



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, Veintitrés (23) de junio de dos mil veinte (2020)

AUTO INTERLOCUTORIO No. 120

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
DECRETO 022 DEL 20 MARZO DE 2020

ENTIDAD REMITENTE: ALCALDE DEL MUNICIPIO DE ULLOA
VALLE

RADICACIÓN: 76001-23-33-000-**2020-00310-00**

PROVIDENCIA: AUTO INTERLOCUTORIO

El Despacho procede a pronunciarse en el asunto de la referencia, de conformidad con la constancia secretarial del 22 de mayo de 2020.

ANTECEDENTES

La Alcaldía Municipal de Ulloa Valle, remitió vía correo electrónico a esta Corporación el Decreto 022 del 20 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se crea unos clasificadores y unos subíndices y se realizan unos contracréditos y créditos al presupuesto de egresos de la vigencia fiscal 2020”*

Las medidas adoptadas fueron:

“ARTICULO PRIMERO: CREAR UNOS CLASIFICADORES Y UNOS SUBINDICES de acuerdo al siguiente detalle:

RUBRO	ARTICULO	NOMBRE PRESUPUESTAL
1	A	TOTAL INVERSION
1	A.2	SALUD
1	A.2.2.	SALUD PUBLICA
1	A.2.2.20	VIDA SALUDABLE Y ENFERMEDADES TRANSMISIBLES
1	A.2.2.20.3	GESTION DEL RIESGO EN CONDICIONES ENDEMO-EPIDEMICAS
1	A.1.2.2.20.3.2	OTRAS CONDICIONES ENDEMO EPIDEMICAS
1	A.14	ATENCION A GRUPOS VULNERABLES- PROMOCION SOCIAL
1	A.14.4	ATENCION Y APOYO AL ADULTO MAYOR
1	A.14.4.5	ATENCION Y APOYO AL ADULTO MAYOR CALAMIDAD PUBLICA

ARTICULO SEGUNDO: CONTRACREDITAR AL PRESUPUESTO DE EGRESOS, la suma de TREINTA Y CINCO MILLONES DE PESOS CERO CENTAVOS (\$35.000. 000.OO) M/CT de acuerdo al siguiente detalle:

RUBRO	ARTICULO	FUENTE	NOMBRE PRESUPUESTAL	VALOR
			L	

			GRAN TOTAL PRESUPUESTO DE EGRESOS	35.000. 000.oo
1	A.		TOTAL DE LA INVERSION	35.000. 000.oo
1	A.12.		PREVENCION Y ATENCIÓN DE DESASTRES	15.000. 000.oo
1	A.12.1		ELABORACION, DESARROLLO Y ACTUALIZACION DE PLANES DE EMERGENCIA Y CONTINGENCIA	15.000. 000.oo
1	A.12.1	420	420 SGP PROPOSITO GENERAL FORZOSA INVERSION LIBRE INVERSION SGP ONCE DOCEAVAS VIGENCIA ACTUAL MAS ULTIMA DOCEAVA VIGENCIA ANTERIOR	15.000. 000.oo
1	A.15		EQUIPAMIENTO	20.000. 000.oo
1	A.15.3		MEJORAMIENTO Y MANTENIMIENTO DE DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACION	20.000. 000.oo
1	A.15.3	100	100 INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACION EXCEPTO EL 42% DE LIBRE DESTINACION DE PROPOSITO GENERAL DE MPIO DE CATEGORIA 4,5 Y 6	5.165. 775.oo
1	A.15.3	420	420 SGP PROPOSITO GENERAL FORZOSA INVERSION LIBRE INVERSION SGP ONCE DOCEAVAS VIGENCIA ACTUAL MAS ULTIMA DOCEAVA VIGENCIA ANTERIOR	14.824. 225.oo

ARTICULO TERCERO: ACREDITAR AL PRESUPUESTO DE EGRESOS la suma de TREINTA Y CINCO MILLONES DE PESOS CERO CENTAVOS (35.000. 000.oo) M/CT de acuerdo al siguiente detalle:

RUBRO	ARTICULO	FUENTE	NOMBRE PRESUPUESTA L	VALOR
			GRAN TOTAL PRESUPUESTO DE EGRESOS	35.000. 000.oo
1	A.		TOTAL DE LA INVERSION	35.000. 000.oo
1	A.2		SALUD	20.000. 000.oo
1	A.2.2		SALUD PUBLICA	20.000. 000.oo
1	A.2.2.20		VIDA SALUDABLES Y ENFERMEDADES TRANSMISIBLES	20.000. 000.oo
1	A.2.2.20.3		GESTION DEL RIESGO EN CONDICIONES ENDEMO EPIDEMICAS	20.000. 000.oo
1	A.2.2.20.3.2		OTRAS CONDICIONES ENDEMO EPIDEMICAS	20.000. 000.oo
1	A.2.2.20.3.2	100	100 INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACION EXCEPTO EL 42% DE LIBRE DESTINACION DE PROPOSITO GENERAL DE MPIO DE CATEGORIA 4,5, Y 6	5.165. 755.oo
1	A.2.2.20.3.2	420	420 SGP PROPOSITO GENERAL FORZOSA INVERSION LIBRE INVERSION SGP ONCE DOCEAVAS VIGENCIA ACTUAL MAS ULTIMA DOCEAVA VIGENCIA ANTERIOR	14.834. 225.oo
1	A.12.		PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES	10.000. 000.oo
1	A.12.6		ATENCION DE DESASTRES	10.000. 000.oo
1	A.12.6.1		AYUDA HUMANITARIA EN SITUACIONES DECLARADAS DE DESASTRES	10.000. 000.oo
1	A.12.6.1	420	420 SGP PROPOSITO GENERAL FORZOSA	10.000. 000.oo

