

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

AUTO INTERLOCUTORIO No.

Santiago de Cali, julio seis (6) de dos mil veinte (2020).

Magistrado Ponente: OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA

MEDIO DE CONTROL:	Control inmediato de legalidad (artículo 136 CPACA)
MUNICIPIO DE CANDELARIA	Decreto No. 0087 de marzo 25 de 2020. <i>“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA CALAMIDAD PUBLICA CON OCASION DE LA SITUACION EPIDEMIOLOGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE CANDELARIA VALLE”</i>
EXPEDIENTE:	76001-23-33-009-2020-00344-00

ASUNTO A RESOLVER

Procede el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca a resolver lo que en derecho corresponda, sobre el control de legalidad del Decreto No. 087 de marzo 25 de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Candelaria.

I. ANTECEDENTES

1.1. ACTO SOMETIDO A CONTROL

El Municipio de Candelaria, Valle del Cauca, vía correo electrónico envió a la Oficina Apoyo de los Juzgados Administrativos del Circuito Judicial de Santiago de Cali: ofadmcali@cendoj.ramajudicial.gov.co, para el ejercicio del medio de control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 136¹ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA) copia del **Decreto No. 087 de marzo 25 de 2020**. *“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA CALAMIDAD PUBLICA CON OCASION DE LA SITUACION EPIDEMIOLOGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE CANDELARIA VALLE”*, expedido por el Alcalde Municipal de Candelaria, a esta Corporación:

1.2. TRAMITE PROCESAL SURTIDO

Con auto interlocutorio de marzo 31 de 2020, en vista que el acto no presentaba la información suficiente para determinar con certeza la procedencia de este control, el

¹ **Artículo 136. Control inmediato de legalidad.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.



ponente prefirió avocar el conocimiento del asunto, ordenado impartir el trámite previsto en el artículo 185 del CPACA, decisión que fue publicada en la página web del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, y notificada a los respectivos correos electrónicos del Municipio de Candelaria, de la Gobernación del Valle del Cauca, del Ministerio Público y del Ministerio del Interior.

La Secretaría de la Corporación en cumplimiento del numeral 4^o del auto que avocó conocimiento, remitió el Oficio No. OSND/2020-00344-00 de abril 3 de 2020, al alcalde del Municipio de Candelaria, para que, en el término de 5 días, remitiera copia de todos los actos administrativos que antecedieron al acto objeto de control, en especial el Plan de Acción Específico. El Municipio de Candelaria en respuesta de lo anterior, remitió:

-Plan de Acción Específico (6 folios) *“ENCAMINADO AL FORTALECIMIENTO DE LA RED HOSPITALARIA Y SEGURIDAD DEL PERSONAL DE LA SALUD, PARA LA ATENCIÓN DE PACIENTES CON COVID-19 CON RECURSOS QUE PUEDAN OBTENER POR MEDIO DEL DEPARTAMENTO Y LA NACIÓN”*, de marzo 25 de 2020.

- Cronograma de actividades de respuesta ante la emergencia por COVID-19 a la fecha (2 folios).

- Documento denominado *“DONACIONES Y PRESUPUESTO FINAL”* (2 folios).

- Evaluación de daños y análisis de necesidades *“EDAN”*. - Acciones realizadas por el Municipio con recursos propios (1 folio).

- Presupuesto de acciones realizadas por el Municipio a la fecha (con recursos propios) (3 folios).

1.3. INTERVINIENTES.

1.3.1. Concepto del Ministerio Público.

El señor Procurador 18 Judicial II para Asuntos Administrativos, atendiendo lo dispuesto en el artículo 303 del CPACA, el cual permite que los agentes del Ministerio Público, actúen como un sujeto procesal especial en los procesos de control inmediato de legalidad, oportunamente presentó alegatos de conclusión, pidiendo a la Corporación, declarar ajustado a derecho el acto administrativo objeto de revisión en los siguientes términos:

“DEL ANÁLISIS PARA EL CASO EN CONCRETO

² **CUARTO:** Decretar como **PRUEBA**, copia de todos los actos administrativos que antecedieron al acto objeto de control, en especial copia del *PLAN DE ACCION ESPECÍFICO*, al que hace referencia el acto objeto de control, para lo cual abre un término de cinco (5) días, disponiendo que la Secretaría del Tribunal libre por medio electrónico las comunicaciones respectivas, acompañando copia integral de este proveído, solicitando dicha prueba al Municipio de Candelaria.



Atendiendo el esquema metodológico que hubiere precisado el Consejo de Estado para el análisis de las actuaciones administrativas que se expidieren al amparo de un estado de excepción, procederemos a revisar el contenido formal y material del referido acto administrativo al amparo de la referida principalística.

1º. En cuanto al principio de integralidad

Teniendo como premisa que estamos ante un tipo de control de legalidad especial que no abarca la totalidad del ordenamiento jurídico como correspondería a otro tipo de medios de control y que por ende no se generaría los efectos de la cosa juzgada absoluta, debemos señalar que el acto administrativo del orden local hoy objeto de análisis, hace referencia y se encuentra directamente ligado con las circunstancias que permitieron decretar el estado de excepción de Emergencia Económica por parte del Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de 2020, así mismo como con los Decretos Nacionales No. 438 Y 439 de esta misma anualidad. Es por ello que en cuanto a este principio de integralidad cuando se revisan las decisiones asumidas territorialmente, podemos colegir que se cumple a cabalidad.

2º. En cuanto al principio de autonomía

Y entendiendo como tal que la competencia del Operador Judicial Administrativo no requiere la existencia previa de un fallo de constitucionalidad sobre la declaratoria del estado de excepción, ni de la legalidad de los decretos asumidos por el gobierno nacional, estas circunstancias se cumplen a cabalidad en la presente oportunidad.

