los artículos 212 a 215 de la Constitución.

En la mencionada providencia además, se señaló que el caos propio de la emergencia podría llevar a lamentables actos de corrupción, situación que, en su criterio, requiere de decisiones judiciales ágiles y oportunas, como esencia del derecho a la tutela judicial efectiva y la necesidad de extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa, aunque no se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional, dadas las características del control inmediato de legalidad que recae sobre todas las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa, esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos.

Sin embargo, la posición mayoritaria de la Sala ha considerado que esta interpretación es inadecuada, ya que para asumir dicho control se deben cumplir tres presupuestos. En primer lugar, debe tratarse de un acto de contenido general; en segundo, que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa; y, en tercero, que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

Para el efecto, se señaló reiteradamente que el Consejo de Estado ha sostenido que la procedencia del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos por las autoridades nacionales y entidades territoriales deben tener dicho fin, como se expuso en la sentencia del 8 de julio de 2014²³:

“En cuanto a su procedencia, la letra del artículo determina que son tres los presupuestos requeridos para que sea viable el control inmediato de legalidad. En primer lugar, debe tratarse de un acto de contenido general; en segundo, que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa; y, en tercero, que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos

²² Consejo de Estado, Sección Segunda, Radicación:11001-03-15-000-2020-01006-00, Consejero de Estado WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ.

²³ Expediente 11001-03-15-000-2011-01127-00



expedidos con base en los estados de excepción.” (subrayas fuera de texto)

En igual sentido, se citó la sentencia del 24 de mayo de 2016²⁴ en la cual se precisó:

“El Consejo de Estado confunde en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 111.8, 136 y 185 del CPACA, realiza un control inmediato y automático de legalidad sobre los actos administrativos de carácter general expedidos por las autoridades nacionales con base en los decretos legislativos.” (subrayas fuera de texto)

Adicionalmente, se hizo referencia a la providencia de fecha veintiuno (21) de abril de dos mil veinte (2020), proferida dentro del proceso con Radicación número: 11001-03-15-000-2020-00960-00, dictado por la Consejera MARÍA ADRIANA MARÍN, Sala Unitaria, donde se indicó que el Consejo de Estado es competente para conocer del control inmediato de legalidad sobre los actos y medidas que se adopten por entidades del orden nacional, en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción, **incluyendo el de la declaratoria**, y siempre y cuando se dicten en virtud del ejercicio de función administrativa. (Subrayas y negrillas de la Sala).

Del mismo modo, la providencia del Consejo de Estado de fecha veintidós (22) de abril de dos mil veinte (2020), expedida dentro del proceso con Radicación No. 1101-03-15-000-2020-01166-00, con ponencia de la Consejera LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ, Sala Unitaria, señaló que el control inmediato de legalidad, asignado al Consejo de Estado, pende en forma concurrente, de tres clases de factores competenciales: un factor subjetivo de autoría, en tanto el acto a controlar debe ser expedido por una autoridad nacional; un factor de objeto, que recaiga sobre acto administrativo general; y un factor de motivación o causa, y es que provenga o devenga, del ejercicio de la “*función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción*” (art. 136 inc. 1° CPACA).

Finalmente, debe señalarse que la Sala Plena de esta Corporación ya tuvo la oportunidad de pronunciarse de la siguiente manera²⁵:

“En virtud de lo anterior, es claro entonces que el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley Estatutaria, el cual fue reproducido en el artículo 136²⁶ del CPACA, recae sobre los actos administrativos proferidos por las autoridades nacionales o territoriales

²⁴ Expediente 11001-03-15-000-2015-02578-00

²⁵ Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, Sala Plena, auto del 18 de mayo de 2020, MP Luz Elena Sierra Valencia, Radicación: 76001-23-33-009-2020-00368-00.

²⁶ **“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.”



en el ejercicio de la función administrativa, que desarrollen un decreto legislativo dictado por el Gobierno Nacional en el trascurso o durante el estado de excepción, lo que permite entender que los decretos legislativos objeto de desarrollo por parte de las autoridades nacionales o territoriales mediante los actos administrativos generales susceptibles del aludido control automático de legalidad, no es el de declaratoria del estado de excepción sino los que profiere el Gobierno durante dicha declaratoria.

En esta perspectiva, el juez administrativo, sea Consejo de Estado o Tribunales Administrativos, acorde con el factor territorial del acto, conjuntamente con la Corte Constitucional, vigilan a la rama ejecutiva del poder público para evitar el desbordamiento de los mecanismos previstos en la Carta para conjurar estados de excepción”.

En conclusión, en la forma y términos en los que el legislador concibió, consagró y definió el denominado control inmediato de legalidad en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este solo es procedente y por tanto aplicable a los actos de contenido general que profieran las autoridades en ejercicio de función administrativa y de modo concurrente e indefectible *“en desarrollo de los decretos legislativos de los estados de excepción”.*

Así mismo, debe resaltarse que la competencia para conocer de dicho medio de control jurisdiccional y por tanto para decidir la legalidad o no de los actos administrativos sujetos al mismo, está asignada a los Tribunales Administrativos cuando son dictados por autoridades del orden territorial, de conformidad con las reglas de competencias contenidas en el artículo 151 numeral 14 de la Ley 1437 de 2011, cuyos procesos por determinación del legislador son de única instancia.

Ahora bien, para efectos de precisar no solo su objeto y alcance sino, fundamentalmente, las normas de competencia y los motivos por los que fueron proferidos, se transcribe en su integridad el Decreto No. 0140 del 24 de marzo 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA CALAMIDAD PUBLICA CON OCASIÓN DE LA SITUACIÓN EPIDEMIOLOGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE LA UNIÓN VALLE DEL CAUCA”.*

*“DECRETO No. 0140
(24 de marzo de 2020)*

“(…)

“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA CALAMIDAD PUBLICA CON OCASIÓN DE LA SITUACIÓN EPIDEMIOLOGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE LA UNIÓN VALLE DEL CAUCA”.



El Alcalde del Municipio de La Unión Valle del Cauca, en uso de sus facultades legales, en especial las que le confieren los artículos 209 Y 315 de la Constitución Nacional, la Ley 136 de 1994, la Ley 1551 de 2012, la Ley 1523 de 2012 y,

CONSIDERANDO

Que son fines esenciales del estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la constitución. facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación, defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y vigencia de un orden jurídico.

Que el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia establece los fines del Estado y adicionalmente prevé "(...) Las autoridades de la republica 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 209 de la Constitución Política expresa que "Le 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".

Que en su artículo 315 de la Constitución define las atribuciones de los alcaldes así:

"1 cumplir y hacer cumplir la constitución, la Ley los decretos del gobierno, las ordenanzas y acuerdos del concejo. 2. Conservar el orden público en el municipio de conformidad con la Ley y las instrucciones, ordenes que reciba del presidente y del gobernador, el alcalde es la primera autoridad de policía del Municipio (sic).La policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las ordenes que Je imparta el alcalde por intermedio del comandante. 3. Dirigir la acción administrativa del municipio asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo (..) 1 O. Las demás que la constitución y la Ley señalen."

Que la Ley 136 en su artículo 91. FUNCIONES. <Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> dice que: "Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la Ley , las ordenanzas, los acuerdos y las que Je fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo".

Que la Ley 715 de 2001 en su artículo 44 establece las competencias de los Municipios así "corresponde a los municipios dirigir y coordinar el sector salud y el sistema general de seguridad social en salud en el ámbito de su jurisdicción, para lo cual cumplirá las siguientes funciones sin perjuicio de las asignadas en otras disposiciones".

Que la Ley 1523 de 2012 adopta la Política Nacional de Gestión de Riesgo de Desastre donde en su



artículo 1 define LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES del cual menciona que: "La gestión del riesgo de desastres, en adelante la gestión del riesgo, es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

PARÁGRAFO 1o. La gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población".

Que el artículo 3 de la Ley 1523 en su numeral 2 define que: "Los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas y a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados".

Que el Numeral 4 dispone lo siguiente: "Toda persona natural o jurídica, bien sea de derecho público o privado, tiene el deber de adoptar las medidas necesarias para una adecuada gestión del riesgo en su ámbito personal y funcional, con miras a salvaguardarse, que es condición necesaria para el ejercicio de la solidaridad social".

Que el numeral 5 establece que: "Es deber de las autoridades y entidades del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, reconocer, facilitar y promover la organización y participación de comunidades étnicas, asociaciones cívicas, comunitarias, vecinales, benéficas, de voluntariado y de utilidad común. Es deber de todas las personas hacer parte del proceso de gestión del riesgo en su comunidad".

Que en su numeral 7 dispone: "En toda situación de riesgo o de desastre, el interés público o social prevalecerá sobre el interés particular. Los intereses locales, regionales, sectoriales y colectivos cederán frente al interés nacional, sin detrimento de los derechos fundamentales del individuo y, sin demérito, de la autonomía de las entidades territoriales".

Que en su numeral 8 preceptúa: "Cuando exista la posibilidad de daños graves o irreversibles a las vidas, a los bienes y derechos de las personas, a las instituciones y a los ecosistemas como resultado de la materialización del riesgo en desastre, las autoridades y los particulares aplicarán el principio de precaución en virtud del cual la falta de certeza científica absoluta no será óbice para adoptar medidas encaminadas a prevenir, mitigar la situación de riesgo".

Que el artículo 4 en su numeral 5 de la precitada norma define la calamidad pública así: "Es el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al municipio, distrito o departamento ejecutar acciones de respuesta a la



emergencia, rehabilitación y reconstrucción".

Que el artículo 6 de la norma en comento define como objetivo general del Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres "Llevar a cabo el proceso social de la gestión del riesgo con el propósito de ofrecer protección a la población en el territorio colombiano, mejorar la seguridad, el bienestar y la calidad de vida y contribuir al desarrollo sostenible".

Que el artículo 12 de la norma anteriormente citada expresa que LOS GOBERNADORES Y ALCALDES. "Son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción".

Que el artículo 14 de referida norma expresa LOS ALCALDES EN EL SISTEMA NACIONAL. Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción".

