



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

AUTO INTERLOCUTORIO N° 118

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

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO 070 DEL 22 DE MARZO DE 2020
ENTIDAD REMITENTE: ALCALDE DEL MUNICIPIO DE CAICEDONIA, VALLE DEL CAUCA.
RADICACIÓN: 76001-23-33-000-2020-00399-00
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.

I. ANTECEDENTES

La Alcaldía Municipal de Caicedonia, Valle del Cauca, mediante correo electrónico remitió a esta Corporación para el trámite de control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), el Decreto 070 del 22 de marzo de 2020¹ ordenó:

“ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR la situación de CALAMIDAD PÚBLICA en el Municipio de Caicedonia, Valle del Cauca, de conformidad lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 1523 del 2012, por un periodo de Tres (03) meses, contados a partir de la declaratoria misma.

ARTICULO SEGUNDO: Ordenar al Departamento de planeación Municipal para que de conformidad a lo dispuesto en el artículo 61 de la ley 1523 de 2012 en asocio del Consejo Municipal de gestión de riesgo y desastres elabore el plan de acción específico para la recuperación de la calamidad.

PARAGRAFO PRIMERO: Acatando las decisiones tomadas en el sector interreligioso se ORDENA a todos los pastores, sacerdotes y diferentes comunidades de fe que a partir de la publicación de este decreto se SUSPENDAN las actividades de congregación.

ARTICULO TERCERO: Una vez aprobado el Plan de Acción Específico por el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, será ejecutado por todos sus miembros, junto con las demás entidades públicas o privadas concurrentes, en el marco de sus competencias y de conformidad a los convenios y/o compromisos que se acuerden.

PARAGRAFO PRIMERO: Los recursos para la ejecución del plan de acción específico, podrán provenir de las entidades de orden internacional, Nacional, Departamental, Regional y Municipal, público y privado.

PARAGRAFO SEGUNDO: La Secretaría de Hacienda del Municipio de Caicedonia deberá realizar las gestiones y operaciones presupuestales necesarias para atender la situación de calamidad pública.

ARTICULO CUARTO: Harán parte de este Decreto, todas las actas de reunión del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo del Municipio, de las reuniones conjuntas el Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo, a través de las cuales se aprobó el Plan de Acción General y la declaratoria de calamidad. Así como también todo el informe técnico que se discutió en las reuniones, una vez presentado el fenómeno antropogénico que dio origen a la calamidad.

ARTICULO QUINTO. El presente Decreto deberá ser informado a la Unidad Nacional para el Riesgo de Desastres, Ministerio de Salud y la Protección Social, así como a la Contraloría General de la República y a la Contraloría Departamental del Valle del Cauca para lo de su competencia.

¹ “Por medio de la cual se declara la situación de calamidad pública en el Municipio de Caicedonia (V) como objeto de protección frente al coronavirus COVID-19 y se dictan otras disposiciones”

ARTÍCULO SEXTO: El presente acto administrativo rige a partir de la fecha de expedición y podrá prorrogarse, previo concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres”.

Por acta de reparto del 27 de marzo del corriente, le correspondió a este Despacho sustanciar (Archivo Digital² 1) y en auto del 3 de abril de 2020 avocó conocimiento y ordenó: (i) la notificación personal al municipio para que en el término de diez días anexe los antecedentes del decreto y defienda la 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 interviniera por escrito para defender o impugnar la legalidad. Cumplido lo anterior, la Secretaría de la Corporación ingresó el expediente al despacho para que se expidiera la respectiva sentencia.

II. 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 2009³, 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”⁴. 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, el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público y el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 que dio instrucciones a los alcaldes y gobernadores en el ejercicio de sus funciones en materia de orden público en el marco de la emergencia.

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

² En adelante AD.

³ 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)

⁴ 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.

firmas de todos los ministros), lo son en 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, tal es el caso de los decretos 418 de 18 de marzo⁵ y el Decreto 420 de 18 de marzo⁶ de 2020; y, v) tampoco podemos limitarnos al control meramente formal porque soslaya el principio de integralidad⁷ 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.⁸

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)*”⁹

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 legislativo; los decretos 418, 420 y 457, que versan sobre el orden público y el aislamiento social obligatorio, se fundan en competencias ordinarias del presidente sin que 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, y 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.

10

En esta secuencia, acogiendo¹¹ por disciplina de mayorías que rige en las decisiones corporativas, la posición de la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, el ejercicio de la acción de control inmediato de legalidad sobre el Decreto 070 proferido por el alcalde del municipio de Caicedonia el 22 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 numeral 3° del artículo 315 de la Constitución Política, la Ley 1523 de 2012 que adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres base para la declaración de calamidad pública en el Municipio y por supuesto en la ley 136 de 1994. En esta secuencia, se dejará sin efectos todo lo actuado a partir del auto que avocó el control inmediato de legalidad de fecha 3 de abril de 2020.

⁵ 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 COVID-19 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”.

⁶ 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.

⁷ (ii) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados “deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico” 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.

⁸ Ver entre otras: C-179 de 1994. C-366 de 1994, C-216 de 1999 y C-156 de 2011

⁹ 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.

¹⁰ Ibidem

¹¹ 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, ordenando a los magistrados que siguen en orden alfabético dictar providencia de reemplazo para dar por terminado el proceso, lo que dilata la decisión y por ello la suscrita considera más eficiente proferir la presente decisión.

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 y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR improcedente el control inmediato de legalidad del Decreto 070 del 22 de marzo de 2020 proferido por el alcalde de Caicedonia; en consecuencia, **DEJAR** sin efectos todo lo actuado desde el auto que avocó conocimiento, proferido el pasado 3 de abril de 2020.

SEGUNDO: Notificar la presente decisión a través del correo electrónico al alcalde de Caicedonia, 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.jurisdicioncontenciosadelvalle.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