3º. En cuanto al control oficioso:

Se establece que el control inmediato de legalidad que nos motiva fue avocado por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle en forma oficiosa como se estila en el contenido del Auto de fecha 31 de marzo de 2020, donde además se estableció un término de 10 días para su fijación en lista, con su periodo de pruebas y su posterior traslado al Ministerio Público para efectos de la conceptualización que hoy nos motiva.

4º. En cuanto a la causalidad normativa o conexidad.

En este basamento se deberá constatar que las medidas administrativas adoptadas tengan relación directa con el estado de emergencia, es decir con los componentes fácticos que suscitaron la declaratoria del estado de excepción.

En otros términos, se trata de un ejercicio valorativo a partir de la revisión del decreto del orden nacional y la decisión asumida por la entidad territorial, en el que el juicio de conexidad exige comprobar el nexo causal existente entre las causas que motivaron la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica y las medidas contenidas en el acto administrativo objeto de revisión.

Así, en el caso de las medidas locales, en las voces del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, deben ser un desarrollo de los decretos legislativos.

Es por ello que para el caso en particular SE CUMPLE PLENAMENTE este requisito, evidenciando similitud y simetría normativa, entre las decisiones que hubiere emitido el gobierno nacional con las que se asumieron por la entidad territorial local, y relacionadas con la declaratoria de calamidad pública, disponiendo de los planes de acción a seguir para la prevenir la propagación del covid-19.

5º. En cuanto al principio de proporcionalidad



Las medidas administrativas que se llegaren a adoptar por parte de las autoridades en desarrollo de un estado de excepción como el que nos motiva, deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos que ocasionaron la emergencia, por sobre todo en razón a que esas medidas restringen el ejercicio de derechos fundamentales, debiendo permanecer tan solo hasta tanto se retorne al estado de normalidad.

Así, al examinar lo que hubiere decidido la entidad territorial local, para con este principio se cumple a cabalidad toda vez que con las medidas adoptadas se propende por la prevención de contagios como guardando las proporciones lo hubiere realizado el Gobierno Nacional.

6º. En cuanto al principio de necesidad

El juicio de la necesidad, previsto en el artículo 11 de la Ley 137 de 1994, implica que en el cuerpo del acto administrativo expedido por la entidad territorial se expresen y justifique cada una de las medidas adoptadas y si éstas son necesarias para lograr conjurar la crisis del estado excepcional.

La necesidad fáctica, mide la contribución de las medidas a superar la crisis. La necesidad, jurídica, revisa que no exista, dentro del ordenamiento jurídico, una medida que permita tomar la misma decisión. No quiere decir que, si la medida que se adopta es ordinaria ello haga, per se, ilegal, la medida. No. Lo que replica la jurisprudencia constitucional es que, aplica el criterio de la subsidiariedad, es decir, que la medida extraordinaria aparece como subsidiaria a la medida ordinaria.

En el presente caso, SE CUMPLE PLENAMENTE este requisito toda vez que las medidas adoptadas además de atemperarse a las políticas que ha fijado el gobierno nacional, se hacen indispensables para evitar la propagación del covid-19. En efecto, la declaratoria de emergencia sanitaria, hecha por el Ministerio de Salud y Protección Social, y la declaratoria del Estado de emergencia en salud, son fundamento irrefutable de ello.”

1.3.2. Departamento del Valle del Cauca.

Por conducto de apoderado judicial la Gobernadora del Departamento del Valle del Cauca, se pronunció haciendo una relación de las disposiciones adoptadas por el Gobierno Nacional y la Gobernación frente al COVID-19.

En cuanto a los aspectos formales del Decreto 0087 de marzo de 2020, sostuvo que, si bien fue expedido y sancionado el 25 de marzo de los corrientes por el señor Alcalde Municipal de Candelaria, verificada la página web de la Alcaldía de Candelaria no se pudo constatar la publicación del referido decreto.

Dijo que la competencia que tiene el alcalde municipal de Candelaria (Valle del Cauca) para expedir el decreto que declare la situación de calamidad pública en ese municipio, se encuentra soportada en el artículo 315 de la Constitución Política; sin embargo, dicho decreto debe ser previamente coordinado con las instrucciones del presidente y con la fuerza pública de la respectiva jurisdicción, según lo dispone el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020.

Más adelante hizo una relación de las normas constitucionales, legales y reglamentarias en la materia, tales como la Ley 1523 de 2012, “*Por la cual se adopta la política*



nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”, (artículos 1, 12, 14, 58, 65 y 66); así como la Ley 1801 de 2016 “*Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia*”, entre otras.

Que en consecuencia de lo anterior el Alcalde Municipal de Candelaria (Valle del Cauca), expidió el Decreto No. 087 de marzo 25 de 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA CALAMIDAD PUBLICA CON OCASION DE LA SITUACION EPIDEMIOLOGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE CANDELARIA VALLE*”.

Que como consecuencia de la crisis por causa de la pandemia COVID-19 el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia por medio del Decreto 417 de marzo 17 de 2020 orientado a facilitar la toma de medidas excepcionales en materia de salud, empleo, abastecimiento de bienes básicos y economía. Por medio del Decreto 418 de marzo 18 de 2020 ordenó que las disposiciones e instrucciones que sean adoptadas por las autoridades territoriales deben ser **previamente coordinadas** con las instrucciones del presidente y con la fuerza pública de la respectiva jurisdicción.

Advirtió que los decretos expedidos por los alcaldes y gobernadores por medio de los cuales adoptan las recomendaciones y medidas encaminadas a prevenir el contagio y la propagación de la enfermedad Coronavirus COVID-19 en la jurisdicción del Valle del Cauca, deberán presentarse con ocasión de los decretos legislativos expedidos por el presidente de la república durante el Estado de Excepción.

