



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

-SALA DE DECISIÓN 001-
SENTENCIA No. 128

Popayán, nueve (09) de julio de dos mil veinte (2020)

Magistrado ponente Carlos Leonel Buitrago Chávez
Radicación: 19001-23-33-001-2020-00363-00
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Acto controlado: Decreto 027 de 13 de mayo de 2020
Entidad emisora: Municipio de La Vega – Cauca.

De conformidad con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 y 151 -14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Sala hace el control de legalidad del Decreto 027 de 13 de mayo de 2020, *“por medio del cual se reglamenta la localización, instalación y regularización de la infraestructura y redes de telecomunicaciones y se dictan otras disposiciones en el Municipio de la Vega”*, expedido por dicho ente territorial.

I. ANTECEDENTES DEL DECRETO

1. Mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros y en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las del artículo 215 de la Constitución Política y de la Ley 137 de 1994, luego de considerar, entre otras cosas, que

el 7 de enero de 2020, la *“Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional”* y que el *“6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional”*; declaró, por 30 días calendario, el *“Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*, para *“limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden...”*, entre los fines más destacados.

Con el Decreto 637 de 06 de mayo de 2020, se declaró el *“Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto”*. Para adoptar dicha decisión, principalmente se tuvieron en cuenta las afectaciones de índole económico derivadas del COVID-19. Además, dentro de sus considerandos, se consignó que *“ con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo coronavirus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario se permita, incluso, la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales, así como disposiciones tendientes a generar eficiencia administrativa en el sector público”*.

2. EL ACTO OBJETO DEL PRESENTE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

El municipio de La Vega expidió el decreto mencionado, donde dispuso - transcripción literal:-

“CAPÍTULO I GENERALIDADES.

ARTÍCULO 1. OBJETO: *El presente Decreto tiene por objeto reglamentar los principios y las orientaciones generales, para la localización e instalación de las redes y la infraestructura de los servicios de telecomunicaciones en el Municipio de La Vega, a fin de que su implantación se realice con todas las garantías de seguridad y se produzca el mínimo impacto visual y medioambiental en el entorno. Así como también, establecer las condiciones para el despliegue de redes futuras, la regularización de las existentes, y la prestación de todos los servicios de telecomunicaciones.*

ARTÍCULO 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN: *Están incluidas en el ámbito de aplicación de este Decreto las infraestructuras para redes de telecomunicaciones y los equipos transmisores y/o receptores de telecomunicaciones a ellas adheridas, susceptibles de generar campos electromagnéticos en el rango de frecuencia de entre 9 KHz a 300 GHz que se encuentren situadas en el Municipio de La Vega o que a futuro sea instaladas, y todas aquellas que por evolución de la tecnología cumplan con el mismo objetivo y mejoren las condiciones generales de operación.*

ARTÍCULO 3. DEFINICIÓN DE LA CLASIFICACIÓN Y USOS DEL SUELO COMPATIBLES CON LA INFRAESTRUCTURA TIC. *La infraestructura TIC podrá instalarse en todas las clasificaciones y usos del suelo, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 9 de 1989, la Ley 388 de 1997, la Ley 1341 de 2009, la Ley 1753 de 2015, la Ley 1955 de 2019, la Ley 1978 de 2019, el Decreto 1077 de 2015 y el Decreto 1078 de 2015, así como las que las modifiquen, adicionen, sustituyan o reglamenten.*

CAPÍTULO II

INSTALACIÓN, LOCALIZACIÓN Y DESPLIEGUE DE LA INFRAESTRUCTURA DE TELECOMUNICACIONES.

ARTÍCULO 4. INSTALACIÓN, LOCALIZACIÓN Y DESPLIEGUE DE LA INFRAESTRUCTURA DE TELECOMUNICACIONES: *La localización, instalación y despliegue de la infraestructura y redes propias para la prestación de los servicios soportados en las Tecnologías de la información y las Comunicaciones (TIC) en el Municipio de La Vega, deberán ajustarse a los siguientes lineamientos:*

1. Podrá instalarse infraestructura de telecomunicaciones en todos los predios privados y públicos y en las edificaciones privadas y públicas, que cumplan las condiciones legales y físicas de conformidad con lo dispuesto en la Ley 9 de 1989, Ley 388 de 1997, la Ley 1341 de 2009, La Ley 1978 de 2019, la Ley

1753 de 2015, la Ley 1955 de 2019, los Decreto 1077 y 1078 de 2015, Decreto 1370 de 2018 y la Resolución 774 de 2018 de la ANE y demás normatividad que la adicionen, complementen, sustituyan o modifiquen.