Que el artículo 57 de la norma precitada faculta a los, alcaldes para declarar la situación de calamidad pública en los siguientes términos DECLARATORIA DE SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA. "Los gobernadores y alcaldes, previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, podrán declararla situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción. Las declaratorias de h <sic> situación de calamidad pública se producirán y aplicarán, en lo. Pertinente, de conformidad con las reglas de la declaratoria de la situación de desastre".

Que el artículo 58 de la mentada norma define CALAMIDAD PÚBLICA. "Para los efectos de la presente Ley, se entiende por calamidad pública, el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al distrito, municipio, o departamento ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción".

Que el artículo 59 de la antedicha norma define CRITERIOS PARA LA DECLARATORIA DE DESASTRE Y CALAMIDAD PÚBLICA. La autoridad política que declare la situación de desastre o calamidad, según sea el caso, tendrá en consideración los siguientes criterios:

- 1. Los bienes jurídicos de las personas en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos protegidos se cuentan la vida, la integridad personal, la subsistencia digna, la salud, la vivienda, la familia, los bienes patrimoniales esenciales y los derechos fundamentales económicos y sociales de las personas.*
- 2. Los bienes jurídicos de la colectividad y las instituciones en peligro o que han sufrido daños.*
- 3. El dinamismo de la emergencia para desestabilizar el equilibrio existente y para generar nuevos riesgos y desastres.*
- 4. La tendencia de la emergencia a modificarse, agravarse, reproducirse en otros territorios y poblaciones o a perpetuarse.*



5. *La capacidad o incapacidad de las autoridades de cada orden para afrontar las condiciones de la emergencia.*
6. *El elemento temporal que agregue premura y urgencia a la necesidad de respuesta.*
7. *La inminencia de desastre o calamidad pública con el debido sustento fáctico".*

Entre los bienes jurídicos así protegidos se cuentan el orden público material, social, económico y ambiental, la vigencia de las instituciones, políticas y administrativas, la prestación de los servicios públicos esenciales, la integridad de las redes vitales y la infraestructura básica.

Que el artículo 65 de la norma anteriormente citada define el régimen normativo para situación de calamidad pública así: RÉGIMEN NORMATIVO. "Declaradas situaciones de desastre o calamidad pública, conforme a lo dispuesto en el Capítulo VI de esta Ley, en la misma norma se determinará el régimen especial aplicable de acuerdo con los antecedentes, la naturaleza, la magnitud y los efectos del desastre o calamidad pública. Las normas versarán entre otras materias sobre contratación del Estado, empréstitos, control fiscal de recursos; ocupación, adquisición, expropiación, demolición de inmuebles e imposición de servidumbres; reubicación de asentamientos, solución de conflictos, moratoria o refinanciación de deudas, suspensión de juicios ejecutivos, créditos para afectados, incentivos para la rehabilitación, reconstrucción y el desarrollo sostenible; administración y destinación de donaciones y otras medidas tendientes a garantizar el regreso a la normalidad".

Que el Decreto 780 de 2016 Único reglamentario del sector salud y protección social en su artículo 2.8.8.1.4.3 relaciona las medidas sanitarias preventivas de seguridad y de control con el fin de prevenir a ocurrencia de un evento o la existencia de una situación que atente contra la salud individual o colectiva entre las cuales se encuentra las de aislamiento o internación de personas y/o cuarentena de personas. Que el Ministerio de Salud y Protección Social y el Instituto Nacional de Salud mediante Circular Conjunta No. 005 del 11 de febrero de 2020, establecen directrices para la detección temprana, el control y la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus (2019-nCoV) y la implementación de los planes de preparación y respuesta ante el riesgo.

Que así mismo, por medio de la Circular Conjunta del 9 de marzo de 2020 suscrita por el Ministro de Educación Nacional y el Ministerio de Salud y Protección Social, emitieron las recomendaciones para la prevención, manejo y control en el entorno educativo de la infección respiratoria aguda por Coronavirus, en armonía con las directrices de la Organización Mundial de la Salud OMS, UNICEF y la Cruz Roja Internacional, para prevenir y controlar el contagio del virus en los establecimientos educativos, relacionadas directamente con mantener la seguridad sanitaria en las instalaciones durante las jornadas escolares.

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 9ª de 1979, "por la cual se dictan Medidas Sanitarias", así como los artículos 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 1 O de 2020, mediante la cual adopto medidas preventivas sanitarias en el país, con el objeto de evitar y controlar la propagación del coronavirus COVID-19.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Circular Externa No. 000011 del 1 O de



marzo de 2020, presento recomendaciones para la contención del coronavirus COVID-19; estableciendo que las aglomeraciones de personas que se presentan "en conciertos, eventos deportivos y culturales, actividades religiosas y de culto, centro comerciales, transporte público, terminales de transporte, instituciones educativas, centros de trabajo, entre otros(...)".

Que la Resolución No. 0000380 de marzo 1 O de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social adopta medidas preventivas sanitarias en el país por causa del coronavirus COVID-19 y se dictan otras disposiciones.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Educación Nacional mediante Circular Conjunta No. 11 del 09 de marzo de 2020, presentaron las recomendaciones para prevención, manejo y control de la infección respiratoria aguda por el nuevo coronavirus en el entorno educativo. En la circular en mención establecen los Antecedentes del coronavirus "es un virus que causa Infección Respiratoria Aguda -IRA-, es decir gripa, que puede llegar a ser leve, moderada o grave. La infección Respiratoria Agua - IRA - es reconocida como una de las principales causas de consultas, especialmente entre los niños menores de 5 años y los adultos mayores de 65 años. Entre las principales razones de la afectación a estos dos grupos poblacionales es que el primero de ellos presenta una alta vulnerabilidad de su sistema inmunológico y el segundo grupo suele presentar enfermedades crónicas que los predisponen a cursar con cuadros más severos de IRA".

Que la Circular Conjunta número 18 de fecha 1 O de marzo de 2020, suscrita por el Ministro de Salud y protección Social, Ministro de Trabajo y el Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, fija acciones de contención ante el COVID-19 y la prevención de enfermedades asociadas al primer pico epidemiológico de enfermedades respiratorias.

Que la Organización Mundial de la Salud OMS, por medio de comunicación de marzo 11 de 2020, clasifico el COVID-19 como una pandemia, lo que obliga a todos los gobiernos a tomar las medidas que consideren pertinentes para hacer frente a esta situación de la manera que resulte más adecuada, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

Que atendiendo las recomendaciones de la OMS el Ministerio de Salud y la Protección Social a través de la Resolución No.0000385 de 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en el territorio nacional hasta el 30 de mayo, con el fin de contener la pandemia del Coronavirus (COVID-19) y poder implementar medidas para prevenir y controlar la propagación y mitigar sus efectos.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social emitió la Resolución No. 0000407 del 13 de marzo de 2020, "Por la cual se modifican los numerales 2.4 y 2.6 del artículo 2 de la Resolución No.385 de 2020, por la cual se declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional".

Que el día 16 de marzo del año 2020 se expidió el Decreto Departamental No.1.3.0675 "POR EL CUAL SE DECLARA LA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA EN EL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA POR OCASIÓN DEL COVID-19", se declaró en el Departamento del Valle del Cauca la calamidad pública con ocasión del COVID 19 "coronavirus". Así mismo, en la mencionada fecha se expidió el Decreto Departamental No.1.3.0676 "POR MEDIO DEL CUAL SE DICTAN MEDIDAS DE PROTECCIÓN FRENTE AL CORONAVIRUS COVID-19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", en el



cual se adoptaron medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la protección, mitigación y control de la pandemia del coronavirus COVID-19 en el Departamento del Valle del Cauca.

Que dentro de las medidas preventivas frente a la Pandemia de COVID-19 el Gobierno Nacional ha expedido los Decretos No. 412 del 16 de marzo de 2020, "Por el cual se dictan normas para la conservación del orden público, la salud pública y se dictan otras disposiciones", No. 417 del 17 de marzo de 2020, "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional", No. 418 del 18 de marzo de 2020, "Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público" y No. 420 del 18 de marzo de 2020, "Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19".

Que el día 17 de marzo del año 2020 se expidió el Decreto Departamental No. 1- 3-0680, "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS DE POLICÍA FRENTE AL CORONAVIRUS COVID-19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", el cual decretó toque de queda en todo el territorio del Departamento del Valle del Cauca, a partir del día 18 de marzo de 2020 hasta el día 30 de abril de 2020 en horario comprendido entre las 21 :00 horas hasta las 05:00 horas, a las personas menores de 24 años de edad y los mayores de 60 años de edad, así mismo, se prohíbe el expendio y/o consumo de bebidas embriagantes, en todo el territorio del Departamento del Valle del Cauca, a partir del día 18 de marzo de 2020 hasta el día 31 de marzo de 2020 en horario diario comprendido entre las 21 :00 horas hasta las 05:00 horas.

Que conforme a la OMS y el Ministerio de Salud y Protección Social, existe suficiente evidencia para indicar que el coronavirus COVID-19 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.

Que el día 18 de marzo del año 2020 se expidió el Decreto Departamental No. 1- 3-0691, "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA EL TOQUE DE QUEDA EN EL DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA FRENTE AL CORONAVIRUS COVID-19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", se decretó el toque de queda en todo el territorio del Departamento del Valle del Cauca a partir de las 22:00 horas del viernes 20 de marzo de 2020 hasta las 04:00 horas del día martes 24 de marzo de 2020. Así mismo, se prohibió el expendio y/o consumo de bebidas embriagantes en todo el territorio del Departamento del Valle del Cauca a partir de las 22:00 horas del día viernes 20 de marzo de 2020 hasta las 05:00 horas del día martes 24 de marzo de 2020.

Que el día 23 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional Expidió el Decreto 457, "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.", en el cual ordenó aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00

a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Limitando totalmente la libertad de locomoción o movilidad de personas y vehículos por todo el territorio nacional.

