

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Santiago de Cali, siete (7) de julio de dos mil veinte (2020)

PROCESO: 76001-23-33-000-2020-00472-00

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

ACTO ADMINISTRATIVO: R. SDM-2100-02439 DE ABRIL 13 DE 2020

ENTIDAD: MUNICIPIO DE BUGA (VALLE)

**AUTO
DECLARA IMPROCEDENTE EL MEDIO DE CONTROL**

ANTECEDENTES

1. El trámite procesal.

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

2. Lo que resuelve el acto administrativo controlado.

Se transcribe la parte resolutive:

“ARTÍCULO PRIMERO. Modificar el literal e) del artículo primero de la Resolución SDM-2100-02428 del 24 de marzo de 2020, el cual quedará así:

e) El trámite de entrega de vehículos que fueron inmovilizados a partir de 6 de marzo de 2020 por concepto de infracciones de tránsito quedará suspendido hasta las 24.00 horas del día 13 de abril de 2020, y como consecuencia de lo anterior, los infractores solamente deberán cancelar el servicio de grúa y dos días de parqueo, cabe anotar que una vez se reanude la entrega de vehículos inmovilizados el trámite se realizará de conformidad con los lineamientos normativos impartidos en el Decreto Municipal DAM-1100-058 del 08 de abril de 2020, y por tal razón el servicio en mención se prestara de lunes a viernes de 8:00 am a 3:00 pm dependiendo del último dígito del documento de identidad así:

DIA	DOCUMENTO
Lunes	1,2,4
Martes	4,5,6
Miércoles	7,8,9
Jueves	0,1,2
Viernes	3,4,5

La reanudación de términos expuesta en el presente literal, no aplica para aquellos vehículos inmovilizados producto de un accidente de tránsito grado 1 y 2, ni para las infracciones DOS, D04, DOS, D06 y D07, expuestas en el artículo 131 de la Ley 769 de 2002, el cual fue modificado por el artículo 21 de la Ley 1383 de 2010.

ARTÍCULO SEGUNDO: Modificar el PARÁGRAFO PRIMERO de la Resolución SDM-2100-02428 del 24 de marzo de 2020, el cual quedara así:

PARÁGRAFO PRIMERO. Los términos suspendidos se reanudarán automáticamente a la 1:00 horas del día catorce (14) de abril de 2020, para los trámites establecidos en el literal e) del artículo primero de la Resolución SDM2100-02428 del 24 de marzo de 2020, los términos de los demás tramites se reanudarán el día 27 de abril de 2020, siempre y cuando no se prorrogue el estado de aislamiento establecido en los Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, y 531 de 2020 en tal situación los términos de suspensión se reanudarán automáticamente el día en que termine la prórroga del estado de aislamiento decretado por el Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO SEGUNDO: La presente Resolución acoge los lineamientos que imparta el Gobierno Nacional por medio del Ministerio de Transporte, frente a situaciones que no se contemplen en este acto administrativo

ARTICULO TERCERO: Fijar copia de la presente Resolución, en un lugar visible de la Secretaría de Movilidad.

ARTÍCULO CUARTO: Publíquese la presente Resolución en la página Web institucional.

ARTÍCULO QUINTO. Comuníquese la presente Resolución al consorcio SEMOVIL, al Sistema Integrado de Información Sobre Multas y Sanciones por Infracciones de Tránsito (SIMIT) y al Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT), y otros actores, (CÍA -CEA -CRC -CDA) para que procedan dar aplicación al presente acto administrativo.

ARTICULO SEXTO: La presente Resolución rige a partir de la fecha de su publicación.

ARTICULO: SÉPTIMO: Las demás disposiciones de la Resolución 02428 del 24 de marzo de 2020 siguen vigentes.

Dada en Guadalajara de Buga a los trece (13) días del mes de abril del año dos mil veinte (2020)”.

3. El concepto del Ministerio Público.

No presentó concepto.

CONSIDERACIONES.

