

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

SALA PLENA

Santiago de Cali (V), veintiséis (26) de agosto de dos mil veinte (2020)

Auto Interlocutorio

**Magistrado Ponente: JHON ERICK CHAVES BRAVO**

**PROCESO No.** 76001-23-33-000-2020-00379-00 **acumulado**  
con 76001-23-33-000-2020-00692-00  
**DEMANDANTE:** DE OFICIO  
**AUTORIDAD:** MUNICIPIO DE LA CUMBRE (V)  
**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
DECRETOS No. 040 DEL 27 DE MARZO DE 2020  
Y 042 DEL 3 DE ABRIL DE 2020

Encontrándose el presente asunto para fallo, y una vez derrotada la ponencia presentada por parte del magistrado **RONALD OTTO CEDEÑO BLUME**, por la presente se emite decisión de fondo del asunto, advirtiendo la existencia de falta de competencia por parte de la Corporación, para ejercer control inmediato de legalidad de los Decretos **Nos. 040 del 27 de marzo de 2020 y 042 del 3 de abril de 2020** expedidos por el Municipio de La Cumbre- Valle, en razón al factor funcional, lo que genera la improrrogabilidad de la misma.

**I. ANTECEDENTES**

El Municipio de la Cumbre (V) remitió a este Tribunal los Decretos No. 040 del 27 de marzo de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE MEDIDAS RESPECTO A LA CIRCULACIÓN DE PERSONAS PARA LA REALIZACIÓN DE COMPRAS, PAGO DE DOMICILIOS, ESTRATEGIAS PARA PAGOS ADULTO MAYOR, HORARIO DE ATENCIÓN AL PÚBLICO Y DEMÁS DISPOSICIONES NECESARIAS PARA EVITAR LA PROPAGACIÓN DEL CORONAVIRUS COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE LA CUMBRE, VALLE”*, y 042 del 3 de abril de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 1 Y 2 DEL DECRETO No. 040 DE MARZO 27 DE 2020 Y*

*SE ESTABLECEN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MUNICIPIO DE LA CUMBRE*”, 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 03 de abril de 2020, se: (i) avocó el conocimiento de control inmediato de legalidad del Decreto No. 040 del 27 de marzo de 2020; (ii) se ordenó la fijación de un aviso en la página web del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y en la sección novedades del sitio web de la Rama Judicial por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano Valle del Cauca podría intervenir; (iii) se solicitó como prueba los antecedentes administrativos del acto objeto de control; y (iv) se ordenó su comunicación al Alcalde del Municipio de La Cumbre (v), a la Gobernadora del Departamento del Valle del Cauca, así como al Ministerio Público para que rindiera el respectivo concepto; (vi) mediante auto del 26 de mayo de 2020, el despacho del suscrito remitió para acumulación el Decreto No. 042 del 3 de abril de 2020, acumulación que fue aceptada a través del auto del 28 de mayo de 2020.

### **1.1. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

Dentro del término del traslado el Ministerio Público rindió el respectivo concepto, solicitando proferir un fallo inhibitorio por considerar que los actos administrativos objeto de estudio no son pasibles de control inmediato de legalidad.

### **1.2. ALCALDIA MUNICIPAL DE LA CUMBRE- VALLE**

No remitió prueba documental alguna.

### **1.3. DEPARTAMENTO DEL VALLE DEL CAUCA**

No rindió concepto alguno.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **2.1. COMPETENCIA**

De acuerdo con los artículos 125<sup>1</sup>, 151<sup>2</sup>, 185<sup>3</sup> 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.

---

<sup>1</sup> 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.

## 2.2. DECRETOS BAJO ANÁLISIS.

Se trata de los Decretos Nos.040 del 27 de marzo de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE MEDIDAS RESPECTO A LA CIRCULACIÓN DE PERSONAS PARA LA REALIZACIÓN DE COMPRAS, PAGO DE DOMICILIOS, ESTRATEGIAS PARA PAGOS ADULTO MAYOR, HORARIO DE ATENCIÓN AL PÚBLICO Y DEMÁS DISPOSICIONES NECESARIAS PARA EVITAR LA PROPAGACIÓN DEL CORONAVIRUS COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE LA CUMBRE, VALLE”, y 042 del 3 de abril de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 1 Y 2 DEL DECRETO No. 040 DE MARZO 27 DE 2020 Y SE ESTABLECEN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MUNICIPIO DE LA CUMBRE”.

## 2.3 PROBLEMA JURÍDICO.

Debe analizarse, si la Corporación es competente o no por el factor funcional, para realizar control inmediato de legalidad a los Decretos Nos. 040 del 27 de marzo de 2020 y 042 del 3 de abril de 2020 expedidos por el *Municipio de la Cumbre* (V).

## 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 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*

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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. (...)

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

En igual sentido, 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 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.(...)”*

Del mismo modo, 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”*.<sup>5</sup>

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

---

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

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

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).

Ahora bien, 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.*
- 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 ibídem dispone 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 excepción<sup>6</sup>.

Con apoyo en lo indicado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, se pueden compendiar las características esenciales de este medio de control de la siguiente manera<sup>7</sup>:

- (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 públicos<sup>8</sup>) 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 urgencia<sup>9</sup> o declarada su nulidad.

---

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

<sup>7</sup>Cfr. 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. 11001-03-15-000-2010-00220-00(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.

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

<sup>9</sup>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 decrete».

- (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.
- (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 inmediato<sup>10</sup>.
- (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 CPACA<sup>11</sup>, que regula el procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo contencioso

---

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

<sup>11</sup>CPACA, 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».

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 oportuna<sup>12</sup>. 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.

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 CPACA<sup>13</sup>. 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 periodos 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

---

<sup>12</sup>Cfr. 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.

<sup>13</sup> 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».

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 República, 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 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 IMPROPRORROGABILIDAD:**

Según la doctrina<sup>14</sup>, 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

---

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

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.

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 IMPROROGABILIDAD 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”. (negrillas y resaltado fuera de texto)*

Igualmente, el artículo 138 *ibídem*, establece:

*“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”. (negrillas 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 subjetivo<sup>15</sup> y funcional<sup>16</sup> son improrrogables (artículo 16), es decir, que la nulidad que su*

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> Hace referencia al criterio de atribución de competencia por etapas o momentos procesales. Así, la competencia del juez de primera y segunda

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 párrafo 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 párrafo 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 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 juez<sup>17</sup> 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 nula<sup>18</sup>. 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**

---

instancia, lo mismo que del juez de los recursos extraordinarios y del juez comisionado resulta de la competencia funcional.

<sup>17</sup> 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 (...)" (negritas no originales).

<sup>18</sup> Artículos 16 y 138 del CGP.

**manera exclusiva en el artículo 136<sup>19</sup> 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 Estado<sup>20</sup> 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 2014<sup>21</sup>, 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 determinadas decisiones.*

*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*

---

<sup>19</sup>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.

<sup>20</sup>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)

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

*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 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 otra avocar el conocimiento de los decretos en la medida que el acto administrativo, efectivamente desarrolle 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 2020<sup>22</sup>, 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 penden 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,

---

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

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 2014<sup>23</sup>:

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

En igual sentido, se citó la sentencia del 24 de mayo de 2016<sup>24</sup> en la cual se precisó:

*“El Consejo de Estado fundamenta 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).

Así mismo, 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

<sup>23</sup> Expediente 11001-03-15-000-2011-01127-00

<sup>24</sup> Expediente 11001-03-15-000-2015-02578-00

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, se debe indicar que la Sala Plena de esta Corporación ya tuvo la oportunidad de pronunciarse de la siguiente manera<sup>25</sup>:

*“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 136<sup>26</sup> del CPACA, recae sobre los actos administrativos proferidos por las autoridades nacionales o territoriales 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”.*

Como se explicó en precedencia, 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”.

Del mismo modo, 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.

---

<sup>25</sup>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.

<sup>26</sup> **“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.”

Ahora bien, para efectos de precisar no solo su objeto y alcance sino, fundamentalmente, las normas de competencia y los motivos por los que fue proferido, se transcribe en su integralidad los Decretos Nos. 040 del 27 de marzo de 2020 y 042 del 3 de abril de 2020.

**“DECRETO No.040  
(Marzo 27 de 2020).**

**POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE MEDIDAS RESPECTO A LA CIRCULACIÓN DE PERSONAS PARA LA REALIZACIÓN DE COMPRAS, PAGO DE DOMICILIOS, ESTRATEGIAS PARA PAGOS ADULTO MAYOR, HORARIO DE ATENCIONAL PÚBLICO Y DEMÁS DISPOSICIONES NECESARIAS PARA EVITAR LA PROPAGACIÓN DEL CORONAVIRUS COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE LA CUMBRE, VALLE.**

*El Alcalde del Municipio de la Cumbre, Valle, en uso de sus atribuciones Legales y Constitucionales y,*

**CONSIDERANDO**

*Que el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia, establece que son fines del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y asegurar la convivencia pacífica, e igualmente señala que 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 particulares.*

*Que el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, establece “La atención de la salud y el saneamiento ambiental son Servicios Públicos a cargo del Estado.*

*Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer vigilancia y control. Asimismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley. Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad. La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria. Todo municipio tiene el deber de procurar el cuidado integral de la salud y de su comunidad.*

*Que el artículo 95, consagra que todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades (...) 2 Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias*

antesituaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas (...).”