Que conforme a las declaraciones de la OMS, nos enfrentamos a una emergencia de salud pública de



nivel internacional (Pandemia), y ante el riesgo existente de la propagación del COVID-19 y en virtud a lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012 y atendiendo el concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión de Riesgo y Desastres, reunido el día 24 de marzo de 2020, se considera necesario tomar medidas urgentes para prepararse ante la inminencia de la materialización del riesgo en la jurisdicción del Municipio, y en ese sentido prevenir y controlar la extensión de los efectos de la presencia del virus y mitigar la posible alteración grave de las condiciones normales de vida de la población que se encuentra en el Municipio.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA

ARTICULO PRIMERO: *DECRETAR SITUACIÓN DE CÁLAMIDAD PUBLICA, conforme a la parte considerativa de este Decreto, para adelantar las acciones en fase de preparativos para la respuesta y recuperación frente al brote de enfermedad por COVID-19, hasta que cesen los efectos que dan lugar al presente acto administrativo.*

PARÁGRAFO: *Conforme al artículo 64 de la Ley 1523 de 2012, El Alcalde Municipal una vez cesen los efectos que dan lugar al presente acto administrativo, decretará el retorno a la normalidad o en su defecto prorrogará por el mismo término la situación de calamidad, previo concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres - CMGRD.*

ARTICULO SEGUNDO: *Plan de Acción Específico. Conforme determina el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres a través de la Secretaria de Gobierno, elaborará el plan de acción específico para la respuesta y recuperación que permitan la atención de los efectos adversos que ocasione el ingreso del brote de COVID - 19 en el Municipio La Unión Valle Del Cauca, el cual será de obligatorio cumplimiento para todas las entidades públicas o privadas que deben contribuir a su ejecución en los términos señalados en la presente declaratoria y sus modificaciones.*

PARÁGRAFO: *Dando alcance a lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley 1523 de 2012 las acciones ejecutadas en el marco de la declaratoria de calamidad se informarán al despacho del señor alcalde y al comité de gestión de riesgo por parte de las entidades públicas y privadas que participen en su ejecución; de manera periódica reportando dichas actividades a partir de la declaratoria, quienes deberán adjuntar los soportes documentales respectivos.*

ARTICULO TERCERO: *La Administración Municipal, adelantará las gestiones específicas que se requieran, contempladas en el capítulo VII, de la Ley 1523 de 2012 con el fin de atender la situación de calamidad pública declarada, de las cuales deberá comunicar a los organismos de control vigilancia y prevención competentes de acuerdo al Decreto Nacional 420 del 18 de marzo de 2020 y al Ministerio del Interior.*

PARAGRAFO 1: *Los recursos para la ejecución del plan específico podrán provenir de entidades de orden Internacional, Nacional, Departamental, Regional, Municipal Público y Privado.*

PARÁGRAFO 2: *La Secretaria de Hacienda del Municipio de La Unión Valle Del Cauca, deberá realizar las gestiones y operaciones presupuestales necesarias para atender la situación de calamidad pública.*



ARTICULO CUARTO: Dar aplicación al régimen normativo especial para situaciones de desastres y calamidad pública contemplados en el capítulo VI de la Ley 1523 de 2012.

ARTICULO QUINTO: Hace parte integral del presente Decreto El Acta Del Consejo Municipal De Gestión De Riesgo realizado el 20 de marzo de 2020.

ARTÍCULO SEXTO: Vigencia y derogatorias. El presente decreto rige a partir de su expedición, una vez evaluado el respectivo plan de acción específico y previo concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de desastre”.

Analizados los supuestos jurídicos expuestos en las consideraciones del Decreto que nos ocupa, se advierte que si bien en el mismo se mencionan facultades conferidas por los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 Legislativos 418, 420 del 18 de marzo de 2020, estos fueron expedidos en uso de las potestades constitucionales y legales otorgadas a los alcaldes en los artículos 127²⁷ 228²⁸, 315²⁹ y 209³⁰ de la Constitución Política; y en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994³¹; así como en la Ley 1523 de 2012 artículo 57³², que autoriza a los primeros mandatarios municipales a declarar, previo concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión de Riesgo, la situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción, y en los artículos 58³³ y 59³⁴ *ejusdem*, que definen la situación de calamidad pública y establecen los criterios para declararla, por lo que no requieren para su expedición, de la declaratoria del Estado de Excepción de que trata el artículo 215 Superior.

²⁷ARTICULO 1o. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con **autonomía de sus entidades territoriales**, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

²⁸ARTICULO 2o. Son fines esenciales del Estado:

(...)

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.”

²⁹ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde:

(...)

3. **Dirigir la acción administrativa del municipio**; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.

³⁰ “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”.

³¹ “d) En relación con la Administración Municipal:

1. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente.

(...)

19. Ejecutar acciones tendientes a la protección de las personas, niños e indigentes y su integración a la familia y a la vida social, productiva y comunitaria; así como el diseñar, dirigir e implementar estrategias y políticas de respeto y garantía de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, asegurando su inclusión en los planes de desarrollo y de presupuesto anuales”.

³²Artículo 57. **Declaratoria de situación de calamidad pública.** Los gobernadores y **alcaldes, previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, podrán declararla situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción.** Las declaratorias de la situación de calamidad pública se producirán y aplicarán, en lo pertinente, de conformidad con las reglas de la declaratoria de la situación de desastre.

³³Artículo 58. **Calamidad pública.** Para los efectos de la presente ley, se entiende por calamidad pública, el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al distrito, municipio, o departamento ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción.

³⁴ARTÍCULO 59. **CRITERIOS PARA LA DECLARATORIA DE DESASTRE Y CALAMIDAD PÚBLICA.** La autoridad política que declare la situación de desastre o calamidad, según sea el caso, tendrá en consideración los siguientes criterios:

1. **Los bienes jurídicos de las personas en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos protegidos se cuentan la vida, la integridad personal, la subsistencia digna, la salud, la vivienda, la familia, los bienes patrimoniales esenciales y los derechos fundamentales económicos y sociales de las personas.**

2. **Los bienes jurídicos de la colectividad y las instituciones en peligro o que han sufrido daños.**

Entre los bienes jurídicos así protegidos se cuentan el orden público material, social, económico y ambiental, la vigencia de las instituciones, políticas y administrativas, la prestación de los servicios públicos esenciales, la integridad de las redes vitales y la infraestructura básica.

3. El dinamismo de la emergencia para desestabilizar el equilibrio existente y para generar nuevos riesgos y desastres.

4. **La tendencia de la emergencia a modificarse, agravarse, reproducirse en otros territorios y poblaciones o a perpetuarse.**

5. **La capacidad o incapacidad de las autoridades de cada orden para afrontar las condiciones de la emergencia.**

6. **El elemento temporal que agregue premura y urgencia a la necesidad de respuesta.**

7. **La inminencia de desastre o calamidad pública con el debido sustento fáctico.**



Sobre dicha facultad, el Consejo de Estado³⁵, en providencia del 14 de abril de 2020, proferida dentro del radicado 11001-03-15-000-2020-01016-00, expuso:

*“Ahora bien, los Gobernadores son calificados por la Ley 1523 de 2012, como conductores del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y, dentro del ámbito de esa Ley, **están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito territorial y son agentes del Presidente de la República en materia de orden público y desarrollo, lo cual incluye la gestión del riesgo de desastres.***

Las anteriores competencias, les impone proyectar la política del Gobierno Nacional hacia sus regiones y los responsabiliza de la implementación de acciones estratégicas, mantenimiento, continuidad y planificación de los procesos atinentes a la materia (arts. 12 y 13 ib).

*Todas esas atribuciones, si bien de alcance administrativo, **responden a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad propias del ejercicio de la función pública entre la Nación y los entes territoriales, dentro de la política de la gestión del riesgo de desastres dentro del engranaje del Sistema Nacional, que como ya se destacó puede contener incluso medidas permanentes y de política pública a largo plazo, que son ajenas a aquellas medidas que se derivan de los estados de excepción,** cuyo rigor se hizo flagrante con la Constitución de 1991, que buscó terminar y evitar que los estados de excepción se convirtieran en circunstancia permanente en el país, como aconteció con su homóloga anterior.*

(...)

*Pero se echa de menos el factor motivación o causa, porque si bien, el acto que ocupa la atención del Despacho (Resolución 0692) data del 20 de marzo de 2020, es decir, fue expedido en fecha posterior al Decreto Presidencial declaratorio del Estado de Emergencia (Decreto 417 de 17 de marzo de 2020) dicha Resolución, conforme lo menciona en su motivación, se expide, (i) en desarrollo de la declaratoria de emergencia sanitaria declarada por el Ministro de Salud y Protección Social, contenida en la RESOLUCIÓN 385 DE 12 DE MARZO DE 2020 y con apoyo en los DECRETOS DEPARTAMENTALES 176 DE 12 MARZO DE 2020 y 180 DE 16 DE MARZO SIGUIENTE, alusivos a medidas que se ejercen apoyadas en la Resolución 385 y a la declaratoria de calamidad pública, que como se vio, **responden a otras previsiones como la Ley 1523 de 2012 y que no devienen, propiamente, de Decreto Legislativo alguno, expedido con fundamento de la Declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional y que se contiene en el Decreto 417, cuya fecha de expedición fue el 17 de marzo de 2020.***

³⁵Sala Plena de lo Contencioso Administrativo - Sala Especial de Decisión No. 4 – C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez



En consecuencia, el Consejo de Estado no es competente para avocar de oficio, el conocimiento del asunto por vía del control inmediato de legalidad de la RESOLUCIÓN 0692 DE 2020, por no reunirse el factor de motivación que se sustenta en que los actos generales administrativos deben provenir, devenir y derivarse del desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción.

Sin perjuicio de lo anterior, y en caso, de que se considere necesario, nada obsta para que la legalidad sea discutible, mediante los medios de control, normales y propios, que se emplean para controvertir los actos administrativos generales”.

Es menester indicar, que los mencionados Decretos también encuentran sustento jurídico en los artículos 1º³⁶, numerales 2º³⁷ al 8º³⁸ del artículo 3º, numeral 5³⁹ del artículo 4º, artículo 6º⁴⁰, 12⁴¹, 14⁴², 57⁴³, 58⁴⁴, 59⁴⁵, 65⁴⁶ y 80⁴⁷ de la citada Ley; así como en numeral 2.8.4.1.8.3 del artículo del

³⁶**ARTÍCULO 1o. DE LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES.** La gestión del riesgo de desastres, en adelante la gestión del riesgo, es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

PARÁGRAFO 1o. La gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población.