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

Por su parte, el 20 de la Ley 137 de 1994 dispone que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. También ordena que las autoridades deberán remitirlos en las 48 horas siguientes. El artículo 136 del CPACA reproduce la disposición y añade que si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

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

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

- Para la Sala Mayoritaria¹:

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

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

- El Decreto 417 que declara la emergencia económica y social es decreto legislativo pero no puede ser desarrollado directamente por las autoridades territoriales.

- Los Decretos 418, 420, 457, 597 que versan sobre el orden público y el aislamiento social obligatorio, se fundan en competencias ordinarias del presidencia sin que se remitan al artículo 215 Constitucional, no fueron suscritos por todos los ministros, y la Corte Constitucional no asumió su control de oficio, por tanto, no son decretos legislativos, en esa medida, los decretos locales que se profieran con base en ellos o en relación a los temas que ellos tratan, no son susceptibles de control inmediato de legalidad.

- Dice la Sala:

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

- En otra providencia se lee²

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

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

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

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

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

- Estima que el Decreto 417, declaratorio de la emergencia económica es también un decreto legislativo porque así lo denomina el artículo 215 de la Constitución Política, y en tal virtud, cualquier medida general que se expida durante el estado de excepción, ya sea que lo cite o no, siempre que esté referida

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

a “materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia”, es desarrollo de decreto legislativo, y por tanto, susceptible de control inmediato de legalidad.

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

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

- Considera que si bien el Decreto 418 de 18 de marzo³, el Decreto 420 de 18 de marzo⁴ y los Decretos 457 de 22 de marzo y 636 del 6 de mayo⁵, no se rotulan como decretos legislativos o no tienen la firma de todos los ministros, en sentido material son decretos legislativos porque se refieren a materias que tienen relación directa y específica con el estado de excepción, por tanto, cualquier medida general que se adopte durante el estado de excepción, ya sea que los cite o no, es desarrollo de decreto legislativo, y por tanto, susceptible de control inmediato de legalidad, máxime porque limitan ampliamente los derechos fundamentales.

- Resalta el control inmediato de legalidad, como mecanismo jurisdiccional, integral, autónomo, independiente del control ordinario de nulidad, oficioso, breve, de fondo y con efecto de cosa juzgada relativo⁶, es el medio procesal principal para estudiar la legalidad de un decreto municipal por el cual el acto administrativo general que adopta medidas encaminadas a permitir la ejecución o aplicación del decreto legislativo 417, porque así lo ordena la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

- Cita a la Corte cuando declaró la exequibilidad de la Ley 137/94 y dijo: “dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales” (CC, sentencia C-179/94).

- Concluye que el acto administrativo de orden público contiene una medida de carácter general, expedida por una autoridad administrativa local del Departamento del Valle del Cauca, en ejercicio de función administrativa, dictada durante el estado de emergencia económica y social declarado por el Gobierno Nacional a raíz de la COVID19, en relación directa y específica con él, y está encaminada a permitir su ejecución y aplicación, por tanto, es procedente el control inmediato de legalidad.

4. Caso concreto.

El Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 tiene por objeto conjurar la crisis e impedir la propagación del Covid- 19 y la extensión de los efectos adversos en los diversos sectores de la vida nacional, por ello justifica **“adoptar medidas extraordinarias encaminadas a proteger el sector salud y promover la industria y el comercio en el país que permitan absorber pérdidas y la fuerza laboral”**.

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

⁴ Por el cual se imparten instrucciones sobre consumo de bebidas embriagantes; reuniones y aglomeraciones; toque de queda de NNA; y otras instrucciones en materia de transporte terrestre automotor, restricciones de tránsito, suspensión de actividades en establecimientos de comercio; limitar, restringir o impedir el funcionamiento de infraestructura crítica y estratégica; restringir servicios de vigilancia y seguridad privada.

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

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

El Decreto 457 de 22 de marzo de 2020 impartió instrucciones para el mantenimiento del orden público y específicamente ordenó el aislamiento preventivo a partir de las cero horas (00:00) del 25 de marzo de 2020 hasta las cero horas (00:00) a.m. del 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus.