Para ello sostuvo que la procedibilidad del control inmediato de legalidad de que tratan el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 del CPACA, está determinada por los siguientes presupuestos, a saber, **i)** tratarse de un acto administrativo de carácter general, **ii)** dictado en ejercicio de la función administrativa que se concreta en la potestad reglamentaria y, **iii)** que desarrolle un decreto legislativo expedido en un estado de excepción.

Finalmente expresó que puede acontecer que el decreto no sea susceptible del control inmediato de legalidad referido en la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 del CPACA, lo anterior, sin perjuicio del control ordinario por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través del medio de control de nulidad contemplado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011. Por tanto, señaló que en caso de no cumplir con los presupuestos para efectuar un control automático de legalidad respecto de los actos expedidos por los alcaldes y gobernadores con ocasión a los decretos legislativos expedidos por el presidente de la república durante el Estado de Excepción en los términos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 del CPACA, se deberá no avocar el conocimiento.

II. CONSIDERACIONES



2.1. COMPETENCIA

De conformidad con los artículos 151³ numeral 14⁴ y 185⁵ del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, CPACA, es competente el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, para resolver en única instancia el asunto de la referencia, por tratarse del medio de control inmediato de legalidad del Decreto No. 087 de marzo 25 de 2020. “*POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA CALAMIDAD PUBLICA CON OCASION DE LA SITUACION EPIDEMIOLOGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE CANDELARIA VALLE*”, expedido por el Alcalde Municipal de Candelaria.

2.2. PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER

La controversia jurídica básicamente se contrae a esclarecer el siguiente interrogante.

¿Se cumplen los presupuestos señalados en la ley y la jurisprudencia para efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto 087 de marzo 25 de 2020, expedido por el alcalde municipal de Candelaria?

Así las cosas, ¿Obedece la expedición del Decreto N° 087 por parte del alcalde del municipio de Candelaria, al desarrollo de algún decreto legislativo?

2.3. TESIS DE LA SALA.

La Sala Unitaria desvinculará el proveído de marzo 31 de 2020 adoptado en principio al resolver sobre la admisión, toda vez que analizados los fundamentos de derecho del **Decreto No. 087 de marzo 25 de 2020**, “*POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA CALAMIDAD PUBLICA CON OCASION DE LA SITUACION EPIDEMIOLOGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE CANDELARIA VALLE*”, se evidencia que no desarrolla uno o varios de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional durante el estado de excepción declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, motivo por el cual dicho acto escapa al medio de control inmediato de legalidad, sin perjuicio de que pueda ser demandado a través de los demás medios de control procedentes que prevé el CPACA.

2.4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

³ **Artículo 151.** *Competencia de los Tribunales Administrativos en única instancia.* Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

⁴ 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

⁵ **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: (...)

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.



2.4.1. El estado de emergencia económica, social y ecológica derivado de la pandemia COVID-19.

Es sabido que el pasado 11 de marzo de este año, la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó el brote de la enfermedad COVID-19 (acrónimo del original *coronavirus disease 2019*⁶) como una pandemia, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 de marzo 12 de 2020, declaró «*la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020*», en consecuencia, ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

En consecuencia de ello, el señor Presidente de la República, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica mediante Decreto 417 de marzo 17 de 2020, con miras a atender la crisis económica y social derivada de la pandemia COVID-19, ahora bien, la Constitución Política permite al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar tres estados de excepción: de guerra exterior⁷, el cual se explica con su propia denominación; el de conmoción interior⁸, el cual obedece a una grave perturbación del orden público que desborda las capacidades ordinarias de la Fuerza Pública y que atenta contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana; y finalmente, de emergencia⁹ que tiene su génesis en hechos que amenacen o perturben gravemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública.

Durante la vigencia de los estados de excepción, el Gobierno Nacional tiene facultades para expedir los decretos legislativos que considere necesarios para superar la situación, que incluso pueden suspender leyes que resulten incompatibles.

La revisión imperativa de estas disposiciones está atribuida a la Corte Constitucional, corporación que mediante Boletín No. 63 de mayo 20 de 2020¹⁰, informó que encontró ajustado a la constitución el Decreto 417 de marzo 17 de 2020, “*por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional*”.

Una vez efectuada la declaratoria, el presidente puede expedir decretos legislativos (que gozan de fuerza de ley), que tienen que estar suscritos por todos los ministros y deberán referirse a materias que guarden relación directa y específica con el estado de excepción.

⁶ Organización Mundial de la Salud (OMS), ed. (11 de febrero de 2020). «Intervención del Director General de la OMS en la conferencia de prensa sobre el 2019-nCoV del 11 de febrero de 2020». Consultado el 15 de abril de 2020 en: <http://web.archive.org/web/20200220051931/https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-remarks-at-the-media-briefing-on-2019-ncov-on-11-february-2020>.

⁷ Artículo 212.

⁸ Artículo 213.

⁹ Artículo 215.

¹⁰ <https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?La-declaratoria-de-estado-de-emergencia-en-Colombia-est%C3%A1-ajustada-a-la-Constituci%C3%B3n-8904>



Como uno de los mecanismos para garantizar el correcto ejercicio de esas facultades, el artículo 55 de la Ley 137 de 1994 estableció un control automático de los decretos legislativos, que estará a cargo de la Corte Constitucional. Su artículo 20 dispuso que:

“Artículo 20. Control 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 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”.*

El control de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, fue reproducido en el artículo 136 del CPACA (Ley 1437 de 2011)¹¹ que, además, aclaró que la autoridad judicial debía asumir de oficio el conocimiento del asunto, en caso de que la correspondiente autoridad administrativa no efectuare el envío del acto sujeto a control.

De conformidad con las normas mencionadas, para que las medidas administrativas estén sujetas al 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. Sobre esta segunda característica, téngase en cuenta que el acto administrativo deberá contener disposiciones que estén encaminadas a permitir la ejecución o aplicación del decreto legislativo (en ello consiste su desarrollo).