PARÁGRAFO 2o. Para todos los efectos legales, la gestión del riesgo incorpora lo que hasta ahora se ha denominado en normas anteriores prevención, atención y recuperación de desastres, manejo de emergencias y reducción de riesgos.

³⁷**2. Principio de protección:** Los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas y a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados.

³⁸**8. Principio de precaución:** Cuando exista la posibilidad de daños graves o irreversibles a las vidas, a los bienes y derechos de las personas, a las instituciones y a los ecosistemas como resultado de la materialización del riesgo en desastre, las autoridades y los particulares aplicarán el principio de precaución en virtud del cual la falta de certeza científica absoluta no será óbice para adoptar medidas encaminadas a prevenir, mitigar la situación de riesgo

³⁹**5. Calamidad pública:** Es el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al municipio, distrito o departamento ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción.

⁴⁰**ARTÍCULO 6o. OBJETIVOS DEL SISTEMA NACIONAL.** Son objetivos del Sistema Nacional los siguientes:

1. Objetivo General. Llevar a cabo el proceso social de la gestión del riesgo con el propósito de ofrecer protección a la población en el territorio colombiano, mejorar la seguridad, el bienestar y la calidad de vida y contribuir al desarrollo sostenible. (...)

⁴¹**ARTÍCULO 12. LOS GOBERNADORES Y ALCALDES.** Son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.”

⁴²**ARTÍCULO 14. LOS ALCALDES EN EL SISTEMA NACIONAL.** Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción”.

⁴³**ARTÍCULO 57. DECLARATORIA DE SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA.** Los gobernadores y alcaldes, previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, podrán declararla situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción. Las declaratorias de h <sic> situación de calamidad pública se producirán y aplicarán, en lo pertinente, de conformidad con las reglas de la declaratoria de la situación de desastre.

⁴⁴**ARTÍCULO 58.** Para los efectos de la presente ley, se entiende por calamidad pública, el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al distrito, municipio, o departamento ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción

⁴⁵**ARTÍCULO 59. CRITERIOS PARA LA DECLARATORIA DE DESASTRE Y CALAMIDAD PÚBLICA.** La autoridad política que declare la situación de desastre o calamidad, según sea el caso, tendrá en consideración los siguientes criterios:



Decreto 780 de 2016, que se refieren al régimen especial aplicable a situaciones de calamidad pública y a las facultades con las que están investidos los alcaldes para conservar la seguridad, tranquilidad y salubridad en el ámbito de su jurisdicción, siendo los responsables directos de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en su municipio, de manera que, el hecho de que los Decretos consultados guarden relación con la pandemia del Covid-19, no los convierte, *per se*, en susceptibles de control inmediato de legalidad, pues, es necesario que hayan sido expedidos en desarrollo de un decreto legislativo, requisito formal que se considera ineludible.

En ese orden de ideas, se tiene que, si bien en principio, el Decreto No, 0140 del 24 de marzo de 2020 proferido por el Municipio de la Unión (V), fue admitido por esta Corporación para ejercer el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, analizado nuevamente su sustento normativo es claro que no fue expedido en desarrollo de un Decreto legislativo emitido durante el estado de excepción declarado mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por lo que no eran susceptibles del control inmediato de legalidad que corresponde a los Tribunales Administrativos de conformidad con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

En ese contexto, se debe decir que el Consejo de Estado⁴⁸ ha señalado que “(...) es claro que el control inmediato de legalidad asignado a la jurisdicción contencioso-administrativa, se ejerce respecto de los actos de carácter general dictados en ejercicio de función administrativa que constituyan el desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción”.

Lo anterior, teniendo en cuenta que, de conformidad con las normas y pronunciamientos judiciales mencionados, 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 dictados por el presidente de la República, condición última que no se cumple en el presente caso.

Debe recordarse, que el poder público solo puede ser ejercido por las autoridades expresamente designadas para ello y en los términos que la Constitución establece (artículo 3 *ibidem*), de

1. Los bienes jurídicos de las personas en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos protegidos se cuentan la vida, la integridad personal, la subsistencia digna, la salud, la vivienda, la familia, los bienes patrimoniales esenciales y los derechos fundamentales económicos y sociales de las personas. (...)

⁴⁶**Artículo 65. Régimen normativo.** Declaradas situaciones de desastre o calamidad pública, conforme a lo dispuesto en el Capítulo VI de esta ley, en la misma norma se determinará el régimen especial aplicable de acuerdo con los antecedentes, la naturaleza, la magnitud y los efectos del desastre o calamidad pública. Las normas versarán entre otras materias sobre contratación del Estado, empréstitos, control fiscal de recursos; ocupación, adquisición, expropiación, demolición de inmuebles e imposición de servidumbres; reubicación de asentamientos, solución de conflictos, moratoria o refinanciación de deudas, suspensión de juicios ejecutivos, créditos para afectados, incentivos para la rehabilitación, reconstrucción y el desarrollo sostenible; administración y destinación de donaciones y otras medidas tendientes a garantizar el regreso a la normalidad.

⁴⁷**ARTÍCULO 80. TRANSFERENCIA DE RECURSOS. El Fondo Nacional podrá transferir recursos de sus cuentas o subcuentas a entidades públicas, del orden nacional o territorial** y entidades privadas cuyo objeto social tenga relación directa con las actividades **que se requieran para atender la calamidad o desastre, para ser administrados por estas, sin que para ello se requiera operación presupuestal alguna por parte de la entidad receptora.**

En el documento que ordene la transferencia se indicará de manera expresa la destinación de los recursos, los cuales se girarán a cuentas abiertas especialmente para la atención del desastre o calamidad pública declarada, y estarán exentas de cualquier gravamen.

La administración de dichos recursos será responsabilidad del jefe de la respectiva entidad a la cual se le efectuó la transferencia y estarán sujetos al control fiscal ejercido por las respectivas Contralorías.

⁴⁸Consejo de Estado proferida en virtud del control de inmediato legalidad, de fecha treinta y uno (31) de marzo de dos mil veinte (2020), dentro del proceso con Radicación: 11001 0315 000 2020 00958 000, con ponencia del Consejero OSWALDO GIRALDO LOPEZ.



manera que la determinación de las competencias es un asunto que debe estar previa y expresamente consagrado en la ley, tal como lo ordena el artículo 122 Superior en lo que de asignación de funciones se trata, por consiguiente, no es válido ni posible predicar o deducir la existencia de una determinada competencia por la vía de una interpretación extensiva ni analógica de la ley y mucho menos fundada o guiada en motivos de conveniencia u oportunidad, como quiera que la competencia de las autoridades y particularmente la del juez, es un asunto de definición legal y de orden público de estricto cumplimiento.

En consecuencia, en aplicación de la regla de competencia expresa y clara contenida en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en consonancia con lo dispuesto en los artículos 151 de ese mismo cuerpo normativo, resulta inviable ejercer control inmediato de legalidad a los Decretos bajo estudio, ya que como lo indican los artículos 6⁴⁹ y 121⁵⁰ de la Constitución Política, las autoridades públicas no pueden ejercer competencias que no han sido asignadas por la Constitución y la ley.

Ahora bien, aunque el Decreto 0140 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Municipio de la Unión (V), no es susceptible del control inmediato de legalidad de que trata los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, estos pueden ser demandados a través del medio de control de simple nulidad contemplado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, cuya competencia funcional está asignada al Juez Administrativo, de conformidad con el artículo 155 ibidem. Esta norma reza:

“Artículo 155. Competencia de los jueces administrativos en primera instancia. Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

1. De los de nulidad de los actos administrativos proferidos por funcionarios u organismos del orden distrital y municipal, o por las personas privadas sujetas a este régimen del mismo orden cuando cumplan funciones administrativas”.

Sobre este aspecto, la Sala Plena de esta Corporación se pronunció de la siguiente manera⁵¹:

“De conformidad con todo lo expuesto puede advertirse que el control inmediato de legalidad es una medida impuesta por la Ley Estatutaria de Estados de Excepción para que el juez administrativo evite el desbordamiento de las autoridades administrativas en el ejercicio de las facultades conferidas durante los estados de anormalidad institucional,

⁴⁹ARTÍCULO 6o. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o exralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

⁵⁰ARTÍCULO 121. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”.

⁵¹Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, Sala Plena, auto del 18 de mayo de 2020, MP Luz Elena Sierra Valencia, Radicación: 76001-23-33-009-2020-00368-00.



sin que dicho control sea incompatible con el medio de control de simple nulidad, el cual se encuentra instituido como mecanismo de participación ciudadana para controlar de fondo y con efectos definitivos el ejercicio del poder a cargo de la administración tanto en situaciones de normalidad como de crisis.

- Que en este punto cabe precisar que la acción pública de simple nulidad es un instrumento de participación democrática de primer orden que se encuentra acorde con lo previsto en el artículo 40 superior, según el cual, todo “ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: (...) 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley”.

Se reitera entonces que, como quiera que el Decreto que nos ocupa no está sujeto al mecanismo de control inmediato de legalidad al no haber sido expedidos en desarrollo de un decreto legislativo, y teniendo en cuenta que la competencia es improrrogable, no podrá dictarse válidamente sentencia, pues de lo contrario, se configuraría una nulidad conforme al numeral 1º del artículo 133 del CGP⁵², que debe ser declarada de oficio por el juzgador en cumplimiento de su deber de control permanente de legalidad previsto en los artículos 207⁵³ del CPACA y 132⁵⁴ del Código General del Proceso.

Ahora bien, teniendo en cuenta que en el trámite del medio de control inmediato de legalidad no existe una demanda, tampoco se aplicará la remisión de la actuación al Juez competente, resultando improcedente tal actuación, lo que devendría en ordenar la terminación del proceso y el archivo del expediente.

Finalmente, se debe señalar que la anterior decisión no vulnera, como se ha venido sosteniendo, el principio interpretativo del efecto útil de las normas, por cuanto se reconoce los efectos que produce el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, dentro de la autonomía judicial consagrada en la Constitución Nacional⁵⁵, escogiendo un criterio interpretativo para la solución del caso, interpretación en todo caso razonable y acorde con la jurisprudencia dominante sobre el tema.