Y el Decreto 491 de 28 de marzo establece:

“Artículo 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.

Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.

La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.

En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia. (...)”

Ahora bien, la magistrada ponente consideraba que:

- El decreto local levantó la suspensión de términos decretada por la Resolución SDM- 2100-02428 de 24 de marzo de 2020 en su numeral primero literal e) y en el párrafo primero. Tales medidas tienen relación directa la pandemia por COVID19, es decir, en conexidad material con el acto legislativo 491.
- El decreto local no restringe o viola el núcleo esencial de derechos fundamentales, derechos intangibles o derechos laborales, pues se adopta una medida general justificada y específica para mitigar la propagación del covid-19 dentro del respectivo territorio, para la salvaguarda de los derechos de sus residentes y proteger a las personas en situación de vulnerabilidad.
- Tampoco desconoce las prohibiciones señaladas en la Ley 137 de 1994 porque no se limitan derechos ciudadanos, no se interfiere con el modelo democrático y no se sacrifican arbitrariamente los derechos y libertades intangibles contemplados en la Constitución, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y las normas de derecho internacional de los derechos humanos, los estados de excepción.
- Las medidas concretas tampoco se oponen a las prohibiciones constitucionales y de derechos humanos aplicables en el ordenamiento interno.
- En el Decreto local se funda en la necesidad de adoptar las medidas transitorias para conjurar el grave impacto que tendría la COVID19 pero tomando en cuenta las consecuencias económicas que ello trae para la población, especialmente, la suspensión de términos para la actuación de devolución de vehículos inmovilizados, por tanto, cuenta con motivación suficiente.

- Desde otra arista, levantar la suspensión de términos para esa actuación es una medida adecuada y necesaria para conjurar el impacto económico de la pandemia. Y es **proporcional en sentido estricto** porque restringe el aislamiento a casos específicos, por tanto, el derecho no se sacrifica de forma arbitraria e irracional
- Desde otro ángulo, es cierto que el ordenamiento ordinario confiere facultades a los alcaldes y gobernadores para adoptar medidas dirigidas a mantener el orden público en sus territorios, empero, las mismas resultan insuficientes atendiendo la magnitud de pandemia (mundial, nacional y local) y sus características (afecta a todos los sectores de la población, aunque requiere medidas específicas para algunos de ellos), por lo cual el decreto supera los juicios de subsidiariedad e incompatibilidad.
- Finalmente, las medidas adoptadas estaban en concordancia con el marco legal ordinario, superando el juicio de conexidad con este ordenamiento.

5. CONCLUSIÓN.

A juicio del Despacho, el decreto local contiene medidas generales, en ejercicio de función pública, dictadas por autoridad local, en desarrollo de decretos legislativos, para conjurar la emergencia social, económica y ecológica a raíz de la pandemia a raíz del nuevo coronavirus, que, desde la perspectiva de los elementos de análisis, resultan ajustadas a Derecho.

Empero, atendiendo que la postura mayoritaria de la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle es que los decretos presidenciales sobre orden público y aislamiento preventivo no son decretos legislativos - así se ha decidido en los autos que resuelven recursos de súplica y en las ponencias presentadas por este Despacho el 12 y 17 de junio - invocando los principios de economía, celeridad y eficiencia, y para evitar el desgaste del aparato jurisdiccional del Estado, el Despacho 11 se abstendrá de llevar la ponencia a la plenaria, y en su lugar dará por finalizado el proceso declarando improcedente el medio de control.

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

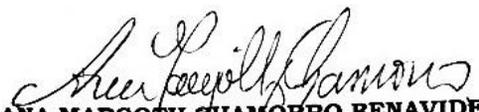
RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR improcedente el control inmediato de legalidad de la SDM-2100-02439 de abril 13 de 2020 dictado por el Alcalde Municipal de Buga (V), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES
Magistrada