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

Que son atribuciones del alcalde según el artículo 315 de la Constitución Política 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los Decretos del Gobierno, las Ordenanzas, y los Acuerdos del Concejo. 2. Conservar el orden público en el Municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del presidente de la República y del respectivo Gobernador. El alcalde es la primera Autoridad de Policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante. 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 bajos 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. 4. Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos (...) y el presupuesto. 10. Las demás que la Constitución y la Ley le señalen.”

Que la Ley 1801 de 2016, “Por medio de la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana” establecen los artículos 14 y 202 lo siguiente:

Artículo 14. Poder extraordinario para prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad. Los Gobernadores y los Alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad o medio ambiente; asimismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

**PARÁGRAFO.** Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9ª de 1979, la Ley 65 de 1993, Ley 1523 de 2012 frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declarar la emergencia sanitaria”

“Artículo 202. Competencia extraordinaria de policía de los Gobernadores y los Alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles

consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores (...)

4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.
6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan
7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas,
8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.
9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.
12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja...

Que el artículo 5 de la Ley Estatutaria 1751 de 2015 "por medio de la cual se regula el derecho Fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones" determina que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud como uno de sus elementos fundamentales.

Que el artículo 10 ibídem señala dentro de los derechos y deberes de las personas relacionados con la prestación del Servicio de salud, las siguientes obligaciones a) propender por su autocuidado, el de su familia y de su comunidad (...) y c) Actuar de manera solidaria ante las situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas (...).

La Ley 599 de 2000 "Por la cual se expide el Código Penal" consagra que dentro de los delitos contra la salud pública establece en el capítulo I - de las afectaciones a la salud pública en el artículo 368 los siguientes: "Violación de medida sanitaria. El que viole medida sanitaria adoptada por la autoridad competente para impedir la introducción o propagación de una epidemia, incurrirá en prisión de cuatro (4) a (8) años".

Que el Ministerio de Salud y Protección Social con fundamento en lo establecido en el Título VII y los artículos 489, 591 y 598 de la Ley 9 de 1979 "por la cual se dictan medidas sanitarias" así como los 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 10 de 2020, mediante la cual adoptó medidas preventivas sanitarias en el país con el objeto de evitar y controlar la propagación del coronavirus COVID-19.

Que el día 11 de Marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró pandemia por coronavirus COVID-19.

Que conforme a la OMS y el Ministerio de Salud y Protección Social existe suficiente

evidenciaparaindicarqueeelCORONAVIRUSCOVID-19setransmite depersona  
apersona,siendolasintomatologíainespecífica,confiebreescalofríosydolor  
musculardesencadenandoenunaneumoníaleveinclusola muerte.

QuelaResoluciónNo.0000380demarzo10de2020delMinisteriodeSaludy  
ProtecciónSociallestableciólas siguientesresponsabilidadesalasSecretariaso Direcciones  
territoriales desalud.

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

2.2.1 Realizar el seguimiento epidemiológico que arriben a Colombia  
provenientesdelospaísesdequetrataelartículo1delpresenteactoadministrativo(RepúblicaPopularChina,d  
eltalia,deFranciaydeEspaña  
ohayanpermanecidoenlosmismoslosúltimoscatorce(14)días,segúnelregistroqueparaelefectolesremita  
migración Colombia.

2.2.3. Delegarpersonalenlospuntosdeentradaalpaísparaquerealicenlaevaluaciónpreliminardelos  
viajerosqueingresenenlosterritoriosquecuentenconaeeropuertosquerecibanvuelosinternacionales.

2.2.4. ReportaralInstitutoNacionaldeSaludloscasos sospechososparaquese realicen las pruebas  
confirmatorias (...)que el Ministerio de Salud y Protección  
SocialmediantelaCircularExternaNo.000011de10demarzode2020,presentorecomendacionesparaYacont  
encióndelCoronavirusCOVID-19estableciendoquelas aglomeraciones de las personas que se presenten  
en ‘Conciertos, EventosDeportivos, y Culturales, Actividades Religiosas y de Culto, Centros Comerciales,  
TransportePúblico, TerminalesdeTransporte,InstitucionesEducativas,CentrosdeTrabajo entre otros(...)”.

QuedeacuerdoalDecretoMunicipal038demarzode2020respectoaqueaplanta  
depersonalde laAdministraciónMunicipalestáconformadaporunnúmeroinferior  
de20personas,lasmedidasadoptadasparaqueejecutensusfuncionesserán  
mediantelaubicaciónendiferentesoficinasdeformaseparadaauntérminodedos a tres metros de distancia.  
Los contratistas ejecutarán actividades implementando elTeletrabajo yharánpresenciaen  
laentidaddeformatransitoriadeacuerdo a la  
necesidaddelserviciorequeridaporelsupervisor.Los servidorespúblicosdeben cumplir  
contodoslosprotocolosdeasepsiadefinidosenelDecreto034del18de marzo de2020.

AdemáselDecretoMunicipalNo.034demarzode2020ensu artículo2do,indica  
lasmedidasatomarfrentealapromulgacióndelcuidadodelasaludpropiaylade  
compañerosdetrabajodentrode laAdministraciónMunicipalqueconsistenen:

-Realizarseenlasinstalacionesde laAlcaldíaMunicipal,casadelacultura,  
ComisariadeFamiliaelInspeccióndePolicíayTránsito,con complementosde desinfección.

-Elpersonalqueejecutaelaseodelasinstalacionesantesdetalladasdeberá  
cumplirconlosprotocolosnecesariosparasuprotección

personal,como

tapabocas que los cuales deben ser renovados cada ocho (8) horas.

-Se capacitará un Funcionario, el cual estará encargado de proveer a todas las dependencias gel antibacterial con el fin de evidenciar que el personal de la Administración se encuentra cumpliendo con las medidas preventivas de higiene, supervisando si existe alguna novedad que requiera atención, ejerciendo el respectivo control.

-Se habilitará solo la entrada principal de la Administración Municipal, permanecerá una persona encargada con el fin de dar instrucciones respecto a los cuidados y prevención que se deben seguir en las instalaciones.

Que ante la contingencia se hace necesario crear un horario especial de atención al público que requiera atención.

Que es deber de la Administración Municipal coordinar el Plan de Acción específico, local será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución para evitar la propagación del virus COVID-19 en el Municipio de la Cumbre, Valle.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, la Presidencia de la República declaró el estado de emergencia económica, social, y ecológica en todo el territorio Nacional por el término de 30 días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta el País por causa del nuevo CORONAVIRUS COVID-19.

Que en la justificación para la declaración de emergencia por parte del Gobierno Nacional se señaló, entre otros aspectos: "en ese orden de ideas, se hace necesario por la urgencia y gravedad de la crisis y por la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ofrecidos, entre otros, en la Ley 100 de 1993 por la cual se crea el sistema de Seguridad Social Integral, la Ley 1122 del 2007, Sistema General de Seguridad Social en Salud, Ley 1438 de 2011, Ley 80 de 1993, el Decreto 663 de 1993 Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Decreto 11 de 1998, Estatuto Orgánico del Presupuesto y recurrir a las facultades del estado de emergencia económica, social y ecológica con el fin de emitir Decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo CORONAVIRUS COVID-19 debido a la propagación y mortalidad generados por el mismo, el pánico y las medidas de contención decretadas por cada estado para evitar una mayor contaminación.

Que es necesario garantizar la seguridad alimentaria, el abastecimiento de las familias Cumbrenas, durante el periodo de aislamiento, razón por la cual el alcalde municipal, conforme al poder extraordinario facultado en el artículo 14 de la Ley 1801 de 2016 dispone transitoriamente y durante la vigencia del aislamiento preventivo obligatorio un picoycedula para que por cada familia un miembro de esta pueda desarrollar las actividades de mercar con el fin de abastecerse y garantizar su alimento.

Por lo anterior el Alcalde Municipal de la Cumbre, Valle,

**DECRETA:**

**ARTICULO PRIMERO:** Establézcase en el Municipio de la Cumbre, Valle, medidas de circulación para realizar las actividades de adquisición de bienes de primera necesidad, alimentos, bebidas, medicamentos, elementos de aseo, mercancías de ordinario consumo, para traslado de servicios financieros bancarios, o servidores de pagos y demás, de acuerdo a las excepciones establecidas por el Gobierno Nacional, Departamental y Municipal, mediante el último dígito de la cédula de ciudadanía de cada persona, según el siguiente epicoy cédula:

DIA	ULTIMO DÍGITO DE LA CEDULA
LUNES	1,2,3
MARTES	4,5,6
MIERCOLES	7,8,9
JUEVES	0,1,2
VIERNES	3,4,5
<b>SABADO</b>	6,7,8
DOMINGO	9,0

Parágrafo 1. La presente medida se aplicará desde el 03 de abril de 2020 hasta las cero horas del 13 de abril del año 2020 y se extenderá según lineamientos que defina el Gobierno Nacional relacionados con el Aislamiento Preventivo Obligatorio o cuarentena.