Tampoco quebranta el principio de distinción, por cuanto el criterio central y fundamental para determinar la procedencia del control inmediato de legalidad, consiste en que no desarrolla normas expedidas por el Gobierno Nacional que dispusieran el estado de emergencia económica, social y ecológica en el territorio nacional.

⁵² “...El proceso es nulo, en todo o en parte, solamente en los siguientes casos:

1. Cuando el juez actúe en el proceso después de declarar la falta de jurisdicción o de competencia”.

⁵³“ARTÍCULO 207. CONTROL DE LEGALIDAD. Agotada cada etapa del proceso, el juez ejercerá el control de legalidad para sanear los vicios que acarrear nulidades, los cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes”.

⁵⁴“ARTÍCULO 132. CONTROL DE LEGALIDAD. Agotada cada etapa del proceso el juez deberá realizar control de legalidad para corregir o sanear los vicios que configuren nulidades u otras irregularidades del proceso, las cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes, sin perjuicio de lo previsto para los recursos de revisión y casación”.

⁵⁵ ARTÍCULO 228. La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo.



De igual forma, con la decisión no se desconoce el deber funcional de juzgar por cuanto, si los actos objeto de revisión no cumplen dichos aspectos sustanciales y de forma, así como los denominados por la jurisprudencia factores competenciales⁵⁶, resulta inviable avocar el conocimiento y menos dictar sentencia bajo la égida del citado control, pues debe recordarse que como lo indican los artículos 6⁵⁷ y 121⁵⁸ de la Constitución Política, las autoridades públicas no pueden ejercer competencias que no han sido asignadas por la Constitución y la ley.

Finalmente, tampoco se transgrede la tutela judicial efectiva, por cuanto cualquier ciudadano, puede interponer otros medios de control judicial habilitados en el sistema jurídico para cuestionar la legalidad de los actos administrativos exceptuados del control inmediato de legalidad⁵⁹.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, en Sala Plena de Decisión,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR, la falta de competencia funcional del Tribunal Administrativo del Valle para ejercer el control inmediato de legalidad del Decreto 0140 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Municipio de la Unión (V), de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: ABSTENERSE DE REMITIR el presente proceso a los Juzgados Administrativos de Cartago – Reparto, para lo pertinente, para lo cual deberá tener en cuenta la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: DECLARAR terminado el proceso y ordenar su archivo

CUARTO: Por Secretaría, NOTÍFIQUESE esta providencia por vía electrónica al Alcalde Municipal de la Unión (V) y al Ministerio Público Delegado. PUBLÍQUESE esta decisión, en las páginas web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, para conocimiento de la comunidad.

⁵⁶ C.E. Sección V, auto 31/03/2020, Rad11001-03-15-000-2020-00950-00, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez.

⁵⁷“ARTÍCULO 6o. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o exralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

⁵⁸ARTÍCULO 121. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”.

⁵⁹ Esta posición ha sido reiterada por la Sala Plena de este Tribunal entre otras veces en providencia del 22) de mayo de dos mil veinte (2020), MP EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS, RADICACION: 76001-23-33-000-2020-00391-00



NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



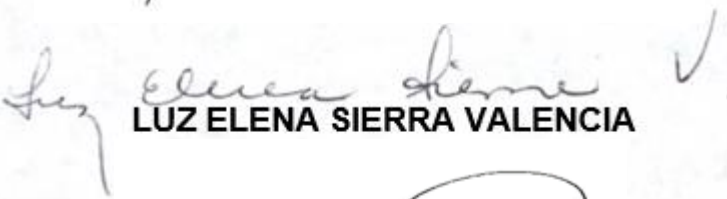
PATRICIA FEUILLET PALOMARES
PRESIDENTE



FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ



VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ
Magistrado



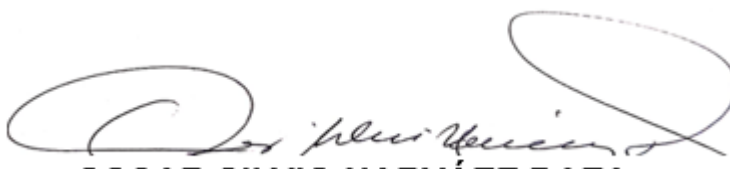
LUZ ELENA SIERRA VALENCIA



JHON ERIC CHAVES BRAVO



EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS
ACLARA VOTO



OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA
ACLARA VOTO



OMAR EDGAR BORJA SOTO
ACLARA VOTO



RONALD OTTO CEDEÑO BLUME
SALVA VOTO



ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES
Magistrada
Salva Voto

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Santiago de Cali, veinticuatro (24) de junio de dos mil veinte (2020)

Señores Magistrados
SALA PLENA TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE
La ciudad.

PROCESO: 76001-23-33-000-2020-00356-00
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO N° 140 DE 24 DE MARZO
ENTIDAD: MUNICIPIO DE LA UNION (VALLE)

SALVAMENTO DE VOTO

Como sustentación de mi salvamento de voto, dejo la ponencia que fue derrotada en Sala Plena de 24 de junio de 2020:

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: DECRETAR LA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA conforme a la parte considerativa de este Decreto, para adelantar las acciones en fase de preparativos para la respuesta y recuperación frente al brote de enfermedad por Covid-19, hasta que cesen los efectos que dan lugar al presente acto administrativo.

PARAGRAFO: Conforme al artículo 64 de la Ley 1523 de 2012, el Alcalde Municipal una vez cesen los efectos que dan lugar al presente acto administrativo, decretara el retorno a la normalidad o en su defecto prorrogara por el mismo término la situación de calamidad, previo concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres.

ARTICULO SEGUNDO: Plan de Acción Específico. Conforme determina el artículo de la Ley 1523 de 2012, el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastre a través de la Secretaria de Gobierno, elaborará el plan de acción específico para la respuesta y recuperación que permitan la atención de los efectos adversos que ocasione el ingreso del brote de COVID -19 en el Municipio La Unión Valle del Cauca, el cual será de obligatorio cumplimiento para todas las entidades públicas o privadas que deben contribuir a su ejecución en los términos señalados en la presente declaratoria y sus modificaciones.

PARAGRAFO: Dando alcance a lo dispuesto en el artículo 62 de la Ley 1523 de 2012 las acciones ejecutadas en el marco de la declaratoria de calamidad se informarán al despacho del señor alcalde y al comité de gestión de riesgo por parte de las entidades públicas y privadas que participen en su ejecución; de manera periódica reportando dichas actividades a partir de la declaratoria, quienes deberán adjuntar los soportes documentales respectivos.

ARTICULO TERCERO: La Administración Municipal adelantará las gestiones específicas que se requieran, contempladas en el capítulo VII, de la Ley 1523 de 2012 con el fin de atender la situación de calamidad pública declarada, de las cuales deberá comunicar a los organismos de control vigilancia y prevención competentes de acuerdo al Decreto Nacional 420 del 18 de marzo de 2020 y al Ministerio del Interior.

PARAGRAFO 1: Los recursos para la ejecución de plan específico podrán provenir de la Entidades de Orden Internacional, Nacional, Departamental, Regional, Municipal Público y Privado.

PARAGRAFO 2: La Secretaria de Hacienda del Municipio de La Unión Valle del Cauca, deberá realizar las gestiones y operación presupuestales necesarias para atender la situación de calamidad pública.

ARTICULO CUARTO: Dar aplicación al régimen normativo especial para situación de desastres y calamidad pública contemplados en el capítulo de la Ley 1523 de 2012.

ARTICULO QUINTO: Hace parte integral del presente Decreto el Acta del Consejo Municipal de Gestión de Riesgo realizado el 20 de marzo de 2020.

ARTICULO SEXTO: Vigencia y derogatorias. El presente decreto rige a partir de su expedición, una vez evaluado el respectivo plan de acción específico y previo concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de desastre”.

3. El concepto del Ministerio Público.

Conceptuó que cumple con: i) los requisitos formales para su expedición (motivado, expedido por funcionario competente, destinado a conjurar la crisis e impedir que se prolonguen sus efectos, ii) los requisitos materiales de validez (iii) desarrolla un decreto legislativo y cumple: (a) conexidad material y de finalidad, (b) ausencia de arbitrariedad y de intangibilidad, (c) no contradicción específica parcialmente, (d) necesidad, (e) ausencia de incompatibilidad parcialmente, (f) parámetro de proporcionalidad y (g) no discriminación.

Excepto el artículo que estableció hasta que cesen los efectos que dan lugar al presente acto administrativo”.

4. El Municipio de La Unión.

Aportó documentales para acreditar las acciones adelantadas por la administración Municipal para la atención, contención y mitigación del Covid-19¹ y señaló que la declaratoria se ajustó a las disposiciones legales del caso.

¹ Acta de reunión del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo y Desastres N° 03 del 20 de marzo de 2020, Acta de reunión extraordinaria del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo y desastres del 24 de marzo de 2020 “Presentación del Plan de Acción para la atención de la emergencia”..

II. CONSIDERACIONES.

5. 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.

6. 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 Mayoritaria²:
- “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.
- 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

² 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 del un decreto municipal para CIL.

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 lee³
 - 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)

³ Tribunal 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.

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 marzo⁴, el Decreto 420 de 18 de marzo⁵ y los Decretos 457 de 22 de marzo y 636 del 6 de mayo⁶, no se rotulan como decretos legislativos o no 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 relativo⁷, **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 que ocupa la atención de la Sala Plena 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.

7. 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 así⁸:

a) Examen formal.

⁴ Por 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”.

⁵ Por 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 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.

⁶ Con 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.

⁷ Sala Plena del Consejo de Estado fechada 20 de octubre de 2009, expediente 11001031500020090054900.

⁸ TAV. Sentencia de 28 de mayo de 2020. MP. Luz Elena Sierra Valencia. Control Inmediato de Legalidad. Rad. 76001-23-33-000-2020-00309-00.

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 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.

8. Caso concreto.

8.1. Análisis formal.

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

8.2. 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”⁹.