2.4.2. Jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado frente a exigir que el acto administrativo deba ser desarrollo de un decreto legislativo.

La C. 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.”

¹¹ **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.



La jurisprudencia constitucional interpreta, a partir de la claridad de la disposición normativa, que ese control judicial recae sobre los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos.

A su vez, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en varios pronunciamientos sostiene que uno los presupuestos que habilita el control inmediato de legalidad es que el acto administrativo sea desarrollo de un decreto legislativo. En sentencia del 21 de junio de 1999¹², afirmó:

“La lectura de la norma transcrita indica que son tres los presupuestos requeridos para que sea procedente 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.”

En igual sentido, la sentencia del 2 de noviembre de 1999¹³, sostuvo:

“De acuerdo con esta regla son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber:

Que se trate de un acto de contenido general.

Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y

Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.”

En las sentencias del 20 de octubre de 2009¹⁴ y del 31 de mayo de 2011¹⁵, invocó de manera expresa los presupuestos expuestos en la providencia del 2 de noviembre de 1999.

En la misma línea, la sentencia del 5 de marzo de 2012¹⁶ puntualizó:

“El control inmediato de legalidad 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.”

En similares términos se pronunció en fallos de julio 8 de 2014¹⁷ y mayo 24 de 2016¹⁸.

De acuerdo con lo anterior, la postura de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado exige, para la procedencia del control inmediato de legalidad, que el acto administrativo sea desarrollo de un decreto legislativo.

¹² Radicado CA-023.

¹³ Radicado CA-037.

¹⁴ Expediente 11001-03-15-000-2009-00549-00.

¹⁵ Expediente 11001-03-15-000-2010-00388-00.

¹⁶ Expediente 11001-03-15-000-2010-00369-00.

¹⁷ Expediente 11001-03-15-000-2011-01127-00.

¹⁸ Expediente 11001-03-15-000-2015-02578-00.



No obstante, vale decir que mediante providencia de abril 15 de 2020¹⁹, el consejero William Hernández Gómez expuso algunas razones para sustentar que, dadas las circunstancias que se predicen del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por la pandemia del COVID-19, el control inmediato de legalidad debía recaer sobre todos actos administrativos expedidos a partir de la declaratoria del estado de excepción y que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, así no estuvieran desarrollando decretos legislativos.

Frente a dicha postura la Sala Plena de esta Corporación ya tuvo la oportunidad de pronunciarse en providencia del 23 de abril de 2020²⁰, dentro del proceso radicado No. 2020- 0299-00, indicando que se aparta de la misma, por lo cual al *sub lite* se traen los argumentos esgrimidos por ser relevantes para resolver el caso concreto:

“45. Si bien las razones dadas en esa providencia no reflejan la postura de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado (pues fue una decisión de ponente) y no constituyen ratio decidendi²¹ (motivo por el cual carecen de fuerza vinculante), lo cierto es que los planteamientos allí expuestos enriquecen la discusión sobre la materia y, por ende, la Sala estima conveniente referirse a ellos.

46. La argumentación parte de la importancia del derecho convencional y constitucional a la tutela judicial efectiva, que, entre otras cosas, impone el deber de procurar condiciones necesarias para que las personas puedan acceder al aparato judicial y resolver las controversias que se suscitan. Acto seguido, expuso que ese derecho a la tutela judicial efectiva se ve restringido por la limitación a la movilidad de las personas (derivada del aislamiento preventivo obligatorio), por la falta de atención al público en los despachos judiciales y por la suspensión de términos judiciales declarada por el Consejo Superior de la Judicatura, circunstancias que dificultan la interposición del medio de control de nulidad simple para enjuiciar esas medidas administrativas que han sido adoptadas a partir de la declaratoria del Estado de emergencia y cuya finalidad es hacer frente a los efectos de la pandemia. Destacó que esas medidas administrativas, a pesar de no ser desarrollo de decretos legislativos y que incluso corresponden al ejercicio de competencias ordinarias, podían generar restricciones arbitrarias a los derechos humanos y, por ende, debía activarse el control inmediato de legalidad.

47. Lo primero que debe destacarse es que la interpretación propuesta toma en consideración circunstancias que no se predicen de todos los Estados de Excepción, sino de este en particular. Es decir, esa postura interpreta el artículo 20 de la Ley 137 de la 1994 de tal manera que solo encuentra justificación en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivado de la pandemia del Covid-19, pero que no resultaría válida en otros Estados de Excepción.

48. Ello permite reafirmar que el criterio material que determina la procedencia del control inmediato de legalidad es el de la naturaleza del acto administrativo como desarrollo de decretos legislativos, que encuentra justificación en todos los Estados de Excepción, y no únicamente en el declarado mediante Decreto Legislativo 417 de 2020.

¹⁹ Expediente 11001-03-15-000-2020-01006-00.

²⁰ Tribunal Administrativo del Valle. Providencia del 23 de abril de 2020. Control Inmediato de legalidad. Decreto 063 de 2020. Autoridad. Municipio de Dagua. M.P. Patricia Feuillet Palomares.

²¹ En ese pronunciamiento se resolvió rechazar el medio de control inmediato de legalidad sobre el Memorando I-GAMG-20-004065 del 25 de febrero de 2020, suscrito por el director encargado de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano del Ministerio de Relaciones Exteriores. La razón de la decisión (ratio decidendi) consistió en que el control inmediato de legalidad no procede respecto de actos administrativos que hayan sido expedidos antes de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.