Parágrafo 2. Atendiendo los lineamientos del Gobierno Nacional, solo podrá salir un miembro de la familia o grupo familiar para realizar las actividades contempladas en el artículo 1 del presente Decreto, para lo cual deberá portar el documento de identidad original. De encontrarse ejecutando actividad diferente a lo reglamentado se impondrán sanciones policivas y penales correspondientes.

Parágrafo 3. Se exceptúa de la anterior medida, los pagos de familias en Acción, Adulto mayor, jóvenes en acción y ayudas del Estado convocadas directamente por la Alcaldía municipal.

**ARTICULO SEGUNDO:** Los establecimientos de comercio en el Municipio de la Cumbre, Valle, abrirán su servicio a partir de las 8:00 Am y terminarán sus actividades a las 6:00 pm.

Parágrafo 1. Los domicilios ejecutados dentro de los límites del Centro Poblado, Corregimiento o Vereda deberán ser asumidos por el comerciante sin afectar el precio de los productos vendidos al consumidor. Toda venta realizada por los comerciantes, tenderos y demás, deberá justificarse con una factura o documento equivalente que entregue obligatoriamente al ciudadano que adquiere los productos.

Parágrafo 2. Los comerciantes y el personal que realice domicilios, deberá mantener

las medidas de asepsia estipuladas por el Gobierno Nacional, Departamental y Municipal determinada en el Decreto 034 de 2020 emitido por la Alcaldía Municipal de la Cumbre, Valle.

**ARTÍCULO TERCERO:** Establézcase las medidas necesarias para los pagos de los Adultos Mayores y terceros en el Municipio de la Cumbre, Valle, hasta que termine el aislamiento preventivo obligatorio dispuesto por el Gobierno Nacional, según las siguientes disposiciones:

1. Atender el cronograma definido por el operador logístico encargado de realizar los pagos.
2. Habilitar el Coliseo Municipal para el pago de los subsidios.
3. Realizar desinfección de todas las áreas del Coliseo Municipal un día antes.
4. Divulgar por medio de las Juntas de Acción Comunal, Promotoras de Salud, Líderes Sociales, perifoneo, redessociales y página del municipio las fechas para realizar el respectivo pago.
5. Repartir fichas numeradas para que haya orden en el cobro por parte de los beneficiarios.
6. Ingresar los beneficiarios o terceros al Coliseo Municipal de forma espaciada a dos metros de distancia y de forma ordenada.
7. Aplicar gel alcohólico en las manos de los adultos mayores para la respectiva asepsia.
8. Disponer de tapabocas y guantes para casos especiales.
9. Disponer de una fotocopidora y suficiente personal para que el pago sea rápido.
10. Disponer de formato de cobro *aparte de* terceros y socializarlo con diada anticipación al pago. El formato debe estar diligenciado *confirmar* y huella del adulto mayor. El tercero deberá presentarse en las fechas estipuladas para el pago con el formato diligenciado con copias de los documentos de identidad (Cedula ciudadanía) y originales de los documentos de identidad (Cedula ciudadanía) del Adulto Mayor y tercero.
11. Cerrar la vía donde está ubicada la puerta principal del Coliseo Municipal para evitar situaciones de riesgo para los Adultos Mayores y terceros.
12. Habilitar puesto de mando unificado el cual tendrá la presencia de Bomberos, Policía, Defensa Civil y Hospital, en los respectivos elementos de Bioseguridad.
13. Destinar personal de la Alcaldía para que ejerza vigilancia y control en cumplimiento de las medidas adoptadas.

**ARTÍCULO CUARTO:** Establézcase el horario de atención al público dentro de la Alcaldía Municipal de La Cumbre, Valle, mediante la atención presencial de lunes a viernes de 07:30 a.m. a 12:30 p.m. y se continuará desarrollando sus funciones administrativas a puerta cerrada de 01:30 p.m. a 05:30 p.m., tiempo *donde* se atenderá por medio de telefónica línea amiga 3155483660, Adulto Mayor 3178402027, Secretaría de Salud 3174948123 y correos oficiales: [contáctenos@lacumbre-valle.gov.co](mailto:contáctenos@lacumbre-valle.gov.co).

Parágrafo 1. El personal de plantay Contratistas de la Administración Municipal deberán atender lo dispuesto en el art. 1 del Decreto 034 de 2020, art. 4 Decreto 038 de 2020 emitidos por la Alcaldía Municipal. La inspección de Policía y Tránsito y Comisaría de Familia tendrán disposiciones diferentes conforme las necesidades

del servicio, las cuales serán notificadas por medio de circulares internas por el Jefe acargo de estas dependencias.

*Parágrafo 2.* Las personas adultas mayores que hagan parte de la Planta de cargos en niveles diferentes al Directivo deberán ser enviadas a teletrabajo, siendo necesario coordinar con el jefe inmediato las actividades a realizar para medición de los resultados, los adultos mayores que pertenezcan al Nivel Directivo, deberán concertar su forma de ejecutar el trabajo con el Alcalde para evitar traumatismos en el área donde ejecuta sus funciones.

*Parágrafo 3.* Las funciones del personal de Planta y actividades de los contratistas serán coordinadas por cada Secretario de Despacho y supervisor según el caso, atendiendo las directrices dadas por el ordenador del gasto.

**ARTÍCULO QUINTO:** Toda actividad realizada en el municipio de la Cumbre, Valle, para apoyar la mitigación, prevención, ayudas económicas, sociales y alimentarias a la población con relación a COVID-19 deberán ser coordinadas con la Alcaldía Municipal por medio de la Secretaría de Gobierno y Desarrollo Social.

*Parágrafo 1.* Para realizar actividades de fumigación y desinfección deberán solicitar previamente por escrito un permiso a la Secretaría de Salud del municipio, quien determinará las respectivas acciones a seguir.

**ARTÍCULO SEXTO:** El presente Decreto Rige a partir de la fecha de su publicación.

(...)"

**“DECRETO No. 042  
(Abril 3 de 2020).**

**POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 1 Y 2 DEL DECRETO  
No. 040 DE MARZO 27 DE 2020 Y SE ESTABLECEN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MUNICIPIO DE  
LACUMBRE.**

*El Alcalde del Municipio de la Cumbre, Valle, en uso de sus atribuciones Legales y Constitucionales y,*

#### **CONSIDERANDO**

*Que el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia, establece que son fines del Estado servir a la comunidad, promover la prosperidad general y asegurarla convivencia pacífica, e igualmente señala que 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 particulares.*

*Que el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, establece “La atención de la salud y el saneamiento ambiental son Servicios Públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las*

personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Asimismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley. Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad. La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria. Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.

Que el artículo 95, consagra que Todos están en el deber de engrandecer la ley y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades (...) 2 Toda persona está obligada a cumplirla Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas

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

Que son atribuciones del Alcalde según el artículo 315 de la Constitución Política 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los Decretos del Gobierno, las Ordenanzas, y los Acuerdos del Concejo. 2. Conservar el orden público en el Municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y Ordenes que recibe del Presidente de la República y del Respectivo Gobernador. El Alcalde es la primera autoridad de Policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante. 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. 4. Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos. (...) y el presupuesto. 10. Las demás que la Constitución y la ley le señalen."

Que la Ley 1801 de 2016, "Por medio de la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana" establece en los artículos 14 y 202 lo siguiente."

Artículo 14. Poder extraordinario para prevención del riesgo o antes de situaciones de emergencia, seguridad y calamidad. Los Gobernadores y los Alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad medio ambiente, así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

PARÁGRAFO. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la ley 9 de 1979, la Ley 65 de 1993, Ley 1523 de 2012 frente a la condición de los mandatarios como Cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y las normas que las modifiquen, adición o sustituyan con respecto a las facultades para declarar la emergencia sanitaria”

Artículo 202. Competencia extraordinaria de policía de los Gobernadores y los Alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigarlo sefectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades de ensu respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores (...)

4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras sean estas públicas o privadas.

6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias lo exijan.

7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.

8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.

9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.

12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.

Que el artículo 5 de la Ley Estatutaria 1751 de 2015 “por medio de la cual se regula el derecho Fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones” determina que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud como uno de sus elementos fundamentales.

Que el artículo 10 ibidem señala dentro de los derechos y deberes de las personas relacionados con la prestación del Servicio de salud, la siguiente obligación a) propender por su autocuidado, el de su familia y de su comunidad (...). y” c) Actuar de manera solidaria ante las situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas (...).”. c)

La Ley 599 de 2000 “Por la cual se expide el Código Penal” consagra que dentro de los delitos contra la salud pública establece en el capítulo de las afectaciones a la salud pública en el artículo 368 los siguientes: “Violación de medidas sanitarias. El que viole medidas sanitarias adoptadas por la autoridad competente para impedir la introducción o propagación de una epidemia, incurrirá en prisión de cuatro (4) a (8) años”.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social con fundamento en lo establecido en el Título VII y los artículos 489, 591 y 598 de la Ley 9 de 1979 “por la cual se dictan medidas sanitarias así como los artículos 2.8.8.1.4.3 y 2.8.8.1.4.5 del Decreto 780 de 2018, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social” expidió la resolución No. 0000380 de marzo 10 de 2020, mediante la cual adopto medidas preventivas sanitarias en el país con el objeto de evitar y controlar la propagación del coronavirus COVID-19.