			INVERSION LIBRE INVERSION SGP ONCE DOCEAVAS VIGENCIA ACTUAL MAS ULTIMA DOCEAVA VIGENCIA ANTERIOR	
1	A.14		ATENCION A GRUPOS VULNERABLES PROMOCION SOCIAL	5.000. 000.00
1	A.14.4		ATENCION Y APOYO AL ADULTO MAYOR	5.000. 000.00
1	A.14.4.5		ATENCION Y APOYO AL ADULTO MAYOR CALAMIDAD PUBLICA	5.000. 000.00
1	A.14.4.5	420	420 SGP PROPOSITO GENERAL FORZOSA INVERSION LIBRE INVERSION SGP ONCE DOCEAVAS VIGENCIA ACTUAL MAS ULTIMA DOCEAVA VIGENCIA ANTERIOR	5.000. 000.00

ARTICULO CUARTO: El presente DECRETO rige a partir de la fecha de su EXPEDICION

Dado en el Despacho del Alcalde Municipal de Ulloa Valle del Cauca, el día veinte (20) del mes de marzo del año dos mil veinte (2020).

*JUAN ANTONIO PEÑA GOMEZ
Alcalde Municipal"*

Repartido el proceso, la magistrada ponente por auto del 31 de marzo de 2020 avocó el conocimiento y dispuso un término para la intervención ciudadana y de autoridades, en él se allegaron los siguientes escritos:

El departamento del Valle del Cauca indicó que el Alcalde Municipal de Ulloa al expedir el Decreto No. 022 del 20 de marzo de 2020 adoptó las medidas empleadas por el Gobierno Nacional y por él mismo afines con la situación que actualmente se vive.

La dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, está en cabeza del presidente de la República, por tanto, las disposiciones que para ese fin expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deberán coordinarse y ser concordantes con las

instrucciones dadas por él. En ese orden, los decretos expedidos por los alcaldes y gobernadores, están ajustados a los decretos legislativos expedidos por el presidente de la República durante el Estado de excepción.

La alcaldía municipal de Ulloa Valle allegó formato de acta de reunión del Comité Institucional de gestión del desempeño del 20 de marzo de 2020 que consigna las razones que condujeron a la determinación plasmada en el decreto que ahora se estudia; consecuencia de aquellas adoptadas por el Gobierno Nacional en el decreto que declara la emergencia económica, social y ecológica.

El Ministerio del Interior señaló que *“una vez revisado el acto administrativo sometido a esta corporación para su control, se evidencia que este Ministerio no tiene competencia para emitir concepto en referencia a las decisiones administrativas adelantadas por la entidad territorial”*

La Procuradora 20 Judicial II Administrativa rindió concepto en el que expuso algunas consideraciones sobre el marco normativo y jurisprudencial del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y el regulatorio del control inmediato de legalidad; señaló que el decreto revisado cumple con los parámetros formales para su expedición: motivación suficiente y la suscripción por el funcionario competente; y, los parámetros materiales como el de conexidad material, finalidad, ausencia de arbitrariedad e intangibilidad, ausencia de incompatibilidad, proporcionalidad y no discriminación, por lo que avala su legalidad

Cumplido lo anterior, la Secretaría de la Corporación ingresó el expediente al despacho para que se expidiera la respectiva sentencia.

CONSIDERACIONES

La Sala Plena del Consejo de Estado señaló como rasgos característicos del control inmediato de legalidad, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y “su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos”. Así, en sentencia de 20 de octubre de 2009¹, la Sala indicó lo siguiente:

“En la anotada dirección y con el fin de esquematizar los presupuestos de procedibilidad del aludido control inmediato de legalidad, la jurisprudencia de esta Sala ha precisado lo siguiente: “De acuerdo con esta regla son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber:

- 1. Que se trate de un acto de contenido general, y*
- 2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa,*
- 3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción”². Resalta el despacho***

En el marco de la emergencia social el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, CP: Mauricio Fajardo Gómez Sentencia de veinte (20) de octubre de dos mil nueve (2009) Radicación número: 11001-03-15- 000-2009-00549-00(CA)

² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 2 de noviembre de 1999; Consejero Ponente: Carlos Arturo Orjuela Góngora; Radicación número: CA- 037.