49. *Ahora, a juicio de la Sala, hacer extensivo el control inmediato de legalidad no es una medida idónea ni proporcionada para solucionar la preocupación que sirvió de fundamento a esa postura.*

50. *No es idónea porque no es una solución efectiva: en efecto, el Gobierno Nacional pudo haber dispuesto el aislamiento preventivo obligatorio sin necesidad de declarar el Estado de Emergencia —correspondió al ejercicio de la competencia atribuida por el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política—, en cuyo caso las medidas administrativas adoptadas en ejercicio de competencias ordinarias para hacer frente a la pandemia no estarían sujetas a control inmediato de legalidad, a pesar de que se pudiera constatar la dificultad para promover el medio de control de nulidad simple.*

51. *Es más, hoy en día el aislamiento preventivo obligatorio se mantiene (junto con todas las circunstancias que dificultan la interposición del medio de control de simple nulidad) sin que haya habido necesidad de prorrogar el Estado de Excepción, lo que supone que, ahora, las medidas administrativas que querían incluirse en control inmediato de legalidad no lo estarán. En otras palabras, la interpretación sui generis dada al artículo 20 de la Ley 137 de 1994 no soluciona la aparente restricción del derecho a la tutela judicial efectiva, pues, se reitera, actualmente las medidas administrativas adoptadas para hacer frente a la pandemia y expedidas en ejercicio de competencias ordinarias no son pasibles del control inmediato de legalidad, aun cuando se mantiene la dificultad para cuestionarlas en ejercicio del medio de control de simple nulidad.*

52. *Por otra parte, la interpretación dada es desproporcionada en relación con el principio de justicia rogada que se mantiene en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Ese principio de justicia rogada puede constatarse a partir de la presunción de legalidad de los actos administrativos (artículo 88 del CPACA) y del deber que se le impone al demandante de indicar las normas violadas y el concepto de violación cuando se impugna un acto administrativo (numeral 4º del artículo 162 de la Ley 1437 de 2011)²².*

53. *En efecto, los actos administrativos de carácter general expedidos en ejercicio de competencias ordinarias pueden ser cuestionados bajo el medio de control de simple nulidad: ese es el control judicial que ha dispuesto el legislador (artículo 137 del CPACA). Las reglas que imperan en ese tipo de control judicial exigen que el análisis se realice frente a las normas invocadas en la demanda²³, y no de manera integral. Ello es una manifestación del principio de justicia rogada.*

54. *Siendo así, la Sala estima que es desproporcionado sustituir el control judicial previsto por el legislador para actos administrativos de carácter general expedidos en ejercicio de competencias ordinarias, que es un control limitado a las normas invocadas por la persona que cuestiona la legalidad, por un control integral, que es el que se predica del control inmediato de legalidad. No es conveniente que el poder judicial ejerza un control bajo reglas distintas a las definidas por el legislador.*

55. *Finalmente, en vista de que no se desconoce la importancia de la preocupación expuesta en el auto del 15 de abril de 2020, es necesario explorar otras medidas que permiten hacerle frente: por ejemplo, levantar la suspensión de términos para que las personas puedan cuestionar por vía de simple nulidad la legalidad de los actos administrativos adoptados en ejercicio de competencias ordinarias y expedidos para hacer frente a la pandemia del coronavirus.*

²² **Artículo 162.** *Contenido de la demanda.* Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá: (...)

4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.

²³ Salvo que se advierta una vulneración a derechos fundamentales o violación flagrante de la Constitución.



56. *En conclusión, expuestas las razones por las cuales no se comparte la postura esgrimida en la providencia del 15 de abril de 2020²⁴, la Sala ratifica que el control inmediato de legalidad procede únicamente respecto de actos administrativos que desarrollen decretos legislativos.”*

Posición consonante con la que consigna otra providencia del Consejo de Estado, que concluyó lo siguiente²⁵:

*“Ahora bien, cuando los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA hacen alusión al control judicial de las “medidas de carácter general”, no se están refiriendo a todas las manifestaciones formales e informales de la actividad administrativa que se profieren en tiempos de normalidad, sino que el control inmediato de legalidad previsto en esas disposiciones y ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo recae en disposiciones que, en tiempos de excepción, reúnen dos presupuestos: i) subjetivo (autoridad que lo expide), que el acto formal o informal sea expedido por una autoridad del nivel nacional o territorial; y ii) objetivo (situación fáctica en la que se establezca objeto, causa, motivo y finalidad), que el acto sea general, se expida en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos durante el estado de excepción.
(...)*

El Despacho pone de presente que la Resolución 113 del 13 de abril de 2020, expedida por la Agencia Nacional del Espectro –ANE–, si bien en la parte considerativa hace referencia al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, expedido por el Presidente de la República a través del cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el fundamento principal para expedirla fue el Decreto 457 de 2020 y el Decreto 531 de 2020, en los cuales se ordenó, en virtud de facultades ordinarias, el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Así las cosas y de conformidad con lo anterior, no se encuentra configurado en su plenitud el presupuesto objetivo exigido por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, –que el acto se haya expedido al amparo de un decreto de desarrollo legislativo de estado de excepción–, por lo que no existe mérito para avocar de oficio el conocimiento a través del control inmediato de legalidad de la Resolución [Resolución] 113 del 13 de abril de 2020, expedida por la ANE. Lo anterior, sin perjuicio que sobre la mencionada resolución se pueda adelantar el examen de control de constitucionalidad y legalidad, a petición de parte y a través de los medios previstos en la Ley.”

III. CASO CONCRETO

En ese orden, declarado el estado de emergencia económica, social y ecológica por Decreto 417 de 2020, durante la vigencia del estado de excepción, el Gobierno asume facultades para expedir los decretos legislativos que considere necesarios para superar la situación, los cuales incluso pueden suspender leyes que les resulten incompatibles. Además, es sabido, que ante la persistencia de la crisis derivada de la pandemia COVID-19 el presidente se vio precisado a decretar nuevamente el estado de excepción mediante el Decreto 637 de mayo 6 de 2020²⁶, por otros treinta (30) días calendario.

²⁴ Expediente 11001-03-15-000-2020-01006-00.

²⁵ C. de E. Auto de mayo 8 de 2020. Radicación 11001031500020200146700. Control inmediato de legalidad a la Resolución 113 del 13 de abril de 2020, expedida por la Agencia Nacional del Espectro (ANE). CP. Dr. Ramiro Pazos Guerrero.

²⁶ “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”



Ahora bien, el alcalde municipal de Candelaria, mediante **Decreto No. 087 de marzo 25 de 2020** declaró la calamidad pública en el municipio con ocasión al COVID-19.

3.1. PROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD (CIL) EN EL ASUNTO

Como se dijo al principio, ante la falta de información suficiente del acto a controlar y ausencia de una posición definida o consistente respecto de determinación de los actos a controlar, el despacho prefirió abordar el conocimiento del mencionado decreto, por lo que le corresponde en esta etapa, realizar un estudio asertivo de procedencia del Decreto No. 087 de marzo 25 de 2020, y si este no tiene como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, sujeto del control automático de legalidad que ordenan los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, esta Corporación deberá abstenerse de emitir pronunciamiento de fondo.

3.2. QUE SE TRATE DE UN ACTO DE CONTENIDO GENERAL

Al observar *prima facie* el **Decreto No. 087 de marzo 25 de 2020**, se evidencia que el alcalde del municipio de Candelaria declaró la situación de calamidad pública por el término de seis (6) meses.

De igual forma se observa que desarrolla las siguientes medidas de carácter general:

- Decretar la situación de calamidad pública en el Municipio de Candelaria, con el fin de adelantar las acciones de respuesta, atención, rehabilitación, prevención, contención, control, reconstrucción y recuperación frente a la epidemia ocasionada por el Coronavirus COVID-19.
- El Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres a través de la Secretaría de Gobierno y Convivencia Ciudadana del Municipio de Candelaria Valle, elaborará el *PLAN DE ACCIÓN ESPECÍFICO* que incluya las acciones para la respuesta, atención, rehabilitación, prevención, contención, control, reconstrucción y recuperación en el manejo de los efectos adversos que ocasione el ingreso de la epidemia del Coronavirus COVID-19, cual será de obligatorio cumplimiento para todas las entidades públicas y privadas que deban contribuir a su ejecución en los términos señalados (artículo 61 de la Ley 1523 de 2012).
- Las acciones adelantadas en el marco de la declaratoria de calamidad pública se informarán de manera periódica al Alcalde Municipal y al Consejo Municipal de Gestión de Riesgos de Desastres - CMGRD, por parte de las entidades públicas y privadas que intervengan en su ejecución, para lo cual se adjuntarán los soportes respectivos (artículo 62 de la Ley 1523 de 2012).



- El seguimiento y control del Plan de Acción Específico, estará a cargo del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres del Municipio de Candelaria Valle y los resultados de este seguimiento y evaluación serán remitidos a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, de acuerdo a los requerimientos y a las disposiciones de la Ley 1523 de 2012.

- El Municipio de Candelaria adelantará las gestiones que se requieran de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo VII de la Ley 1523 de 2012, con el fin de atender de manera integral la situación de calamidad pública decretada. Que los recursos para la ejecución del Plan de Acción Específico, podrán provenir de entidades del orden internacional, nacional, departamental, regional, municipal, públicas o privadas.

-Que, para el cumplimiento de todas actuaciones y actividades, la Secretaría de Hacienda Municipal, realizará las operaciones presupuestales que resulten necesarias para atender de manera efectiva la situación de calamidad pública.

De conformidad con lo descrito, es claro que las determinaciones adoptadas en el Decreto **087**, son de carácter general y sus efectos son *erga omnes*, pues cobijan a la generalidad de los ciudadanos sin distinción alguna. En consecuencia, el primer presupuesto de procedibilidad está satisfecho.

3.3. Que sea dictado en ejercicio de una función administrativa.

Se entiende por *función administrativa*, aquella ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones. El artículo 209 de la Constitución Política prevé:

“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.”

A su vez, los artículos 314 y 315 *ibidem* en relación con las atribuciones de los alcaldes consagran:

“Artículo 314. *En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos institucionales de cuatro (4) años, y no podrá ser reelegido para el período siguiente. (...)*”

Artículo 315. *Son atribuciones del alcalde:*

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 <sic>. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante (...)”

Por su parte, la Ley 715 de 2001²⁷ en su artículo 44 señala que les corresponde a los municipios dirigir y coordinar el sector de salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) en el ámbito de su jurisdicción, para lo cual se cumplirán las siguientes funciones:

“44.1. De dirección del sector en el ámbito municipal:

44.1.1. Formular, ejecutar y evaluar planes, programas y proyectos en salud, en armonía con las políticas y disposiciones del orden nacional y departamental.

44.1.2. Gestionar el recaudo, flujo y ejecución de los recursos con destinación específica para salud del municipio, y administrar los recursos del Fondo Local de Salud.

44.1.3. Gestionar y supervisar el acceso a la prestación de los servicios de salud para la población de su jurisdicción.

44.1.4. Impulsar mecanismos para la adecuada participación social y el ejercicio pleno de los deberes y derechos de los ciudadanos en materia de salud y de seguridad social en salud.

44.1.5. Adoptar, administrar e implementar el sistema integral de información en salud, así como generar y reportar la información requerida por el Sistema.

44.1.6. Promover planes, programas, estrategias y proyectos en salud y seguridad social en salud para su inclusión en los planes y programas departamentales y nacionales.

44.1.7 <Numeral INEXEQUIBLE>

44.2. De aseguramiento de la población al Sistema General de Seguridad Social en Salud

44.2.1. <Ver Notas del Editor> Financiar y cofinanciar la afiliación al Régimen Subsidiado de la población pobre y vulnerable y ejecutar eficientemente los recursos destinados a tal fin.

44.2.2. Identificar a la población pobre y vulnerable en su jurisdicción y seleccionar a los beneficiarios del Régimen Subsidiado, atendiendo las disposiciones que regulan la materia.