Que el día 11 de Marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró pandemia por coronavirus COVID-19.

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 leve incluso la muerte.*

*Que la Resolución No. 000380 de marzo 10 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social estableció las siguientes responsabilidades a las Secretarías o Direcciones territoriales de salud.*

*“2.2.1. Adoptar las medidas de protección de la Población residentes en su jurisdicción, con especial énfasis en los niños, niñas y personas mayores.*

*2.2.1 Realizar el seguimiento de personas que arriben a Colombia provenientes de los países de que trata el artículo 1 del presente acto administrativo (República Popular China, de Italia, de Francia y de España) o hayan permanecido en los mismos los últimos catorce (14) días, según el registro que para el efecto les remita migración Colombia.*

*2.2.3. Delegar personal en los puntos de entrada al país para que realicen la evaluación preliminar de los viajeros que ingresen en los territorios que cuentan con aeropuertos que reciban vuelos internacionales.*

*2.2.4. Reportar al Instituto Nacional de Salud los casos sospechosos para que se realicen las pruebas confirmatorias (...) que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Circular Externa No. 000011 de 10 de marzo de 2020, presente recomendaciones para la prevención del Coronavirus COVID-19 estableciendo que las aglomeraciones de las personas que se presentan en "Conciertos, Eventos Deportivos, y Culturales, Actividades Religiosas y de Culto, Centros Comerciales, Transporte Público, Terminales de Transporte, instituciones Educativas, Centros de Trabajo entre otros (...)"*

*Que de acuerdo al Decreto Municipal 038 de marzo de 2020 respecto a que la planta de personal de la Administración Municipal está conformada por un número inferior de 20 personas. las medidas adoptadas para que ejecuten sus funciones serán mediante la ubicación en diferentes oficinas de forma separada a un término de dos a tres metros de distancia. Los contratistas ejecutarán actividades implementando el Teletrabajo y harán presencia en la entidad de forma transitoria de acuerdo a la necesidad del servicio requerido por el supervisor. Los servidores públicos deben cumplir con todos los protocolos de asepsia definidos en el Decreto 034 del 18 de marzo de 2020.*

*Además el Decreto Municipal No. 034 de marzo de 2020 en su artículo 2do, indica las medidas a tomar frente a la promulgación del cuidado de la salud propia y de los compañeros de trabajo dentro de la Administración Municipal que consisten en:*

- Realizar aseo en las instalaciones de la Alcaldía Municipal, casa de la cultura, Comisaría de Familia e inspección de Policía y Tránsito, con implementos de desinfección.*
- El personal que ejecuta el aseo de las instalaciones antes detalladas deberá cumplir con los protocolos necesarios para su protección personal, como tapabocas, guantes los cuales deben ser renovados cada ocho (8) horas*
- Se capacitará un Funcionario, el cual estará encargado de proveer a todas las dependencias gel antibacterial con el fin de evidenciar que el personal de la Administración se encuentra cumpliendo con las medidas preventivas de higiene, supervisando si existe algún novedad que requiera atención, ejerciendo el*

respectivo control

- Se habilitará solo la entrada principal de la Administración Municipal, permanecerá una persona encargada con el fin de dar instrucciones respecto a los cuidados y prevención que se deben seguir en las instalaciones.

Que ante la contingencia se hace necesario crear un horario especial de atención al público que requiera atención.

Que es deber de la Administración Municipal coordinar el Plan de Acción específico, lo cual será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución para evitar la propagación del virus COVID-19 en el Municipio de la Cumbre, Valle.

Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, la Presidencia de la Republica declaró el estado de emergencia económica, social, y ecológica en todo el territorio Nacional por el término de 30 días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta el País por causa del nuevo CORONAVIRUS COVID-19.

Que en la justificación para la declaración de emergencia por parte del Gobierno Nacional se señaló, entre otros aspectos: "en ese orden de ideas, se hace necesario por la urgencia y gravedad de la crisis y por la insuficiencia de los mecanismos jurídicos ofrecidos, entre otros, en la Ley 100 de 1993 por la cual se crea el sistema de Seguridad Social Integral, la Ley 1122 del 2007, Sistema General de Seguridad Social en Salud, Ley 1438 de 2011, Ley 80 de 1993, el Decreto 663 de 1993 Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el Decreto 11 de 1996, Estatuto Orgánico del Presupuesto y recurrirá a las facultades del estado de emergencia económica, social y ecológica con el fin de emitir Decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo CORONAVIRUS COVID-19 debido a la propagación y mortalidad generada para el mismo, el pánico y las medidas de contención decretadas por cada estado para evitar una mayor contaminación.

Que es necesario garantizar la seguridad alimentaria, el abastecimiento de las familias Cumbreñas, durante el periodo de aislamiento, razón por la cual el Alcalde municipal, conforme al poder extraordinario facultado en el artículo 14 de la Ley 1801 de 2016 dispone transitoriamente y durante la vigencia del aislamiento preventivo obligatorio un pico y cedula para que por cada familia un miembro de esta pueda desarrollar las actividades de mercar con el fin de abastecerse y garantizar su alimento.

Por lo anterior el Alcalde Municipal de la Cumbre, Valle,

#### **DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Modifíquese el artículo segundo del Decreto 040 de 2020 el cual quedara así:

Podrá circular en el Municipio de La Cumbre, Valle, los picos y cedula definidos en el art. 1 del Decreto 040 de 2020 en un horario de 8:00 Am a 6:00 Pm. para realizar actividades de adquisición de bienes de primera necesidad, alimentos, bebidas, medicamentos, elementos de aseo, mercancías de ordinario consumo, para el traslado de servicios financieros bancarios, o servidores de pagos y demás, teniendo en cuenta las excepciones del Decreto 457 del 22 de marzo del 2020 emitido por el Gobierno Nacional. Los demás parágrafos quedaran conforme al artículo segundo del Decreto 040 de 2020.

*Parágrafo 1. Las comidas rápidas podrán prestarse en sus domicilios regulados de 6:00 p.m. a 10:00 p.m. sin atender el pico y cedula, para lo cual deberán identificarse con una certificación que contenga los datos del establecimiento, nombre del propietario y estar firmada por el Representante Legal. Solo serán cobijados con esta medida los establecimientos que hayan informado a la Secretaría de Gobierno y Desarrollo Social de la Alcaldía Municipal para prestar el servicio de comidas rápidas.*

*Parágrafo 2: Los comerciantes deberán realizar control del pico y cedula de las personas que ingresen a adquirir los productos en sus establecimientos.*

*ARTICULO SEGUNDO: Modifíquese el artículo cuarto del Decreto 040 de 2020 el cual quedara así: Establézcase el horario de atención al público dentro de La Alcaldía Municipal de La Cumbre, Valle, mediante la atención presencial del lunes a viernes de 07:30 am a 12:30 p.m. Y se continuará desarrollando sus funciones administrativas a puerta cerrada de 01:30 p.m. a 05:30 p.m., turno donde se atenderá por medio telefónico Línea amiga 315 548 36 60, Adulto Mayor 317 840 2027, Secretariado de Salud 317 494 6127, Comisaria de Familia 310 307 8204. Inspección de Policía y Tránsito 317 470 2915 y correos oficiales: [contáctenos@lacumbre-valle.gov.co](mailto:contáctenos@lacumbre-valle.gov.co).*

*Parágrafo 1. La Alcaldía Municipal no atenderá al público en Semana Santa en los días 6, 7 y 8 de abril de 2020, días en los cuales los servidores públicos estarán apoyando la entrega de ayudas sociales en la comunidad y en los Puestos de Mando Unificados-PMU establecidos en los diferentes lugares del municipio de La Cumbre, Valle.*

*ARTICULO TERCERO: El presente Decreto rige a partir del tres (3) de abril del 2020."*

Analizados los supuestos jurídicos expuestos en las consideraciones de los Decretos que nos ocupa, se advierte que si bien en los mismos se mencionan las facultades conferidas por el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, estos fueron expedidos en uso de las potestades constitucionales y legales otorgadas a los alcaldes, consagradas en los artículos 2<sup>27</sup> y 315<sup>28</sup> de la Constitución Política, artículo 91 de la Ley 136 de 1994<sup>29</sup>, artículo 44<sup>30</sup> de la Ley 715 de 2012,

<sup>27</sup> "ARTICULO 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."

<sup>28</sup> "ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde:

(...)

2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante".

<sup>29</sup> "ARTÍCULO 91.- *Funciones*. Modificado por el art. 29, Ley 1551 de 2012. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

(...)

f) Con relación con la Prosperidad Integral de su región:

(...)

2. Impulsar el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población".

<sup>30</sup> "ARTÍCULO 44. *COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS*. 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 cumplirán las siguientes funciones, sin perjuicio de las asignadas en otras disposiciones:

(...)

44.3.5. Ejercer vigilancia y control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud, en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la población, tales como establecimientos educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, albergues, guarderías, ancianatos, puertos,

artículos 12<sup>31</sup> y 14<sup>32</sup> de la Ley 1523 de 2012 y los artículos 14<sup>33</sup> y 202<sup>34</sup> de la Ley 1801 de 2016, en donde se les otorga atribuciones para conservar el orden público en los municipios, por lo que el Decreto no se expidió en desarrollo de la declaratoria del estado de excepción de que trata el artículo 215 Superior.