En posición minoritaria de la Corporación, la suscrita magistrada considera que: i) el control material de los actos territoriales y su objeto de desarrollo parte desde el propio decreto legislativo que declara el estado de excepción, precisamente porque aún, tratándose de facultades ordinarias, las razones de anormalidad que las hacen utilizables vienen dadas por el contexto de la emergencia; ii) el legislador en el artículo 20 de la ley 137 de 1994 no excluyó el decreto legislativo que declara el estado de excepción de la posibilidad de ser desarrollado, ni condicionó que su desarrollo sea directo; iii) la Corte Constitucional en sentencia C-070 de 2009 estableció que el control automático de los decretos legislativos dictados por el ejecutivo dentro de los estados de excepción incluye, el que la declara, entonces, *mutatis mutandis*, el control que por competencia nos fue asignado incluye el de aquellos actos territoriales que se expidan como desarrollo directo o indirecto del estado de emergencia; iv) conforme al artículo 215 CP todas las medidas ejecutivas dictadas para atender y superar las circunstancias que motivan la declaratoria del estado de excepción son desarrollo de facultades extraordinarias y por ello los decretos ordinarios expedidos por el presidente de la República dentro del estado de excepción, si bien no son formalmente legislativos (porque no fueron rotulados así, ni reúnen las firmas de todos los ministros), lo son sentido material en la medida en que, afectan drásticamente derechos fundamentales y sociales o invaden y aún suspenden de facto, el ordenamiento jurídico interno aplicable en tiempos de normalidad; y, v) tampoco podemos limitarnos al control meramente formal porque soslaya el principio de integralidad³ del control automático de legalidad, desconociendo la voluntad del legislador de que el Juez de la administración la controle de manera oficiosa, autónoma, inmediata, efectiva y con efectos de cosa juzgada relativa de ser necesario, para evitar, so pretexto de circunstancias excepcionales el abuso de las competencias administrativas o la restricción desproporcionada o irracional de los derechos de los ciudadanos.⁴

No obstante, para la sala mayoritaria de la Corporación “(...) *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)**”⁵*

Así mismo, que el Decreto 417 que declara la emergencia económica y social no puede ser desarrollado de manera directa, y en esa medida, entre él y los actos administrativos locales de carácter general debe mediar un decreto legislativo⁶.

En esta secuencia, acogiendo⁷ por disciplina de mayorías que rige en las decisiones corporativas, la posición de la Sala Plena del Tribunal

³ (ii) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados “deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico”³ y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye “... la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos” C-179/94.

⁴ Ver entre otras: C-179 de 1994. C-366 de 1994, C-216 de 1999 y C-156 de 2011

⁵ 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 control inmediato de legalidad sobre un decreto municipal.

⁶ Ibidem

⁷ Decisión que se soporta en principios superiores de economía, celeridad y seguridad jurídica pues los magistrados ponentes de la tesis minoritaria, hemos presentado en sesiones de sala plena del 10 y 12 de junio del presente año, como consta en las actas respectivas, ponencias de sentencias que deciden de fondo realizando el control inmediato de actos administrativos locales que desarrollaron decretos formalmente ordinarios pero que implican restricciones intensas de derechos fundamentales y sociales de la comunidad, proyectos que fueron derrotados y se ordenó dictar providencia de reemplazo terminando el proceso, al magistrado que sigue en orden alfabético lo que dilata la decisión y por ello la suscrita considera más eficiente dictar la presente providencia.

Administrativo del Valle del Cauca, el ejercicio de la acción de control inmediato de legalidad sobre el Decreto 022 proferido por el alcalde del municipio de Ulloa Valle el 20 de marzo de 2020 se torna improcedente al no cumplir el requisito de desarrollar un decreto legislativo diferente al que decretó el estado de excepción; su expedición se hizo con fundamento exclusivo en las facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el Decreto Ley 111 de 1996⁸, ley 1551 de 2012⁹, ley 819 de 2003¹⁰, ley 617 de 2000¹¹, Acuerdo 032 del 27 de agosto de 2008 o el Estatuto Orgánico de Presupuesto Municipal. En esta secuencia, se dejará sin efectos todo lo actuado a partir del auto de avocó el control inmediato de legalidad de fecha 31 de marzo de 2020.

Por último, se advierte que el mismo decreto podrá ser objeto de enjuiciamiento a través del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 de la ley 1437 de 2011.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR improcedente el control inmediato de legalidad del Decreto 022 del 20 de marzo de 2020 proferido por el alcalde de Ulloa Valle del Cauca; en consecuencia, **DEJAR** sin efectos todo lo actuado desde el auto que avocó conocimiento, proferido el pasado 31 de marzo de 2020.

SEGUNDO: Notificar la presente decisión a través del correo electrónico al alcalde de Ulloa Valle del Cauca, a la Gobernadora del Departamento del Valle del Cauca y a la Procuradora Judicial N° 20 Dra. SANDRA ELIZABETH PATIÑO MONTÚFAR delegada para asuntos administrativos ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, adjuntando copia de esta providencia.

TERCERO: Publicar en la página web del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca (www.jurisdiccioncontenciosadelvalle.gov.co) y en la sección novedades del sitio web de la Rama Judicial (www.ramajudicial.gov.co) la presente providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



ZORANNY CASTILLO OTALORA
Magistrada

⁸ Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

⁹ Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

¹⁰ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

¹¹ Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional.