

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Yopal, veintidós (22) de julio de dos mil veinte (2020)

Ref.: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Modifica planta de personal del municipio. Ejercicio de poderes administrativos ordinarios. Villanueva. Decreto **034** del 04/06/2020. Rechazo por improcedencia del CIL.

Origen: MUNICIPIO DE VILLANUEVA.
Acto: DECRETO 34 del 04 de junio de 2020
Radicación: 850012333000-2020-00353-00

Magistrado ponente: NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

ASUNTO POR RESOLVER

Se trata de avocar conocimiento e iniciar actuación respecto del decreto municipal de la referencia para ejercer control inmediato de legalidad de actos administrativos territoriales, presuntamente expedidos en desarrollo de estados de excepción, acorde con las reglas instrumentales del art. 185 de la Ley 1437.

EL ACTO SOMETIDO A CONTROL DE LEGALIDAD

1° Se trata del Decreto 034 del 04/06/2020 *“Por medio del cual se modifica el Decreto 002/2016”*, que ajustó el manual de funciones y competencias laborales para los empleos que conforman la planta de personal de la alcaldía municipal de Villanueva, con la advertencia del cumplimiento de la misión, objetivos y funciones, con criterios de eficiencia y eficacia (art. 2). Los ajustes realizados se hicieron para los siguientes empleos o cargos: alcalde; asesores; profesionales; técnicos y asistenciales.

2° Se invocaron como fundamentos los arts. 13 y 32 del Decreto 785/2005 y el Decreto 1083 de 2015; el manual de funciones y competencias laborales del municipio de Villanueva (Decretos 41 del 21/07/2010 y 23 de 2015); Ley 1081 de 2016; y Resolución 1029 del 19/07/2018 (requisitos para los empleados que cumplen funciones de archivista).

3° Sus fundamentos atañen, todos, al régimen administrativo ordinario preexistente a los decretos legislativos que han declarado las dos emergencias económicas, sociales y ecológicas por la pandemia de la COVID 19; tampoco se alude a la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social (R-385 del 12/03/2020).

CONSIDERACIONES

1ª Competencia. Para el trámite de control automático de legalidad, cuando efectivamente se trata de actos administrativos territoriales expedidos con fundamento o para el desarrollo de decretos legislativos adoptados en el marco de estados de excepción, la competencia funcional es privativa del Tribunal, acorde con los arts. 136 y 151-14 CPACA.

2ª El marco normativo de referencia (aspecto procesal).

2.1 El problema conceptual. La serie de casos CIL ha dado lugar en la Corporación a enfoques diferentes; el mayoritario, que se ha centrado en que los actos expedidos a partir del 17/03/2020, fecha de inicio de vigencia del D.L. 417/2020, que guarden relación con la emergencia sanitaria, en el entorno de la pandemia por la COVID 19, deben admitirse para dar curso al mecanismo especial del art. 136 CPACA; otro, que defiende el magistrado que ahora provee, que adicionalmente examina preliminarmente la naturaleza de los decretos nacionales que se invocan y de los demás fundamentos normativos que los motivan, para abrir o cerrar paso al CIL. Se privilegia admisión en los casos dudosos. Para los actos expedidos antes del 17/03/2020, la lectura ha sido unánime: no procede el CIL.

2.2 En esta oportunidad, se advierte que el acto sometido a CIL, se profirió fundamentalmente con base en diversos preceptos ordinarios de carácter permanente y en actos territoriales previos acerca de las funciones de los empleados de planta. Además, el acto territorial se produjo después de haber expirado la vigencia del D.L. 417/2020, con base en diversos preceptos ordinarios relativos al funcionamiento ordinario de la Administración, en especial, manual de funciones de la planta de personal.

2.3 Antecedentes. Esta colegiatura transitó inicialmente una solución ecléctica, alejada tanto de los extremos restrictivos como de los excesivamente expansivos en que se han ubicado otros intérpretes; con pragmatismo judicial, se ha tenido presente que el CIL no hace desaparecer los medios ordinarios de control; que frente a la duda debe dársele entrada; que el escrutinio por este medio excepcional pretende ser rápido, puede ser oficioso y contener los desvaríos o excesos de las autoridades, pero que no puede hipertrofiarse, con menoscabo de los loables fines que se buscan, porque es imposible abarcar absolutamente todo el ordenamiento para compararlo con el acto que se estudia y porque el fallo, con mínima apertura a la participación de la ciudadanía y al debate probatorio, se profiere en única instancia en un tribunal, con riesgo adicional de acentuar la federalización de la JCA o de congestionar al Consejo de Estado con múltiples tutelas contralas decisiones de estas corporaciones. Se busca un justo medio prudente.

2.3.1 El funcionario que profiere este auto estima necesario referirse a una notoria lectura reciente en pro de la expansión del CIL; opción singular que se construyó con los siguientes pilares: i) el bloque de constitucionalidad, en cuanto estipula el deber de los Estados de propender por la tutela judicial efectiva de los derechos; ii) la proliferación de medidas restrictivas de derechos, tales como circulación o movilidad, que dificulta arribar al estrado; y iii) la suspensión de términos para actuaciones judiciales ordinarias, que restringe la intervención de los jueces en guarda de tales derechos¹. No existe actualmente unidad de criterio en el Consejo de Estado y estos asuntos se están despachando en salas especiales de decisión, sin intervención del Pleno Contencioso, que había fijado un solo rumbo.

2.3.2 Expiración de los efectos del D.L. 417/2020. Se advirtió en el enunciado teórico de los antecedentes del problema jurídico procesal, en múltiples salvamentos y aclaraciones del actual ponente, que el acto territorial del que se ocupa este auto, se produjo después de expirada la vigencia del D.L. 417/2020, la cual, según su propio mandato, se mantuvo hasta el 17/04/2020.

Pues bien: acontecida dicha expiración, se quiebra uno de los pilares que ha permitido expandir el CIL a todos los actos territoriales generales que guarden conexidad fáctica con las causas y propósitos de las regulaciones nacionales que declararon la emergencia sanitaria y han definido restricciones a múltiples derechos, en aras de preservar la salud pública, pues en virtud del principio de identidad no será factible sostener que un decreto municipal desarrolla preceptos de un decreto legislativo que ya no regía cuando se produjo.

Es decir, no se puede ser al tiempo un acto municipal desarrollo de lo que ya dejó de ser (el declarativo de la emergencia económica, social y ecológica). La consecuencia técnica de esa nueva realidad normativa exige identificar, en su lugar con mayor rigor, cuál haya sido el fundamento directo o mediato del acto territorial que lo pueda conectar con el desarrollo de otros decretos legislativos, distintos al declarativo del estado de excepción, esto es, establecer cómo, pese a la preexistencia y subsistencia integral de un sistema permanente de fuentes que regulan el ejercicio de poderes extraordinarios de policía administrativa, fue indispensable acudir a dichos tales decretos legislativos; cuáles se invocaron o con cuáles tiene clara conexidad de fines, propósitos y mandatos.

3ª CASO CONCRETO

3.1 El Decreto 034 del 04/06/2020, expedido por el alcalde de Villanueva, adopta disposiciones permanentes, de carácter administrativo, para el funcionamiento de las dependencias adscritas

¹ Consejo de Estado, Sección Segunda-A, auto unitario del 15/04/2020, W. Hernández Gómez, radicación 11001-03-15-000-2020-01006-00. Se advierte que esa posición fue rectificada por su propio autor, ver: Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 19, auto de ponente del 20/05/2020, W. Hernández Gómez, radicación 110010315000-2020-01958-00. Similares enfoques restrictivos, por la técnica instrumental propia del CIL, pueden verse en las siguientes providencias recientes (casos CIL emergencia sanitaria 2020): Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 11, auto de ponente del 22/04/2020, S.J. Carvajal Basto, radicación 11001-03-15-000-2020-01163-00(CA)A; Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 10, sentencia del 10/05/2020, S.L. Ibarra Vélez, radicación 110010315000-2020-00944-00.

a la alcaldía; concretamente, modificó el manual de funciones y competencias laborales del municipio.
3.2 Toda la normativa citada, atañe al funcionamiento administrativo ordinario y permanente de un municipio; Villanueva justificó sus determinaciones en políticas de eficiencia y eficacia para el cumplimiento de objetivos y funciones.

3.4 En el caso concreto, ninguno de los mandatos del decreto municipal se deriva o apoya en el D.L. 417 de 2020, ni en la segunda emergencia económica, social y ecológica (D.L. 637/2020). El primero de esos decretos declarativos del estado de excepción ya no estaba vigente cuando aquel se produjo; tampoco invoca entre sus fundamentos alguno de los decretos legislativos, todavía vigentes, que se adoptaron hasta el 17/04/2020; ni los que vienen actualmente desarrollando el D.L. 637/2020. Ni siquiera alude a contingencias de la COVID 19, ni establece relación alguna entre la emergencia sanitaria, sus protocolos de bioseguridad y la regulación transitoria que han adoptado autoridades nacionales, de Casanare y del propio municipio de Villanueva, para ocuparse de esa situación de coyuntura.

3.5 Se destaca que el instrumento (manual de funciones) que se modifica ahora fue adoptado por el D-002 del año 2016; es decir, sin relación alguna con la contingencia de la actual pandemia.

3.6 Significa lo anterior que no es procesalmente viable examinar el Decreto 34/2020 de Villanueva en sede de control inmediato de legalidad, vía por la que podría esta Corporación conocer en única instancia; en su lugar, quedan abiertos los diversos medios ordinarios de control contencioso administrativo, cuyo despliegue tiene que hacerse ante el juez singular de primer grado, acorde con la tabla de competencias que define la Ley 1437.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare, por auto de ponente,

RESUELVE:

1° RECHAZAR por improcedente el estudio del Decreto 034 del 04/06/2020, remitido por el municipio de Villanueva para control inmediato de legalidad; consecuentemente, DECLARAR incompetencia funcional de esta colegiatura para conocer del asunto.

2° En firme, librense las pertinentes comunicaciones al alcalde y al personero de Yopal; igualmente, con carácter informativo, al gobernador de Casanare.

3° Incorpórese el auto al expediente digital; prescídase de conformar cuadernos físicos; presérvase el digital en el repositorio institucional.

NOTIFÍQUESE



D.L. 491 a. 11 y 806 a. 2
Firma escaneada controlada; 22/07/2020. Sin asignar firma electrónica

NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

Magistrado

Eliana