Sobre las facultades de Policía que le asiste a los Alcaldes, el Consejo de Estado ha dicho<sup>35</sup>:

*“Como se expuso en providencia del 26 de septiembre de 1996, “setiene que el canon constitucional consagra el poder de policía, que a su vez comprende la facultad legítima de regulación de dicha libertad por vía de la ley, en la cual ha de entenderse comprendida la reglamentación que de ella se haga, o el ejercicio de la potestad reglamentaria sobre el ámbito que le deje al reglamento”. Desde esta perspectiva, el derecho a la libre circulación se ha de ejercer con sujeción a la Constitución Política, a la ley y al reglamento, en los cuales privilegia el bien común por consiguiente, la libertad para ejercerlo no es absoluta y puede ser restringida por las autoridades de tránsito, entre las cuales está el alcalde municipal.”*

En ese orden de ideas, se tiene que, si bien en principio, los Decretos Nos. 040 del 27 de marzo de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE MEDIDAS RESPECTO A LA CIRCULACIÓN DE PERSONAS PARA LA REALIZACIÓN DE COMPRAS, PAGO DE DOMICILIOS, ESTRATEGIAS PARA PAGOS ADULTO MAYOR, HORARIO DE ATENCIÓN AL PÚBLICO Y DEMÁS DISPOSICIONES NECESARIAS PARA EVITAR LA PROPAGACIÓN DEL CORONAVIRUS COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE LA CUMBRE, VALLE”, y 042 del 3 de abril de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 1 Y 2 DEL DECRETO No. 040 DE MARZO 27 DE 2020 Y SE ESTABLECEN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MUNICIPIO DE LA CUMBRE” expedidos por el

---

*aeropuertos y terminales terrestres, transporte público, piscinas, estadios, coliseos, gimnasios, bares, tabernas, supermercados y similares, plazas de mercado, de abasto público y plantas de sacrificio de animales, entre otros.”*

<sup>31</sup> “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.”

<sup>32</sup> “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”.

<sup>33</sup> “ARTÍCULO 14. PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD. Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.”

<sup>34</sup> “ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

(...)

4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.”

<sup>35</sup> SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION PRIMERA Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO Bogotá, D.C., siete (7) de mayo de dos mil quince (2015) Radicación número: 66001-23-31- 000-2011-00063-01 Actor: RICARDO ALFONSO REINA ZAMBRANO Demandado: MUNICIPIO DE PEREIRA.

Municipio de La Cumbre- Valle, fueron admitidos por esta Corporación para ejercer el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, analizados nuevamente su sustento normativo es claro que los mismos no fueron expedidos 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.

En ese contexto, se debe decir que el Consejo de Estado<sup>36</sup> 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 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 6<sup>37</sup> y 121<sup>38</sup> 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 los Decretos Nos. 040 del 27 de marzo de 2020 y 042 del 3 de abril de 2020 expedidos por el Municipio de La Cumbre- Valle, no son susceptibles del control inmediato de legalidad

---

<sup>36</sup>Consejo 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.

<sup>37</sup>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”.

<sup>38</sup>ARTÍCULO 121. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”.

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 está asignada al Juez Administrativo. 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 manera<sup>39</sup>:

*“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, 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 los Decretos que nos ocupa no están sujetos al mecanismo de control inmediato de legalidad al no haber sido expedido en desarrollo de un decreto legislativo, y teniendo en cuenta que la competencia es improrrogable, no podrá dictarse válidamente sentencia, pues de lo contrario, sería nula conforme al numeral 1º del artículo 133 del CGP<sup>40</sup> y que debe ser declarada de oficio por el juzgador en cumplimiento de su deber de control permanente de legalidad previsto en los artículos 207<sup>41</sup> del CPACA y 132<sup>42</sup> 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.

---

<sup>39</sup>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.

<sup>40</sup> “...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”.

<sup>41</sup>ARTÍCULO 207. CONTROL DE LEGALIDAD. Agotada cada etapa del proceso, el juez ejercerá el control de legalidad para sanear los vicios que acarreen nulidades, los cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes”.

<sup>42</sup>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”.

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 Nacional<sup>43</sup>, escogiendo un criterio interpretativo para la solución del caso, interpretación en todo caso razonable y acorde con la jurisprudencia dominante sobre el tema.

Tampoco vulnera 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.

De igual forma, con la decisión no se desconoce el deber funcional de juzgar por cuanto, si el acto objeto de revisión no cumple dichos aspectos sustanciales y de forma, así como los denominados por la jurisprudencia factores competenciales<sup>44</sup>, resulta inviable avocar el conocimiento y menos dictar sentencia bajo la égida del citado control, pues debe recordarse que como lo indican los artículos 6<sup>45</sup> y 121<sup>46</sup> de la Constitución Política, las autoridades públicas no pueden ejercer competencias que no han sido asignadas por la Constitución y la ley.

Finalmente, tampoco 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 legalidad<sup>47</sup>.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal 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 de los Decretos Nos. 040 del 27 de marzo de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE MEDIDAS RESPECTO A LA CIRCULACIÓN DE PERSONAS PARA LA REALIZACIÓN DE COMPRAS, PAGO DE DOMICILIOS, ESTRATEGIAS PARA PAGOS ADULTO MAYOR, HORARIO DE ATENCIÓN AL PÚBLICO Y DEMÁS DISPOSICIONES NECESARIAS PARA EVITAR LA PROPAGACIÓN DEL CORONAVIRUS COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE LA CUMBRE, VALLE”*, y 042 del 3 de abril de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 1 Y 2 DEL DECRETO No. 040 DE MARZO 27 DE 2020 Y SE ESTABLECEN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MUNICIPIO DE LA CUMBRE”* expedidos por el Municipio de La Cumbre - Valle, de conformidad con lo

---

<sup>43</sup> ARTICULO 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.

<sup>44</sup> C.E. Sección V, auto 31/03/2020, Rad11001-03-15-000-2020-00950-00, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez.

<sup>45</sup>“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 extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

<sup>46</sup>ARTÍCULO 121. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”.

<sup>47</sup> 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

expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO: ABSTENERSE** de remitir el presente proceso a los Juzgados Administrativos– Reparto, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

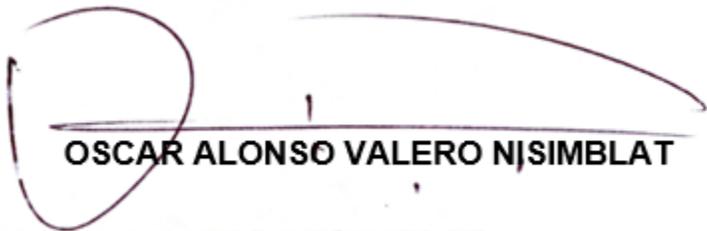
**TERCERO: DECLARAR** terminado el proceso y ordenar su archivo.

**CUARTO:** Por Secretaría, NOTÍFIQUESE esta providencia por vía electrónica al Alcalde Municipal de La Cumbre (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.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**PATRICIA FEUILLET PALOMARES**



**OSCAR ALONSO VALERO NJIMBLAT**



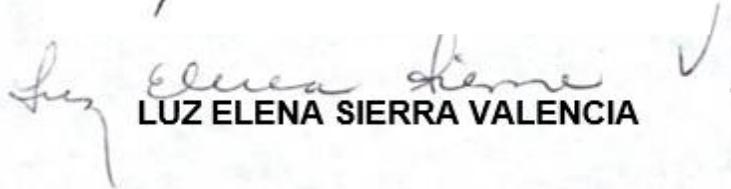
**JHON ERIC CHAVES BRAVO**



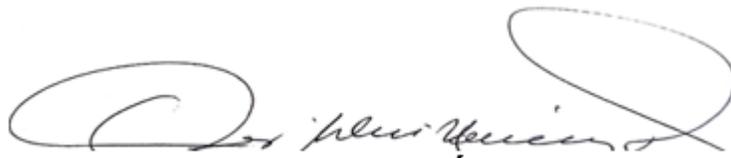
**FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ**



**VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ**  
Magistrado



**LUZ ELENA SIERRA VALENCIA**



**OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA**  
Aclara Voto



**EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS**  
Aclara Voto



**OMAR EDGAR BORJA SOTO**  
Aclara Voto



**RONALD OTTO CEDEÑO BLUME**  
**Salva Voto**



**ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES**  
**Magistrada**  
**Salva Voto**



**ZORANNY CASTILLO OTALORA**  
**Magistrada**  
**Salva Voto**



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>
<b>EXPEDIENTE:</b>	2020-00379 y 2020-00692 (Acumulado)
<b>ACTO OBJETO DE CONTROL</b>	Decreto <b>040 y 042 de 2020 expedidos por el Municipio de La Cumbre.</b>
<b>Asunto:</b>	<b>ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO OMAR EDGAR BORJA SOTO</b>

Sobre lo que denominó en el auto “MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL EN CUANTO A LA FALTA DE COMPETENCIA POR FACTOR FUNCIONAL Y SU IMPRORROGABILIDAD”, tengo que decir que el C.G.P. estableció en el numeral primero del artículo 133, como causal de invalidez, el que el juez actúe en el proceso, **después** de declarar la carencia de jurisdicción o competencia, al prescribir:

ARTÍCULO 133. CAUSALES DE NULIDAD. 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.