44.2.3. <Numeral derogado por el artículo 145 de la Ley 1438 de 2011>

44.2.4. Promover en su jurisdicción la afiliación al Régimen Contributivo del Sistema General de Seguridad Social en Salud de las personas con capacidad de pago y evitar la evasión y elusión de aportes.

44.3. De Salud Pública

44.3.1. <Numeral modificado por el artículo 5 de la Ley 1438 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Adoptar, implementar y adaptar las políticas y planes en salud pública de conformidad con las disposiciones del orden nacional y departamental, así como formular, ejecutar y evaluar, los planes de intervenciones colectivas.

²⁷ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.



44.3.2. *Establecer la situación de salud en el municipio y propender por el mejoramiento de las condiciones determinantes de dicha situación. De igual forma, promoverá la coordinación, cooperación e integración funcional de los diferentes sectores para la formulación y ejecución de los planes, programas y proyectos en salud pública en su ámbito territorial.*

44.3.3. *Además de las funciones antes señaladas, los distritos y municipios de categoría especial, 1o., 2o. y 3o., deberán ejercer las siguientes competencias de inspección, vigilancia y control de factores de riesgo que afecten la salud humana presentes en el ambiente, en coordinación con las autoridades ambientales.*

44.3.3.1. *<Ver Notas del Editor> Vigilar y controlar en su jurisdicción, la calidad, producción, comercialización y distribución de alimentos para consumo humano, con prioridad en los de alto riesgo epidemiológico, así como los de materia prima para consumo animal que representen riesgo para la salud humana.*

44.3.3.2. *Vigilar las condiciones ambientales que afectan la salud y el bienestar de la población generadas por ruido, tenencia de animales domésticos, basuras y olores, entre otros.*

44.3.3.3. *Vigilar en su jurisdicción, la calidad del agua para consumo humano; la recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos; manejo y disposición final de radiaciones ionizantes, excretas, residuos líquidos y aguas servidas; así como la calidad del aire. Para tal efecto, coordinará con las autoridades competentes las acciones de control a que haya lugar.*

44.3.4. *<Ver Notas del Editor> Formular y ejecutar las acciones de promoción, prevención, vigilancia y control de vectores y zoonosis.*

44.3.5. *<Ver Notas del Editor> 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, 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.*

44.3.6. *Cumplir y hacer cumplir en su jurisdicción las normas de orden sanitario previstas en la Ley 9a. de 1979 y su reglamentación o las que la modifiquen, adicionen o sustituyan.*

44.3.7 *<Numeral adicionado por el artículo 5 de la Ley 1438 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Coordinar y controlar la organización y operación de los servicios de salud bajo la estrategia de la Atención Primaria en Salud a nivel municipal.*

Parágrafo. *Los municipios certificados a 31 de julio de 2001 que hayan asumido la prestación de los servicios de salud, podrán continuar haciéndolo, si cumplen con la reglamentación que se establezca dentro del año siguiente a la expedición de la presente ley. Ningún municipio podrá asumir directamente nuevos servicios de salud ni ampliar los existentes y están obligados a articularse a la red departamental.*

Ahora bien, **Ley 1523 de 2012** “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”, expresa entre otras cosas, lo siguiente:

“Artículo 59. *Criterios para la declaratoria de desastre y calamidad pública. La autoridad política que declare la situación de desastre o calamidad, según sea el caso, tendrá en consideración los siguientes criterios:*

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



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

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

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

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

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

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

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

Lo cual significa que el alcalde municipal de Candelaria en uso de sus atribuciones constitucionales y *en ejercicio de la función administrativa* expidió el Decreto 087 de marzo 25 de 2020, con lo cual se cumple con el segundo aspecto de procedibilidad del medio de control de legalidad.

3.4. Que el acto administrativo tenga como fin desarrollar uno o más decretos legislativos dictados por el Gobierno Nacional en el marco de un Estado de Excepción.

Para analizar si se cumple con este último presupuesto, se debe hacer alusión a los considerandos expuestos en el **Decreto 087 de marzo 25 de 2020**, de ellos advierte el ponente:

“EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE CANDELARIA VALLE, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el artículo 315 de la Constitución Política, la Ley 715 de 2001, la Ley 1523 de 2012, la Ley 1551 de 2012, la Ley 1751 de 2015, el Decreto 780 de 2016, las Resoluciones 380 y 385 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, y”

Finalmente, si bien es claro que el decreto enviado para control es un acto de contenido general y fue dictado en ejercicio de la función administrativa, también lo es que no tiene como fin el desarrollo de decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción, pues en el epígrafe dicho acto invocó las facultades y competencias que se le reconocen a los alcaldes como autoridades de policía en casos de emergencia y calamidad de salubridad pública (numeral 2 del artículo 315 de la Constitución, la Ley 715 de 2001, la Ley 136 de 1994, artículo 91, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 en consonancia con la Ley 1523 de 2012) las cuales no solo son ordinarias, sino que así no lo fueran, con ellas adoptó medidas en desarrollo de otras disposiciones distintas de decreto legislativo alguno.



Es decir, el citado decreto municipal se profirió con las facultades que se encuentran asignadas a la autoridades nacionales y territoriales de forma ordinaria y permanente, además con él se cumplen las recomendaciones y directrices de los órganos nacionales para prevenir la extensión de la pandemia COVID 19, con lo cual se reafirma que no es el uso de facultades ordinarias o extraordinarias lo que conduce a que el acto examinado sea pasible o no del control inmediato de legalidad, sino que, al ejercerlas, el alcalde no lo hacía “...como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción...” y por lo tanto no cabe dentro del presupuesto formal exigido por el artículo 136 del CPACA.

IV. CONCLUSIÓN

Bajo este contexto, no es procedente ejercer el CIL del decreto objeto de revisión.