2. Se deberá consultar y buscar aprobación con autoridades de nivel superior, la instalación de la infraestructura y redes de telecomunicaciones sobre las áreas denominadas o catalogadas como Áreas Protegidas del SINAP, en concordancia a lo establecido en los Decreto 1076 de 2015 y en las áreas o zonas de protección ambiental y en suelo de protección salvo que se cuente con permiso de la autoridad ambiental correspondiente, quien determinará los criterios respectivos para su instalación conforme a las normas vigentes.

3. Se permitirá la instalación y despliegue de infraestructura para servicios de telecomunicaciones en los Bienes de Interés Cultural –BIC- de los grupos urbano y arquitectónico (área afectada y zona de influencia) siempre que se cuente con la respectiva autorización emitida por la entidad competente, de conformidad con lo establecido en el artículo 7 de la Ley 1185 de 2008, en el artículo 2.3.1.3. del Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura 1080 de 2015 y en el Plan Especial de Manejo y Protección respectivo.

4. Para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones en el espacio público, se deberá obtener la respectiva licencia de intervención y ocupación del espacio público para la instalación de infraestructura que soporte la prestación de los servicios de telecomunicaciones, de conformidad con las disposiciones contenidas en los artículos 5 y 7 de la Ley 9 de 1989, la Ley 388 de 1997, del Decreto Nacional 1077 de 2015, teniendo en cuenta el artículo 26 de la Ley 142 de 1994, lo dispuesto por el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, las normas de Ordenamiento Territorial y las demás reglamentaciones municipales.

5. En la instalación de infraestructura y redes de telecomunicaciones, deberá tenerse en cuenta y cumplirse la normativa vigente en materia de exposición humana a los campos electromagnéticos y despliegue de infraestructura, en especial lo establecido en el Decreto 1370 de 2018 del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la Resolución 774 de 2018 de la Agencia Nacional del Espectro y las normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan.

6. La definición de alturas de la infraestructura y redes de telecomunicaciones, deberá llevarse a cabo con sujeción a lo previsto en los reglamentos aeronáuticos de la Aeronáutica Civil, y/o autoridades encargadas de vigilar la aeronavegación del país.

7. Cuando se trate de la infraestructura y redes de telecomunicaciones, instalada en predios urbanizables no urbanizados, o asentamientos humanos

que están en proceso de legalización, y las cuales cuenten con viabilidad por parte del Municipio de La Vega, perderán su vigencia cuando quede en firme la licencia de urbanismo y/o construcción o la resolución de legalización respectivamente, y por lo tanto deberán someterse a lo reglamentado en el presente acto administrativo. En el entretanto se pueden autorizar infraestructuras temporales, con el objeto de garantizar la prestación del servicio.

8. Cuando se trate de la localización de infraestructura y redes de telecomunicaciones en centros poblados, y las cuales cuenten con viabilidad por parte del Municipio de La Vega, perderán su vigencia cuando quede en firme el acto administrativo que lo reglamente conforme al Esquema de Ordenamiento Territorial. En el entretanto se pueden autorizar infraestructuras temporales, con el objeto de garantizar la prestación del servicio.

9. Cuando se trate de la infraestructura y redes de telecomunicaciones instalada en suelos de expansión, las cuales cuenten con viabilidad por parte del Municipio de La Vega, perderán su vigencia una vez quede en firme el decreto de adopción de los respectivos planes parciales que las ordenan, y por lo tanto deberán someterse en un todo a lo reglamentado en el presente acto administrativo. En el entretanto se pueden autorizar infraestructuras temporales, con el objeto de garantizar la prestación de los servicios.

10. En todos los casos para efecto de garantizar las responsabilidades frente al correcto manejo de las redes y la infraestructura de telecomunicaciones y las obligaciones que de ella se derivan, los operadores y proveedores de infraestructura actuarán de manera solidaria, en el entendido que los proveedores de infraestructura lo harán sobre la base del poder emanado de los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones con la facilitación del certificado de la habilitación general.