A su vez el art. 135 consagró como uno de los requisitos para alegarla o decretarla **que se exprese la causal invocada**, pudiendo rechazarse de plano la que se funde en causal distintita a las determinadas en este capítulo, al expresar:

ARTÍCULO 135. *REQUISITOS PARA ALEGAR LA NULIDAD.* La parte que alegue una nulidad deberá tener legitimación para proponerla, **expresar la causal invocada** y los hechos en que se fundamenta, y aportar o solicitar las pruebas que pretenda hacer valer.

No podrá alegar la nulidad quien haya dado lugar al hecho que la origina, ni quien omitió alegarla como excepción previa si tuvo oportunidad para hacerlo, ni quien después de ocurrida la causal haya actuado en el proceso sin proponerla.

La nulidad por indebida representación o por falta de notificación o emplazamiento solo podrá ser alegada por la persona afectada.

**El juez rechazará de plano la solicitud de nulidad que se funde en causal distinta de las determinadas en este capítulo** o en hechos que pudieron alegarse como excepciones previas, o la que se proponga después de saneada o por quien carezca de legitimación.

En el control inmediato de legalidad de los Decretos Nos. 040 del 27 de marzo de 2020 “por medio del cual se establece medidas respecto a la circulación de personas para la realización de compras, pago de domicilios, estrategias para

pagos adulto mayor, horario de atención al público y demás disposiciones necesarias para evitar la propagación del coronavirus covid-19 en el municipio de LA CUMBRE, VALLE”, y 042 del 3 de abril de 2020 “por medio del cual se modifican los artículos 1 y 2 del decreto no. 040 de marzo 27 de 2020 y se establecen otras disposiciones en el municipio de LA CUMBRE”, no hay nulidad que decretar por cuanto ninguna de las previstas expresamente en el C.G.P. se ajusta a la figura a la que llegó la Sala Plena del Tribunal a través de la ponencia del doctor Chávez de declarar la incompetencia funcional insubsanable.

De otra parte, en el párrafo del art. 136 se consagra como causal insubsanable, la pretermisión integral de la respectiva instancia, al establecer:

*ARTÍCULO 136. SANEAMIENTO DE LA NULIDAD. La nulidad se considerará saneada en los siguientes casos:*

*(...)*

*PARÁGRAFO. Las nulidades por proceder contra providencia ejecutoriada del superior, revivir un proceso legalmente concluido o **pretermittir íntegramente la respectiva instancia**, son insaneables.*

En el caso de los Decretos Nos. 040 del 27 de marzo de 2020 y 042 del 3 de abril de 2020, expedido por el Municipio de La Cumbre, al declararse la falta de competencia funcional del tribunal y ordenarse la terminación del proceso, se incurrió en pretermisión integral de la instancia prevista en el art. 185 del CPACA, al terminar inconclusa la actuación jurisdiccional.

El art. 138 del C.G.P. permite que, aun en casos de nulidad por carencia de jurisdicción o competencia, la actuación conserve validez, lo cual se ratifica al expresar en el inciso segundo que, la prueba practicada dentro de la actuación conservara validez y tendrá eficacia respecto de quienes tuvieron oportunidad de controvertirlas, agregando, además, que se mantienen las medidas cautelares practicadas, todo lo cual **no se ajusta** a la determinación de declarar la falta de competencia funcional del Tribunal y la terminación del proceso, como ocurrió con la ponencia del doctor Chávez. La norma en cita reza:

*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.*

Ni el texto del numeral primero del art. 133 del C.G.P. ni el art. 16 del mismo estatuto procesal se ajustan a la decisión adoptada por el ponente de declarar la falta de competencia del tribunal, por cuando la causal se configura es con la actuación posterior a la declaratoria de falta de competencia, no antes y, por ello, en ambos preceptos se expresa categóricamente que, lo nulo, es lo actuado con posterioridad a tal declaración, de manera que, por más esfuerzo hermenéutico del ponente, no es posible configurar la causal de nulidad por cuanto no existe declaración previa de incompetencia funcional y por lo mismo no puede hablarse de insubsanabilidad, y de otra tampoco es posible remitir a autoridad judicial alguna la actuación surtida.

De la simple lectura del inciso primero del art. 16 del C.G.P. se deduce lo dicho, el cual reza:

ARTÍCULO 16. *PRORROGABILIDAD E IMPRORROGABILIDAD DE LA JURISDICCIÓN Y LA COMPETENCIA.* La jurisdicción y la competencia por los factores subjetivo y funcional son improrrogables. Quando 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 Corte Constitucional en sentencia c-537/16, sobre las características de la competencia, indicó:

**“Las características de la competencia de los jueces**, han sido identificadas por esta Corte de la siguiente manera:

*“ (i) **legalidad**, en cuanto debe ser definida por la ley; (ii) **imperatividad**, lo que significa que es de obligatoria observancia y no se puede derogar por la voluntad de las partes; (iii) **inmodificabilidad**, en tanto no se puede variar o cambiar en el curso del proceso (perpetuatio jurisdictionis); (iv) **indelegabilidad**, ya que no puede ser cedida o delegada por la autoridad que la detenta legalmente; y (v) es de **orden público**, en razón a que se sustenta o fundamenta en principios y criterios que se relacionan con la prevalencia del interés general”<sup>1</sup> (negritas originales).*

1. Esta garantía de juez natural no puede desligarse de la del derecho a que se cumplan las formas propias de cada juicio, es decir, los **términos, trámites, requisitos, etapas o formalidades** establecidas por el legislador, de acuerdo con los numerales 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución Política, para la adopción de una decisión por parte del juez competente<sup>2</sup>. Se trata de otra expresión del principio de juridicidad propio de un Estado de Derecho en el que los órganos del poder

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, sentencia C-328/15.

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencias C-562/97 y C-383/05.

público **deben estar sometidos al ordenamiento jurídico, no sólo en la función (competencia), sino en el trámite (procedimiento)** para el ejercicio de dicha función. Ambos elementos hacen, determinados el uno por el otro, que se desarrolle un debido proceso. Es justamente en la determinación de las consecuencias procesales del trámite de la actuación procesal, por parte de un juez incompetente, en donde se pone en evidencia el carácter inescindible del juez natural y las formas propias de cada juicio.”

La misma sentencia C-537/16, agregó sobre el nuevo régimen de nulidades procesales del C.G. del P., lo relativo al principio de taxatividad, del margen de configuración normativa del legislador, y sobre el proceso como instrumento esencial para la eficacia del derecho fundamental de acceso a la justicia y para la realización de la justicia y la igualdad materiales, al precisar:

### “3. El legislador determina el régimen jurídico de las nulidades procesales.

2. **La competencia**, entendida como vinculación positiva y vinculación negativa del juez para el ejercicio de sus poderes, **es un elemento de la validez de las decisiones que adopta**, en el contexto de un Estado de Derecho. La manera de garantizar el sometimiento efectivo de éste al ordenamiento jurídico es a través de la declaratoria de nulidad de las decisiones adoptadas sin competencia. Ahora bien, la garantía del respeto de las formas propias de cada juicio no podría determinar que **cualquier irregularidad procesal** conduzca necesariamente a la nulidad de lo actuado, lo que **contrariaría el carácter instrumental de las formas procesales**, cuyo fundamento constitucional se encuentra en el **deber de dar prevalencia al derecho sustancial sobre el procesal** (artículo 228 de la Constitución Política). Este deber de prevalencia sustancial, acompañado del derecho al juez natural, son instrumentos del derecho fundamental de acceso a la justicia. Es entonces al legislador a quien le compete, en desarrollo del artículo 29 de la Constitución Política, determinar “*las formas propias de cada juicio*” y, en desarrollo de esta función, determinar las irregularidades que generan nulidad para garantizar la vigencia de las garantías del debido proceso.

Es sólo por excepción que la Constitución Política toma directamente una decisión en la materia, cuando el inciso final del artículo 29 dispone que: “*Es nula, de pleno derecho, la prueba obtenida con violación del debido proceso*”. En este sentido, esta Corte ha reconocido que “**corresponde al legislador dentro de su facultad discrecional, aunque con arreglo a criterios objetivos, razonables y racionales, desarrollar a través de las correspondientes fórmulas normativas las formas o actos procesales que deben ser cumplidos para asegurar su vigencia y respeto. En tal virtud, la regulación del régimen de las nulidades, es un asunto que atañe en principio al legislador, el cual puede señalar, con arreglo a dichos criterios y obedeciendo al principio de la proporcionalidad normativa, las causales o motivos que generan nulidad, a efecto de garantizar la regularidad de las actuaciones procesales y consecuentemente el debido proceso**”<sup>3</sup>. Así, en ejercicio de esta competencia normativa, tanto el CPC (artículo 140), derogado, como el **CGP (artículo 133), vigente, determinan las causales de nulidad procesal, cuyo carácter taxativo fue declarado constitucional por esta Corte**. En este mismo sentido, también **hace parte del margen de configuración normativa del legislador en la materia, la determinación de las hipótesis en las que el vicio puede ser subsanado o convalidado** y las que no, así como la precisión de las consecuencias que la nulidad procesal acarrea. Esto quiere decir que el legislador establece, por esta vía, una gradación de la importancia concreta de las formas procesales para determinar (i) los defectos procesales que generan nulidad y los que no; (ii) el carácter saneable o insaneable de determinado vicio procesal; y (iii) las consecuencias de la declaratoria de nulidad procesal. Se trata de decisiones que hacen parte de la competencia del Congreso de la República para diseñar los procesos judiciales y, de esta manera, establecer el proceso como uno de los

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional, sentencia C-491-95.

instrumentos esenciales para la **eficacia del derecho fundamental de acceso a la justicia** y para la **realización de la justicia y la igualdad materiales**.