Por lo tanto, es evidente que el mencionado decreto municipal no se dictó *en desarrollo* de decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República durante del estado de excepción declarado con los Decretos 417 de marzo 17 y 637 de mayo 6 de 2020.

Finalmente, como dijo al principio y ha reiterado la Sala Unitaria en esta providencia, el abordaje del asunto inicialmente fue en prevención de afectar la naturaleza particular del control judicial o el deber funcional de juzgar, por las siguientes razones:

- i) A que, como en ese momento el decreto enviado no estaba acompañado de sus antecedentes, presentaba dudas para el análisis de los requisitos de procedencia.
- ii) Pese a que existían providencias anteriores acerca de criterios para conocer del CIL, estábamos frente a una fuente nueva y sin precedentes de la situación de emergencia que se pretendía conjurar y de ese modo no había certeza en cuanto al cumplimiento de los requisitos por parte de las medidas a controlar, incluso al interior del H. Consejo de Estado hubo posiciones diversas y posteriores al auto (marzo 31 de 2020 de este despacho), por el cual se avocó en principio el conocimiento del CIL al Decreto 087 de marzo 25 de 2020 y que se reseñan arriba. Fue solo a raíz de una decisión de Sala Plena del Tribunal, que hubo claridad suficiente para asumir una posición bien definida.

Para efectos de solventar la posibilidad de una actuación inoficiosa, se debe tener en cuenta que la jurisprudencia ha resaltado que las actuaciones fallidas en un proceso no pueden atar al juez para insistir en errores, puesto que lo interlocutorio no puede prevalecer sobre lo definitivo²⁸; y, que si hubo inicialmente una apreciación equivocada en un proceso, no puede ella ser fuente de futuros errores²⁹:

²⁸ Corte Suprema de Justicia. Sentencia de 23 de marzo de 1981. Sala de Casación Civil. Reitera lo dicho en otras providencias, que pueden verse en la Gaceta Judicial LXX, 2; LXXVII, 51 y XC 330. Proceso Enrique A. Fuentes contra Herederos de José Galo Alzamora.

²⁹ Corte Suprema de justicia. Sala de Casación Civil. Auto de febrero 4 de 1981. Proceso abreviado suscitado por Juan de la Cruz Acevedo contra Magnolia Rosa Gómez. Consejo de Estado. Sección Tercera. Autos: a) de 8 de octubre de 1987. Exp. 4686.



“En efecto, cuando el Juez advierta yerros dentro del trámite que no son causales de nulidad, el Juez debe tomar las decisiones necesarias tendientes a corregir dicho error. En ese sentido el H. Consejo de Estado ha indicado:

“Varias han sido las manifestaciones de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado sobre que “el auto ilegal no vincula al juez”; se ha dicho que:

-la actuación irregular del juez, en un proceso, no puede atarlo en el mismo para que siga cometiendo errores, porque lo interlocutorio no puede prevalecer sobre lo definitivo; -el error inicial, en un proceso, no puede ser fuente de errores.” ...” Y afirma de esa manera, porque con la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1991 la calificación de la República como un Estado de Derecho con Justicia Social tiene implicaciones, entre otros, en la Administración de Justicia. No es concebible que frente a un error judicial ostensible dentro de un proceso, no constitutivo de causal de nulidad procesal ni alegado por las partes, el juez del mismo proceso, a quo o su superior, no pueda enmendarlo de oficio.” ...” Por consiguiente el juez: -no debe permitir con sus conductas continuar el estado del proceso, como venía, a sabiendas de una irregularidad procesal que tiene entidad suficiente para variar el destino o rumbo del juicio; -no está vendado para ver retroactivamente el proceso, cuando la decisión que ha de adoptar dependería de legalidad real, y no formal por la ejecutoria, de otra anterior.”³⁰. (Cursiva fuera del texto original)

En atención a lo anterior, el referido decreto municipal no es pasible del control automático previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, motivo por el cual escapa al medio de control inmediato de legalidad.

Advertida la improcedencia, y en vista que el ponente mediante auto interlocutorio del 31 de marzo del presente año, avocó el conocimiento del asunto, corresponde al Tribunal, sanear la actuación para no contrariar los postulados constitucionales, en especial el debido proceso, sin perjuicio de que el Decreto 087 de marzo 25 de 2020 del municipio de Candelaria pueda ser demandado a través de los demás medios de control o impugnación procedentes que prevé el CPACA.

Por lo anteriormente expuesto, considera pertinente esta Sala Unitaria, desvincular la providencia mediante la cual asumió el trámite del presente medio de control y, en su lugar, declarará improcedente dicho control.

V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Unitaria del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca,

RESUELVE

PRIMERO. DESVINCULAR del presente proceso, el proveído de marzo 31 de 2020, por las razones contenidas en la parte motiva de esta providencia.



SEGUNDO. Como consecuencia de lo anterior, declarar improcedente el conocimiento del control de legalidad del Decreto 087 del 25 de marzo de 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA CALAMIDAD PUBLICA CON OCASION DE LA SITUACION EPIDEMIOLOGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE CANDELARIA VALLE*” expedido por la Alcaldía Municipal de Candelaria, lo cual implica la terminación del presente proceso de única instancia.

TERCERO. Por secretaría, **NOTIFICAR** esta providencia por vía electrónica a la autoridad remitente, municipio de Candelaria, lo mismo que a los correos electrónicos del señor Agente del Ministerio Público Procurador 18 Judicial Delegado II, soguzman@procuraduria.gov.co y procjudadm18@procuraduria.gov.co

CUARTO. ORDENAR que esta providencia se publique en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo junto con la copia el acto administrativo a que hace referencia, para conocimiento de la comunidad.

QUINTO. Una vez ejecutoriada esta providencia, **ARCHIVAR** el expediente, previas las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

OSCAR SILVIO NARVAEZ DAZA
Magistrado.