Por su parte, el Decreto Legislativo 440 de **20 de marzo** de 2020, dispuso en lo pertinente:

Artículo 7. Contratación de urgencia. Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, **se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19**, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. **Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente.** (Resalta la Sala).

La Corte Constitucional observó¹⁰:

“que el decreto es constitucional porque primero, busca hacer efectivos los requerimientos de distanciamiento social según recomendación de la OMS, como mecanismo idóneo para controlar la expansión de la pandemia; **por la gravedad, magnitud, dimensiones y naturaleza imprevisible de la crisis; y por la urgencia e inminente reacción que exige de las autoridades estatales, procurar medios conducentes y pertinentes para afrontar la situación de emergencia**. Segundo, dijo la Corte, el decreto **es constitucional porque, el ordenamiento ordinario no cubría las exigencias de atención inmediata y urgente que precisa la pandemia, por lo que se requería de la expedición de normas con fuerza de ley de carácter temporal que permitieran conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos**.

Para la Corte, las medidas adoptadas en el Decreto son proporcionales frente a la crisis que se pretende conjurar, están limitadas por esta finalidad y sometidas a los respectivos controles, **y son además de muy corta duración, ya que están vigentes por el tiempo que dure el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica**. El Decreto no establece ninguna medida discriminatoria.

El Decreto 461 de **22 de marzo**¹¹ autorizó temporalmente “a los gobernadores y alcaldes a **reorientar** las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin

⁹ Corte Constitucional. Comunicado 21 Mayo 20 y 21.

¹⁰ Corte Constitucional. Boletín No. 72. Bogotá, junio 4 de 2020. En Sala Plena Virtual, con ponencia del Magistrado Alejandro Linares Cantillo, la Corte Constitucional declaró ajustado a la Constitución, con votación 9-0 el Decreto Legislativo No. 440 del 20 de marzo de 2020, “Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”.

¹¹ **La Corte Constitucional. Boletín No. 83. Bogotá, junio 10 de 2020. En el estudio de la ponencia, a cargo del Magistrado Antonio José Lizarazo Ocampo, la Sala Plena decidió declarar la constitucionalidad condicionada del artículo 1 del Decreto Legislativo 461 de 2020, en el entendido de que la facultad para reorientar rentas de destinación específica no autoriza a gobernadores y**

de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la emergencia” “sin autorización de las asambleas y los concejos”, y para realizar “las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar”, “para atender los gastos en materias de su competencia” y “sin extenderse a las rentas de destinación específica constitucional”.

Posteriormente, a través del **Decreto Legislativo 512 de 2 de abril** se crearía “una medida de carácter temporal, **actualmente inexistente en el ordenamiento jurídico**, que permite a los gobernadores y alcaldes realizar las operaciones presupuestales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para conjurar las causas que motivaron la declaratoria del estado de emergencia económica” consistente en “**Primero: facultar a gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar**, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia. **Segundo: Las facultades solo podrán ejercerse durante el término que dure la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto 417 de marzo de 2020**”.

Y por el **Decreto Legislativo 537 de 12 de abril** se reafirmarían: las audiencias públicas en los procedimientos sancionatorios, la suspensión de procesos de selección, a la utilización de instrumentos de agregación de demanda, adquisición en grandes superficies, contratación de urgencia, adición y modificación de contratos estatales y procedimiento para el pago de contratistas.

El decreto local tiene por finalidad exclusiva adoptar medidas transitorias para la superación del estado de emergencia y extender sus efectos, a través de la preservación de la vida y la mitigación del riesgo a raíz de la pandemia, esto es: la calamidad pública, la ejecución del plan de acción específico y los traslados presupuestales.

Tales medidas tienen relación directa con la COVID19 y la capacidad institucional para afrontar la crisis social y económica utilizando los mecanismos idóneos y más eficientes.

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

El decreto 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.

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**

alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos de creación o modificación de tales rentas, y solo puede ejercerse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal.

respeto de los derechos humanos, para lo cual invitaba a adoptar una estrategia de contención.

En las consideraciones del Decreto Legislativo 440 se explicó:

*“Que de conformidad con lo anterior, se hace necesario tomar algunas medidas en materia de contratación estatal, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia, mediante el distanciamiento social, acudiendo a la realización de audiencias públicas electrónicas o virtuales, fortaleciendo el uso de las herramientas electrónicas, de manera que se evite el contacto entre los participantes en los procesos de contratación, **pero sin afectar la publicidad y la transparencia**”; “adicionalmente, es necesario permitir que las autoridades administrativas, y en especial la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente **pueda adelantar procedimientos de contratación ágiles y expeditos, ante la urgencia en adquirir bienes, obras o servicios para contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia**; inclusive se debe autorizar, entre otras medidas pertinentes, la adición ilimitada de los contratos vigentes que contribuyan a atender la epidemia”.*

En las consideraciones del Decreto Legislativo 512 se explicaría después:

“Que resulta necesaria la adopción de medidas de orden legislativo tendientes a fortalecer las facultades de las autoridades territoriales, con el fin de facilitar la atención e implementación de las medidas destinadas a prevenir y controlar nuevo coronavirus COVID-19 y mitigar sus efectos. En este contexto, por medio del presente Decreto Legislativo se crea una medida de carácter temporal actualmente inexistente en el ordenamiento jurídico, que permite a los gobernadores y alcaldes realizar operaciones presupuestales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para conjurar las causas que motivaron la declaratoria del Económica, Social y Ecológica, así como mitigar sus efectos”.

En el Decreto local se invocan: el derecho a la salud, la vida e integridad física y mental y el deber de preservar un ambiente sano, para adoptar las medidas transitorias necesarias en pro de conjurar el grave impacto que tendría la COVID19 sobre su población.

Es decir, existe motivación suficiente.

d) Juicio de necesidad y proporcionalidad.

La declaratoria de calamidad pública y los traslados presupuestales son una medida **adecuada y necesaria** para procurar el equilibrio entre la protección de la salud y la prevención de los trastornos sociales, así como para efectuar acciones de contención y mitigación si se tiene en cuenta que el contagio crece en forma exponencial cuando se presentan aglomeraciones de personas, y ello compromete seriamente la capacidad de respuesta del sistema de salud.

Y es **proporcionado en sentido estricto** porque permite atender **la gravedad, magnitud, dimensiones y naturaleza imprevisible de la crisis con urgencia a través de la reacción rápida de las autoridades estatales para procurar los medios conducentes y pertinentes para afrontar la situación de emergencia.**

e) Juicio de subsidiariedad e incompatibilidad.

Es cierto que el ordenamiento ordinario confiere facultades a los alcaldes y gobernadores para adoptar medidas dirigidas a atender situaciones de calamidad pública y apropiar los recursos para ejecutar un plan de acción, empero, las mismas resultan insuficientes atendiendo la magnitud de pandemia (mundial, nacional y local) y sus características (afecta a todos los sectores de la población), por ello se requieren medidas específicas, urgentes y extraordinarias.

En cuanto al juicio de incompatibilidad, se deja constancia que en el caso concreto no se suspendió la aplicación de ninguna disposición jurídica ordinaria.

En ese sentido, se concluye que el Gobierno Local utiliza las facultades legales de atención de la calamidad pública pero lo hace en el marco complejo de la emergencia para la prevención, contención y mitigación del virus covid-19.

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

La ley 1523 de 2012 “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”, en su artículo 4 numeral 5, define lo que debe entenderse por ‘calamidad pública’.

En el artículo 12 establece que los gobernadores y alcaldes son conductores del sistema nacional de atención y prevención del riesgo en el nivel territorial; en el artículo 57 que podrán declarar la situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción; y en el artículo 65 que “Declaradas situaciones de desastre o calamidad pública, conforme a lo dispuesto en el Capítulo VI de esta ley, **en la misma norma se determinará el régimen especial aplicable de acuerdo con los antecedentes, la naturaleza, la magnitud y los efectos del desastre o calamidad pública. Las normas versarán entre otras materias sobre contratación del Estado, empréstitos, control fiscal de recursos; ocupación, adquisición, expropiación, demolición de inmuebles e imposición de servidumbres; reubicación de asentamientos, solución de conflictos, moratoria o refinanciación de deudas, suspensión de juicios ejecutivos, créditos para afectados, incentivos para la rehabilitación, reconstrucción y el desarrollo sostenible; administración y destinación de donaciones y otras medidas tendientes a garantizar el regreso a la normalidad”.**

En el caso que nos ocupa, el marco normativo para atender la calamidad pública no puede ser otro que el indicado en el Decreto 417 y sus desarrollos.

El decreto local declara la calamidad pública, ordena ejecutar un plan de emergencia y hacer los traslados presupuestales, pero lo hace en el marco de la emergencia económica, social y ecológica.

De otra parte, en cuanto a los traslados presupuestales, valga precisar:

La Ley 80 de 1993 impone:

ARTÍCULO 11. La competencia para ordenar y dirigir la celebración de licitaciones o ~~concursos~~ y para escoger contratistas será del jefe o representante de la entidad, según el caso. ...

3º...

b) A nivel territorial, los gobernadores de los departamentos, los alcaldes municipales y de los distritos capital y especiales, los contralores departamentales, distritales y municipales, y los representantes legales de las regiones, las provincias, las áreas metropolitanas, los territorios indígenas y las asociaciones de municipios, en los términos y condiciones de las normas legales que regulen la organización y el funcionamiento de dichas entidades.

...

ARTÍCULO 12. DE LA DELEGACIÓN PARA CONTRATAR. Los jefes y los representantes legales de las entidades estatales podrán delegar total o parcialmente la competencia para celebrar contratos y desconcentrar la realización de licitaciones o ~~concursos~~ en los servidores públicos que desempeñen cargos del nivel directivo o ejecutivo o en sus equivalentes.

<Inciso CONDICIONALMENTE exequible> <Inciso adicionado por el artículo 21 de la Ley 1150 de 2007. El nuevo texto es el siguiente:> En ningún caso, los jefes y representantes legales de las entidades estatales quedarán exonerados por virtud de la delegación de sus deberes de control y vigilancia de la actividad precontractual y contractual.

...

ARTÍCULO 23. DE LOS PRINCIPIOS EN LAS ACTUACIONES CONTRACTUALES DE LAS ENTIDADES ESTATALES. Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.