3. 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 subjetivo<sup>4</sup> y funcional<sup>5</sup> son improrrogables (artículo 16), es decir, que la nulidad que 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**.

4. 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

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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.

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 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 juez**<sup>6</sup> 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 nula<sup>7</sup>. 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 136<sup>8</sup> **y la nulidad de la sentencia derivada de la incompetencia por los factores subjetivo y funcional, es insaneable.**”

Como puede inferirse de lo dicho, no puede el tribunal auto-declararse incompetente, de manera circunstancial, por haber avocado el conocimiento de un acto administrativo territorial, expedido en un estado de excepción, en el control inmediato de legalidad, luego de haber completado el trámite legal correspondiente previsto en el art. 185 del CPACA, declarando falta de competencia funcional, sin remitir al competente y finalmente, declarar terminado el proceso, todo lo cual es una contrasentido, pues la competencia ha sido conferida expresamente por el numeral 14 del art. 151 del CPACA, el cual reza:

**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 fueron dictados por autoridades territoriales** departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.

Es valido observar la defectuosa redacción de la norma antes transcrita, pues es sabido que los decretos legislativos no pueden ser dictados por autoridades territoriales y, en consecuencia, habrá de entenderse que el precepto se refiere a los decretos legislativos dictados por gobierno nacional (presidente de la

<sup>6</sup> 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 (...)*” .

<sup>7</sup> Artículos 16 y 138 del CGP.

<sup>8</sup> 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.

República con todos sus ministros) y no por las autoridades territoriales que en ningún caso podrían asumir dicha competencia excepcional reservada dentro de un estado unitario, no federal, al Ejecutivo Nacional.

De manera que una es la fijación de la competencia asignada por la ley (art. 151-14 del Cpaca) y, otros son los requisitos que las normas sustanciales establecen, tal como se lee en el art. 136 del CPACA y en el art. 20 de la ley 137 de 1994, que precisan:

**“CPACA.-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.”*

Según lo prescrito por los numerales 1 y 6 del art. 185 del CPACA, al magistrado ponente o sustanciador le corresponde proferir los autos de sustanciación y de trámite y a la Sala Plena el fallo o sentencia:

**CPACA, 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.**

(...)

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».

De la sola lectura se deduce que a la Sala Plena no le corresponde proferir autos sino únicamente la sentencia, siendo entonces incompetente para proferir autos como el que declaro la falta de competencia del tribunal y la terminación del proceso.

La Sala Plena del Tribunal al autodeclarar la falta de competencia funcional por avocar el control inmediato de legalidad de un acto administrativo territorial que no desarrolló decretos legislativos desconoció la **eficacia del sistema de nulidades** del C.G. del P., en pro de la eficacia en conjunto del debido proceso y de la prevalencia del derecho sustancial, sobre las formas procesales, al expresar:

**“4. Las normas demandadas se integran en un sistema que busca la eficacia del acceso a la justicia y del derecho al debido proceso**

5. Las normas que se encuentran bajo control de constitucionalidad hacen parte de un sistema en el que las consecuencias del error en la identificación de la jurisdicción o del juez competente se han suavizado, en pro de la eficacia en conjunto del debido proceso y de la prevalencia del derecho sustancial, sobre las formas procesales. Así, (i) cuando el juez recibe una demanda que sea competencia de una jurisdicción diferente o, a pesar de pertenecer a su jurisdicción, él no sea competente, deberá rechazarla, pero enviarla inmediatamente al competente<sup>9</sup>; (ii) cuando luego de haber admitido la demanda, prospera la excepción de falta de jurisdicción o de falta de competencia, el juez deberá enviarla al competente, pero lo actuado conservará validez<sup>10</sup>; (iii) cuando la nulidad procesal comprenda el auto admisorio de la demanda, no se afectará la interrupción de la prescripción, ni la inoperancia de la caducidad, si la nulidad no es atribuible al demandante<sup>11</sup>, como cuando resulta de un error en la identificación del juez competente por complejidad del régimen o error de reparto; (iv) cuando en curso de un proceso, la competencia se altera, lo actuado conserva validez<sup>12</sup>; (v) por último, si se declara la nulidad procesal por falta de jurisdicción o de competencia, el juez no podrá seguir actuando válidamente, pero lo actuado con anterioridad conserva validez<sup>13</sup>.

6. Este conjunto de disposiciones reflejan la exigencia constitucional de **dar prevalencia al derecho sustancial sobre el procesal, de garantizar un acceso efectivo a la justicia y de hacer efectivas las garantías del debido proceso para que el rigor extremo de la aplicación de los trámites procesales, no vaya en desmedro de un proceso que cumpla su finalidad, en un plazo razonable, al tiempo que garantiza una actuación procesal de calidad y garantista. Es por esta razón que varias de estas normas procesales determinan que la pérdida de competencia, la variación de la misma o la nulidad procesal por incompetencia, no comprometen la validez de lo actuado con anterioridad por el juez y, por consiguiente, indican que el juez que asumirá en adelante competencia no deberá iniciar de nuevo toda la actuación.”**

Con fundamento en lo anterior, hay lugar a dejar constancia que bastaba un simple auto del sustanciador mediante el cual se declarara la improcedencia del control o se dejara sin efectos el auto que avocó el conocimiento de un acto administrativo, aunque conforme al texto del art. 185 del CPACA el control inmediato de legalidad debe culminar con fallo o sentencia, tal como ocurre con la acción de tutela en la que la sentencia puede ser declarando la improcedencia de la acción constitucional.

---

<sup>9</sup> “El juez rechazará la demanda cuando carezca de jurisdicción o de competencia o cuando esté vencido el término de caducidad para instaurarla. En los dos primeros casos ordenará enviarla con sus anexos al que considere competente; en el último, ordenará devolver los anexos sin necesidad de desglose”: inciso 2 del art. 90 del CGP.

<sup>10</sup> “Si prospera la de falta de jurisdicción o competencia, se ordenará remitir el expediente al juez que corresponda y lo actuado conservará su validez”: inciso 7 del art. 101 del CGP.

<sup>11</sup> “5. Cuando la nulidad del proceso comprenda la notificación del auto admisorio de la demanda o del mandamiento ejecutivo, siempre que la causa de la nulidad sea atribuible al demandante”: numeral 5 del art. 95 del CGP.

<sup>12</sup> “Cuando se altere la competencia con arreglo a lo dispuesto en este artículo, lo actuado hasta entonces conservará su validez y el juez lo remitirá a quien resulte competente”: inciso 3 del art. 27 del CGP.

<sup>13</sup> Artículos 16; 133, n. 1; y 138 del CGP.

Por último, si en gracia de discusión la decisión de la Sala Plena fuese la adecuada – lo que para el suscrito magistrado no lo es por las razones anotada- no puedo pasar por alto ciertas inconsistencias plausibles a saber:

1. Se omitió, en los términos del art. 138 del C.G.P. señalar cuál es el funcionario competente para resolver este asunto, reiterando que se dejó en vilo una decisión conclusiva al caso concreto.
2. Consideró la Sala Plena, una inventada causal de nulidad para auto declarase la falta de competencia, sin embargo, nada se dijo en su parte resolutive sobre qué actuaciones procesales eran nulas o inválidas, concluyéndose por tanto que todo el trámite procesal adelantado por el Magistrado Ponente, además de considerarse legales, conservarían su validez en los términos del art. 138 del CGP., encontrándose el proceso en la etapa de fallo, la cual según lo resuelto, se quedará sin decidir de forma concreta.
3. En ningún precepto normativo de la legislación actual se contempla que la consecuencia de una declaración de falta de jurisdicción o de competencia conlleve *per se* la **terminación del proceso** ordenada en el numeral tercero del referido auto. Con fundamento en lo anterior, no comprende aún esta Magistratura los argumentos que tuvo la Sala Plena para tal proceder, máxime cuando expresamente el artículo 138 del C.G.P. señala como **deber** del operador judicial, la de remitir de inmediato al juez competente.
4. Pareciera, según lo señalado en el numeral segundo del auto, que el competente fuese los Juzgados Administrativos lo cual prima facie, resulta imposible en los términos del art.151 del CPACA.

En estos términos, dejó expuesto mi aclaración de voto. Cordialmente,



OMAR EDGAR BORJA SOTO

Magistrado  
Fecha *ut supra*.

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA SALA PLENA

**MAGISTRADO PONENTE: JOHN ERICK CHAVES BRAVO**

Santiago de Cali, veintiséis (26) de agosto de dos mil veinte (2020).

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	Control inmediato de legalidad
<b>EXPEDIENTE:</b>	76001-23-33-000- <b>2020-00379-00</b> 76001-23-33-000- <b>2020-00692-00</b> (Acumulados)
<b>ACCIONANTE:</b>	Oficio
<b>ACCIONADO MUNICIPIO DE LA CUMBRE:</b>	DECRETO No. 040 del 27 de marzo de 2020 DECRETO No.042 del 3 de abril de 2020
<b>PROVIDENCIA:</b>	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 de los Decretos Nos. 040 de marzo 27 de 2020 y 042 de abril 3 de 2020 del Municipio de La Cumbre, abstenerse de remitir el proceso a los juzgados administrativos y declarar terminado el proceso, ordenando su archivo.

Providencia dictada en reemplazo del proyecto puesto a consideración inicialmente y que fuera derrotado, el cual, mediante sentencia de única instancia, declaraba ajustados a derecho los Decretos 040 de marzo 27 de 2020 y 042 de abril 3 de 2020 expedidos por el municipio de La Cumbre, considerando que cumplen con todos los criterios formales y materiales, proyecto que la Sala no lo avaló tanto en la forma como 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 de los **Decretos Nos. 040 y 042 de 2020** del Municipio de La Cumbre.

Con miras a resolver tal interrogante el auto 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 Constitución Política, 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 el Presidente, 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 Estado<sup>1</sup>.

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:

*“Ahora bien, aunque los Decretos Nos. 040 del 27 de marzo de 2020 y 042 del 3 de abril de 2020 expedidos por el Municipio de La Cumbre- Valle, no son susceptibles 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 está asignada al Juez Administrativo.”*

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:

*“Por lo 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 dictados por el presidente de la República, condición última que no se cumple en el presente caso.”*

---

<sup>1</sup>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.



Hasta esta altura de la providencia aprobada por la honorable Sala Plena, comparto plenamente los argumentos esbozados, en el sentido que efectivamente los Decretos 040 y 042 de 2020 expedidos por el alcalde del Municipio de La Cumbre, no llenaban los requisitos para hacerlos pasibles del control inmediato de legalidad (CIL).

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:

*“Se reitera entonces que, como quiera que los Decretos que nos ocupa no están sujetos al mecanismo de control inmediato de legalidad al no haber sido expedido en desarrollo de un decreto legislativo, y teniendo en cuenta que la competencia es improrrogable, no podrá dictarse válidamente sentencia, pues de lo contrario, sería nula conforme al numeral 1º del artículo 133 del CGP<sup>2</sup> y que debe ser declarada de oficio por el juzgador en cumplimiento de su deber de control permanente de legalidad previsto en los artículos 207<sup>3</sup> del CPACA y 132<sup>4</sup> 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 Nacional<sup>5</sup>, escogiendo un criterio interpretativo para la solución del caso, interpretación en todo caso razonable y acorde con la jurisprudencia dominante sobre el tema.”*

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 diferente<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> “...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”.

<sup>3</sup>“**Artículo 207.**Control de legalidad. Agotada cada etapa del proceso, el juez ejercerá el control de legalidad para sanear los vicios que acarrearán nulidades, los cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes”.

<sup>4</sup>“**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”.

<sup>5</sup>**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.

<sup>6</sup> 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.



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.

En este caso fue la ineptitud de los actos administrativos traídos a control para ser juzgados 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 de los actos 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.**

---

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.



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

### SALVAMENTO DE VOTO

<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>
<b>ACTO ADMINISTRATIVO</b>	<b>DECRETOS N°. 040 Y 042 DE 2020 EXPEDIDO POR EL MUNICIPIO DE LA CUMBRE</b>
<b>RADICACIÓN</b>	<b>2020-379 Y 692</b>

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala salvo voto en el presente proceso, pues en mi sentir el estudio de los Decreto en revisión era procedente estudiar mediante el medio de control inmediato de legalidad, de modo que considero que la Sala debió estudiar de fondo los citados actos administrativos en la sentencia de la cual hoy me aparto. Mis razones las sintetizo así:

Revisado el contenido de los Decreto bajo examen, encuentro que se trata de unos actos administrativos generales dictados por aislamiento preventivo en desarrollo del Decreto 417 de 2020, que tienen relación con el Estado de Excepción, en tanto pretende prevenir el contagio del Covid-19.

Si bien los actos administrativos en estudio puede ser atacados a través del medio de control de nulidad simple o por inconstitucionalidad, lo cierto es que dicho medio de control no es eficaz en los actuales momentos de la pandemia del Covid-19, fundamentalmente por dos razones:

La primera porque el medio de control de nulidad simple o por inconstitucionalidad exige presentación de una demanda, para lo cual se deben cumplir los requisitos formales establecidos en los artículos 162 a 175 de la Ley 1437 de 2011, de modo que la jurisdicción contenciosa administrativa sólo podría conocer del estudio del acto administrativo en referencia, si se presenta una demanda y luego de cumplirse formalmente los requisitos procesales previstos en las normas anotadas.

Por el contrario, el medio de control inmediato de legalidad, según el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 no requiere demanda ni ninguna otra formalidad procesal para ser iniciado, lo que significa que es automático, pues puede iniciarse incluso de oficio, de modo que al no requerir demanda para su iniciación, es claro que el análisis preliminar que debe adelantar el Magistrado Ponente al cual fue repartido el proceso, no debe aplicar criterios de admisión o filtros propios de la demanda, pues de ser así se estaría desnaturalizando la esencia de un proceso que busca ser expedito e informal.

La segunda porque analizados los tiempos que normalmente requiere un proceso de nulidad simple o por inconstitucionalidad para ser fallado, son evidentemente superiores que los tiempos que requiere el medio de control

inmediato de legalidad, lo cual no se acompasa con la urgencia que implica atender desde la actividad judicial el control de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los Decretos Legislativos del Estado de Excepción.

En efecto, no tiene el mismo grado de eficacia el medio de control de nulidad simple o por inconstitucionalidad, por sus plazos y factores externos como la congestión judicial, que el medio de control inmediato de legalidad, que de acuerdo al artículo 185 *ejusdem*, sumados todos sus plazos debe fallarse máximo en 65 días, contados después de avocar su conocimiento.

La inmediatez que caracteriza al medio de control inmediato de legalidad es casi imposible encontrarla en el medio de control de nulidad simple o por inconstitucionalidad, pues mientras el primero es prácticamente concomitante con la expedición del acto administrativo que se debe revisar, el segundo se dilata en el tiempo para ser iniciado sólo cuando se presente una demanda formal, para lo cual pueden pasar meses y hasta años para que alguien promueva la demanda, que cuando sea resuelta mediante sentencia judicial, lo más probable es que los efectos de la misma sean nugatorios.

Por manera que, al abordar el estudio de estos procesos debe aplicarse el principio de primacía de lo sustancial sobre lo formal, principio que gobierna la administración de justicia, según las voces del artículo 228 de la Carta Política, de modo que basta con verificar que el acto administrativo estudiado, sea de carácter general, que haya sido proferido después de la declaratoria del Estado de Excepción y que exista una relación de causalidad como desarrollo del Estado de Excepción.

En este punto debe destacarse que según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, *“el Decreto declaratorio de Estado de Excepción es un Decreto Legislativo por denominación constitucional”*<sup>1</sup>, lo cual significa que los actos administrativos generales que desarrollen las líneas temáticas de los Decretos No. 417 del 17 de marzo de 2020 y No. 637 del 6 de mayo de 2020, por medio de los cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, con ocasión de la pandemia derivada del Covid-19, pueden ser objeto del medio de control inmediato de legalidad.

Así las cosas, tal como lo ha señalado la doctrina, la jurisdicción contenciosa administrativa *“no debe limitarse a un análisis formal al estudiar si avoca o no el conocimiento de los actos de la administración. Debe, por el contrario, determinar si los actos generales expedidos por alcaldes, gobernadores y el Gobierno Nacional fueron expedidos con el fin de hacer frente a la pandemia pues, si lo fueron, dichos actos han sido expedidos como desarrollo de los Decretos Legislativos durante los Estados de Excepción y requieren un control automático por parte del juez administrativo”*<sup>2</sup>.

En este sentido, es claro que la providencia de la cual me aparto pasa por alto que los actos administrativos estudiados pretenden desarrollar el Decreto 417 de 2020.

---

<sup>1</sup> Sentencia C-049 de 2012.

<sup>2</sup> El Consejo de Estado y su rol crucial en la pandemia, **ESTEBAN HOYOS CEBALLOS** y **JULIÁN GAVIRIA MIRA**, profesores de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT, <https://www.elespectador.com/noticias/politica/el-consejo-de-estado-y-su-rol-crucial-en-la-pandemia-columna-918373>

De modo pues que al regular los actos administrativos en mención medidas para prevenir el Covid-19, se observa que están relacionadas con el Decreto No. 417 de 2020, que como ya se anotó, tiene la categoría de un Decreto Legislativo por denominación constitucional.

Atentamente,



**RONALD OTTO CEDEÑO BLUME**

Magistrado