...

ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o ~~concurso~~ públicos.

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

En la sentencia C-772-98 dijo la Corte Constitucional:

“En efecto, la situación que describe el párrafo único del artículo 42 de la ley 80 de 1993, acusado también por el actor, es bien distinta de la que consagra el párrafo primero del artículo 41 del mismo estatuto, pues a través de su contenido, en estricto sentido, no se permite la modificación del Presupuesto General de la Nación, dado que de su aplicación no se deriva que se perciban contribuciones o impuestos que no figuren en el presupuesto inicial, ni que se autoricen erogaciones no previstas en el de gastos, como tampoco se autoriza transferir crédito alguno a objeto no previsto, materias esas sí de exclusiva

competencia del legislador, lo que desvirtúa la acusación de que su contenido viola el artículo 345 superior”.

“Cuando se de aplicación al párrafo del artículo 42 del estatuto de contratación de la administración pública, es decir cuando se recurra a traslados internos en una entidad para atender necesidades y gastos derivados de la declaratoria de una urgencia manifiesta, el presupuesto general de la Nación se mantendrá incólume, pues lo que dicha norma autoriza es simplemente que algunos de los rubros que conforman el presupuesto de cada sección, valga decir de cada entidad pública, se vean afectados por una decisión de carácter administrativo, que determina aumentar unos rubros y disminuir otros, en situaciones calificadas y declaradas como de urgencia manifiesta”.

Por su parte, el Decreto 111 de 1996, Estatuto General del Presupuesto, dispone:

ARTÍCULO 110. Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cuál hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. **Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes.**

(...)

En los mismos términos y condiciones tendrán estas capacidades las superintendencias, unidades administrativas especiales, **las entidades territoriales**, asambleas y concejos, las contralorías y personerías territoriales y todos los demás órganos estatales de cualquier nivel que tengan personería jurídica.

(...)

ARTÍCULO 352. Además de lo señalado en esta Constitución, **la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales** y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

Dijo la Corte en la sentencia C-101-96:

La independencia en la disposición de los recursos **no significa que no se requiera del trámite presupuestal previsto en la ley orgánica, en cuanto a la certificación de la existencia de recursos y la racionalización de la programación presupuestal. En el mismo orden de ideas, la autonomía en la ejecución presupuestal no supone independencia respecto de las metas macroeconómicas y los planes de financiamiento de la operación estatal. La autonomía se cumple dentro de los límites que imponen intereses superiores como el equilibrio macroeconómico y financiero (art. 341 C.P.), el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda (art. 373 C.P.) y la regulación orgánica en materia de programación, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de la Nación (CP arts. 352).**

El concepto de ordenador del gasto se refiere a la capacidad de ejecución del presupuesto. Ejecutar el gasto, significa que, a partir del programa de gastos aprobado - limitado por los recursos aprobados en la ley de presupuesto -, se decide la oportunidad de contratar, comprometer los recursos y ordenar el gasto, funciones que atañen al ordenador del gasto.

La Ley 489 de 1998 establece:

ARTICULO 9o. DELEGACION. Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente ley, podrán **mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores** o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias.

Sin perjuicio de las delegaciones previstas en leyes orgánicas, en todo caso, los ministros, directores de departamento administrativo, superintendentes, **representantes legales de organismos y entidades** que posean una estructura independiente y autonomía administrativa **podrán delegar la atención y decisión de los asuntos a ellos confiados por la ley y los actos orgánicos respectivos**, en los empleados públicos de los niveles directivo y asesor vinculados al organismo correspondiente, con el propósito de dar desarrollo a los principios de la función administrativa enunciados en el artículo 209 de la Constitución Política y en la presente ley.

PARAGRAFO. Los representantes legales de las entidades descentralizadas podrán delegar funciones a ellas asignadas, de conformidad con los criterios establecidos en la presente ley, con los requisitos y en las condiciones que prevean los estatutos respectivos.

ARTICULO 10. REQUISITOS DE LA DELEGACION. En el acto de delegación, que siempre será escrito, se determinará la autoridad delegataria y las funciones o **asuntos específicos cuya atención y decisión se transfieren.**

(...)

ARTICULO 11. FUNCIONES QUE NO SE PUEDEN DELEGAR. Sin perjuicio de lo que sobre el particular establezcan otras disposiciones, no podrán transferirse mediante delegación:

1. La expedición de reglamentos de carácter general, salvo en los casos expresamente autorizados por la ley.
2. Las funciones, atribuciones y potestades recibidas en virtud de delegación.
3. Las funciones que por su naturaleza o por mandato constitucional o legal no son susceptibles de delegación.

Sobre la urgencia manifiesta, la delegación y los traslados presupuestales en la jurisprudencia contenciosa administrativa se retoma el análisis que traen las providencias de 29 de mayo¹² y 4 de junio de 2020 de esta misma corporación.

En ese marco, se declarará ajustado a la ley el decreto local pero bajo el entendido que: (i) Los traslados presupuestales internos se refieren exclusivamente al anexo del decreto de liquidación del Presupuesto. (ii) En este punto, conviene precisar que ese condicionamiento se hará sin perjuicio de las facultades que algunos decretos legislativos han reconocido a los alcaldes para realizar traslados presupuestales, (iii) se entenderá que la medida se extiende mientras dure la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, sin que ello represente un impedimento para que la entidad territorial declare superada la urgencia manifiesta con antelación.

9. CONCLUSIÓN.

El decreto local contiene medidas generales, en ejercicio de función pública, dictadas por autoridad local, 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, resultan ajustadas 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 Decreto 140 de 24 de marzo de 2020 dictado por el Alcalde Municipal de La Unión (V), pero bajo el entendido que: (i) Los traslados presupuestales internos se refieren exclusivamente al anexo del decreto de liquidación del Presupuesto. (ii) En este punto, conviene precisar que ese condicionamiento se hará sin perjuicio de las facultades que algunos decretos legislativos han reconocido a los alcaldes para realizar traslados presupuestales.

SEGUNDO: ANULAR la expresión “hasta que cesen los efectos que dan lugar al presente acto administrativo.” porque la calamidad pública se reputa vigente mientras dure la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, sin que ello represente un impedimento para que la entidad territorial la declare superada con antelación.

Atentamente,


ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES
 Magistrada

¹² Tribunal Administrativo del Valle. MP. Luz Elena Sierra Valencia. Exp. 2020-0309 Sentencia CIL y MP. Patricia Feuillet Palomares. Exp. 2020-00248, respectivamente.

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

ACLARACIÓN DE VOTO

EXPEDIENTE:	76111-23-33-008-2020-00356-00
AUTORIDAD:	MUNICIPIO DE LA UNION
ACTO:	DECRETO 140 DE 2020
SENTENCIA:	10 DE JULIO DE 2020
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
MAGISTRADO PONENTE:	JHON ERICK CHAVES BRAVO

Difiero parcialmente de la decisión de la Corporación, si bien estoy de acuerdo con la finalización del trámite a través de una providencia distinta a una sentencia no comparto los argumentos relativos a la falta de competencia funcional.

Fundado en los artículos 16 y 138 del CGP la Sala expone una causal de nulidad por falta de competencia funcional que no es saneable y, por ello puede decretarse de oficio.

En mi criterio, cuando se advierta que se ha asumido el conocimiento de una norma administrativa local que no debió tramitarse por el medio de control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 del CPACA¹, existen diversas posibilidades que van desde el rechazo por improcedente o inhibirse de una decisión de fondo a través de un auto interlocutorio, esto es un asunto de forma que no admite una discusión que paralice el propósito central: solventar la irregularidad derivada de la adopción de un procedimiento no acorde a la naturaleza del acto administrativo.

En lo que existe una diferencia con la Sala frente a la existencia de una falta de competencia funcional.

Efectivamente la falta de competencia funcional, es conocida doctrinalmente como falta de competencia vertical porque el diseño legal de asignación de asuntos y medios de control se realiza por grados o niveles, por ejemplo una controversia tiene primera o segunda instancia

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.

distribuida en una jurisdicción específica según cuantía o la importancia determinada de una materia conforme a la libertad de configuración del legislador.

En esa medida, el Tribunal Administrativo tiene competencia en única instancia para conocer los asuntos que se tramitan por el medio de control inmediato de legalidad como lo dispone el artículo 151 numeral 14 del CPACA². Este control se enfoca en los actos de carácter general proferidos por las autoridades municipales y departamentales que desarrollen decretos legislativos de los estados de excepción previstos en la Constitución Nacional.

Así entonces, para este asunto no existe distribución de competencia vertical o de grados, la única autoridad judicial investida para asumir el conocimiento de las medidas administrativas de carácter general expedidas por las entidades territoriales es el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, por otro lado, la admisión en el proceso está en manos del ponente como lo dispone el artículo 185 del CPACA³, de tal forma que no podría señalarse que ese acto judicial inicial le corresponde a la Sala Plena cuya actuación se limita exclusivamente a la sentencia.

Una de las sentencias del Consejo de Estado citada en la providencia referenciada es ilustrativa al respecto:

“(...) Del mismo modo, en providencia del 7 de mayo de 2014, consideró: “Conforme con lo dicho, es claro que, en el caso en estudio, al ser el proceso de competencia en primera instancia del Tribunal Administrativo del Magdalena, el decreto de la medida cautelar debió ser dictada por la Sala y no por la Magistrada Ponente como ocurrió en el auto de 18 de septiembre de 2013, razón por la cual se configuró causal de nulidad insanable, que debe ser declarada en esta instancia.

Huelga aclarar que la nulidad por falta de competencia funcional no solo se configura a partir del desconocimiento del Juez competente, conforme con la estructura vertical en que está distribuida la Jurisdicción, sino también, cuando se contravienen las reglas que prescriben, para los Tribunales Administrativos y el Consejo de Estado, si es la sala de decisión o el magistrado ponente a quien le está atribuida la facultad de proferir

² ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: (...) 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 185. TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.

2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

determinadas decisiones (...)"

En ese marco, lo que acontece en el caso bajo estudio es la inidoneidad de la vía procesal utilizada para analizar la legalidad de un acto que por su naturaleza y característica no es objeto del medio de control previsto en el artículo 136 del CPACA, es decir, la irregularidad está en el instrumento procesal más no en la competencia.


EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS
Magistrado

Fecha up supra

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA SALA PLENA

MAGISTRADO PONENTE: JOHN ERICK CHAVES BRAVO

Santiago de Cali, diez (10) de julio de dos mil veinte (2020).

MEDIO DE CONTROL:	Control Inmediato de Legalidad
EXPEDIENTE	76001-23-33-000-2020-00356-00
ACCIONANTE:	Oficio
ACCIONADO:	Decreto 0140 de marzo 24 de 2020. Municipio de La Unión - Valle.
PROVIDENCIA:	Auto interlocutorio que declara la falta de competencia funcional, se abstiene de remitir y termina el proceso ordenando su archivo.

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO OSCAR SILVIO NARVAEZ DAZA

Con el respeto que debo a la honorable Sala Plena, me permito sustentar mi aclaración de voto a la decisión tomada por mayoría en el auto interlocutorio de la referencia, donde resolvió declarar la falta de competencia funcional del Tribunal Administrativo del Valle para ejercer el control inmediato de legalidad del Decreto 0140 de marzo 24 de 2020 expedido por el alcalde del municipio de La Unión, abstenerse de remitir el proceso a los juzgados administrativos y declarar terminado el proceso, ordenando su archivo.

Providencia que se dictó en reemplazo del proyecto puesto inicialmente a consideración de la Sala Plena por la magistrada Ana Margoth Chamorro Benavides y que resultara derrotado, el cual, mediante sentencia de única instancia, declaraba ajustado a derecho el Decreto 0140 de marzo 24 de 2020 del Municipio de La Unión, salvo una expresión y un condicionamiento considerando que por lo demás, cumple con los criterios formales y materiales de formación, pues la Sala no lo avaló ni en la forma ni en el contenido.

La nueva providencia empieza advirtiendo la existencia de falta de competencia por parte de la Sala Plena de esta Corporación y luego de referirse a los antecedentes, se adentra en las consideraciones, planteando como problema jurídico, si la Corporación es competente o no por el factor funcional, para ejercer control inmediato de legalidad al Decreto No. 0140 de marzo 24 de 2020 del municipio de La Unión.

Con miras a resolver tal interrogante esta providencia aborda las generalidades del medio de control inmediato de legalidad (CIL) en relación con sus fundamentos normativos y jurisprudenciales, incluyendo el trámite del mismo y sus características esenciales.

A continuación, se refiere a los decretos legislativos proferidos por el presidente de la república en virtud de la declaratoria del estado de emergencia destacando que, con fundamento en el artículo 215 de la Carta, cuando sobrevengan las circunstancias allí previstas, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia y que mediante tal declaración, que deberá ser motivada podrá, también con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley (decretos legislativos), destinados exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.



Señala también que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes y finaliza el acápite citando la sentencia C-252 de 2010, donde la Corte Constitucional explicó que, los requisitos formales que deben cumplir los decretos legislativos que se expidan en virtud del estado de emergencia son: i) la firma por el Presidente de la República y de todos sus ministros; ii) los motivos que condujeron a su expedición; y iii) la indicación del ámbito temporal y territorial de la declaratoria y que para el caso de los decretos de desarrollo se examina, además, si se dictaron dentro del límite temporal previsto.

Posteriormente hace un detenido análisis de la falta de competencia por factor funcional y su improrrogabilidad, desde el punto de vista del marco normativo y jurisprudencial que la regula, haciendo énfasis en los artículos 16 y 138 del Código General del Proceso, aplicables al caso por remisión expresa del artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), citando esta vez la sentencia C-537 de 2016 de la Corte Constitucional y dos providencias del Consejo de Estado¹.

Enseguida describe detalladamente las dos posturas adoptadas por el Tribunal para resolver los recursos de súplica presentados contra los autos que decidieron no avocar el conocimiento de algunos actos, por considerar que no eran susceptibles del control inmediato de legalidad y luego transcribe *in extenso* el contenido del decreto estudiado, para concluir en que dicho acto administrativo no se expidió en desarrollo de la declaratoria del estado de excepción de que trata el artículo 215 superior, sino en ejercicio de las facultades de policía que les asisten a los alcaldes, lo cual expone así:

“En ese orden de ideas, se tiene que, si bien en principio, el Decreto No, Decreto No, 0140 del 24 de marzo de 2020 proferido por el Municipio de la Unión (V), fue admitido por esta Corporación para ejercer el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, analizado nuevamente su sustento normativo es claro que el mismo no fue expedido en desarrollo de un decreto legislativo emitido durante el estado de excepción declarado mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por lo que no era susceptible del control inmediato de legalidad que corresponde a los Tribunales Administrativos de conformidad con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.” (Subraya esta aclaración)

Después de transcribir un aparte de una decisión del Tribunal en un caso similar respecto de este punto -actos administrativos que no son susceptibles del control inmediato de legalidad-, concluye una vez más en que:

“Lo anterior, teniendo en cuenta que, de conformidad con las normas y pronunciamientos judiciales mencionados, 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 dictados por el presidente de la República, condición última que no se cumple en el presente caso.”

Hasta esta altura de la providencia aprobada por la honorable Sala Plena, comparto plenamente los argumentos esbozados, en el sentido que efectivamente el Decreto No. 0140 de marzo 24 de 2020, expedido por el alcalde del municipio La Unión, no llenaba los requisitos para hacerlo pasible del control inmediato de legalidad (CIL).

¹ C. de E. Sección Tercera. Subsección A. Providencia de enero 15 de 2020. Radicación No. 15001-23-33-000-2017-00317-01(65031). CP Dra. Marta Nubia Velásquez Rico y Sección Quinta. Providencia de mayo 7 de 2014. Radicación No. 47001-23-33-000-2013-00147-01. CP. Dra. Lucy Jeannette Bermudez Bermúdez.



Empero, es en los razonamientos siguientes que debo hacer una breve aclaración, para lo cual es conveniente transcribir los párrafos donde la providencia aprobada los plantea:

“Debe recordarse, que el poder público solo puede ser ejercido por las autoridades expresamente designadas para ello y en los términos que la Constitución establece (artículo 3 ibidem), de manera que la determinación de las competencias es un asunto que debe estar previa y expresamente consagrado en la ley, tal como lo ordena el artículo 122 Superior en lo que de asignación de funciones se trata, por consiguiente, no es válido ni posible predicar o deducir la existencia de una determinada competencia por la vía de una interpretación extensiva ni analógica de la ley y mucho menos fundada o guiada en motivos de conveniencia u oportunidad, como quiera que la competencia de las autoridades y particularmente la del juez, es un asunto de definición legal y de orden público de estricto cumplimiento.

En consecuencia, en aplicación de la regla de competencia expresa y clara contenida en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en consonancia con lo dispuesto en los artículos 151 de ese mismo cuerpo normativo, resulta inviable ejercer control inmediato de legalidad al Decreto bajo estudio, ya que como lo indican los artículos 6² y 121³ de la Constitución Política, las autoridades públicas no pueden ejercer competencias que no han sido asignadas por la Constitución y la ley.

Ahora bien, aunque el Decreto 0140 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Municipio de la Unión (V), no es susceptible del control inmediato de legalidad de que trata los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, este puede ser demandado a través del medio de control de simple nulidad contemplado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, cuya competencia funcional esta asignada al Juez Administrativo”

En donde a criterio de este colegiado, la ineptitud del mencionado acto administrativo para ser controlado a través del CIL, no significa necesariamente que deba desembocar en la declaración de la falta de competencia funcional, toda vez que el trámite ejercitado por el Tribunal desde que la autoridad competente que expidió el acto administrativo lo envió a la autoridad judicial indicada, fue en cumplimiento de los incisos segundos de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, vale decir, para el control inmediato de legalidad y no para un eventual medio de control de nulidad, que entre otras cosas, se inicia de otra forma y a través de un trámite bien diferente⁴.

En atención al numeral 14 del artículo 151 del CPACA, el Tribunal sí es competente para conocer 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, y la competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.

² **Artículo 60.** Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

³ **Artículo 121.** Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley.

⁴ CPACA. **Artículo 137. Nulidad.** Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.

También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro.

Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos:

1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero.

2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público.

3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico.

4. Cuando la ley lo consagre expresamente.

Parágrafo. Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente.

NOTA: El texto subrayado fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-259 de 2015.



En este caso fue la ineptitud del acto administrativo traído a control para ser juzgado a través del medio de control inmediato de legalidad, en razón del no cumplimiento de los requisitos formales de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, en especial el requisito de que debían ser dictados como *desarrollo de los decretos legislativos*, lo que hizo que no fuera posible adelantar dicho control.

Distinto es, que una vez examinados los requisitos formales de admisión al medio de control invocado o pretendido y que estos no hubieran sido satisfechos por el mencionado acto al no superar la *lista de chequeo*, deba el funcionario judicial adecuarlo al trámite que corresponda, por lo cual, integrando normativamente los artículos 168 y 171 del CPACA, entonces sí, al intentar adecuar el trámite y en aplicación de los principios del deber funcional de juzgar y de la naturaleza particular del control judicial, la Sala encontrara una solución al asunto, declarando la falta de competencia funcional, pero de manera residual, esto es, verificando antes la ineptitud del acto para ser conocido a través del CIL, como en efecto se hizo por parte de los despachos y de la Sala Plena, en los autos que no avocaron el conocimiento de ciertos actos que no eran susceptibles de este medio de control, porque no desarrollan decretos legislativos o por otras causas o al resolver los recursos de súplica contra aquellos autos, por las mismas razones.

En cuanto a la solución dada por la Sala, resulta viable a mi modo de ver, pero por las razones aquí expuestas, es decir, como medida subsidiaria y no principal, pues la principal, es no avocar el conocimiento de ningún acto administrativo que no llene los requisitos contenidos en las normas indicadas, para ser conocido a través del CIL.

Queda así explicada mi aclaración de voto a la providencia referenciada.

De la honorable Sala Plena,

OSCAR SILVIO NARVAEZ DAZA
Magistrado.