CAPÍTULO III

REQUISITOS PARA LA INSTALACIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y REDES DE TELECOMUNICACIONES.

ARTÍCULO 5. INFRAESTRUCTURA DE TELECOMUNICACIONES A NIVEL DEL TERRENO Cuando se trate de localizar e instalar infraestructuras y redes de telecomunicaciones, a nivel del terreno, se deben cumplir las siguientes condiciones, sin perjuicio de lo que establezca las entidades del orden nacional:

a) Cuando la localización de la infraestructura suponga cerramiento del lote en suelo urbano deberá cumplirse con lo establecido en el Decreto Nacional 1077 de 2015, 2.2.6.1.1.7 y 2.2.6.2.6, o la norma que la sustituya, modifiquen o

derogue, en lo correspondiente a modalidades de licencias urbanísticas. En todos los casos deberá proveerse medidas de aislamiento de la infraestructura a fin de garantizar el acceso restringido a ellas por parte de personal capacitado y autorizado.

b) En Suelo Rural y suelos suburbanos la localización de la infraestructura que amerite cerramiento deberá dar cumplimiento con lo establecido en el Decreto Nacional 1077 de 2015 o la norma que la sustituya, modifique o derogue, en lo correspondiente a modalidades de licencias urbanísticas. En todos los casos deberán proveerse medidas de aislamiento de la infraestructura a fin de garantizar el acceso restringido a ellas por parte de personal capacitado y autorizado.

c) Podrá ubicarse infraestructura de telecomunicaciones en áreas de cesión obligatoria producto de procesos de urbanización o parcelación urbana rural o suburbana, siempre y cuando se coordine con la Secretaria de Planeación las zonas dispuestas para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones móviles, quien las definirá mediante acto administrativo.

d) Para los trámites, que se surtan ante este ente territorial, se deberá relacionar la siguiente información:

1) Registro Único de TIC de que trata la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, para los proveedores de redes y servicios de comunicaciones PRST. En el caso que sea una empresa instaladora la que se haga cargo del despliegue de infraestructura, esta deberá entregar copia del Registro Único de TIC del Proveedor de redes y Servicios de Telecomunicaciones interesado en el sitio, así como de carta de manifestación de interés de ese PRST en tal sentido.

2) Plano de localización del predio donde se instalará la estación, por coordenadas oficiales del país, de acuerdo con las publicaciones cartográficas del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y/o levantamientos topográficos certificados.

3) Cuando sea necesario adelantar obras de construcción, ampliación, modificación o demolición de edificaciones, se deberá adjuntar la respectiva licencia de construcción expedida por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente.

4) Los demás requisitos contemplados en la reglamentación que expida la Agencia Nacional del Espectro.

Parágrafo Primero. Los elementos de transmisión y recepción que hacen parte de la infraestructura de los proveedores de las redes y servicios de telecomunicaciones, tales como Picoceldas o Microceldas, que por sus características en dimensión y peso puedan ser instaladas sin la necesidad de obra civil para su soporte, estarán autorizadas para ser instaladas sin mediar

licencia de autorización de uso del suelo, siempre y cuando respeten la reglamentación en la materia expedida por la Agencia Nacional del Espectro (ANE) y la Comisión de Regulación de Comunicaciones (CRC) de acuerdo con lo previsto en el parágrafo 3 del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015.

Parágrafo Segundo. Los procedimientos que conforme a las normas vigentes deben surtirse ante el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, cuando se refiera al uso del espectro radioeléctrico; la Aeronáutica Civil de Colombia, cuanto al permiso de alturas; la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales o las Corporaciones Autónomas Regionales, cuando se requiera licencia de tipo ambiental; y ante los curadores urbanos y las Oficinas de Planeación de los Municipios para las licencias de construcción y/o de ocupación del espacio público, en su caso, serán los únicos trámites para la instalación de estaciones radioeléctricas.

ARTÍCULO 6. INFRAESTRUCTURA DE TELECOMUNICACIONES SOBRE EDIFICACIONES. *En caso de localización de infraestructuras para redes de telecomunicaciones y los equipos transmisores o receptores de telecomunicaciones en azoteas o placas de cubiertas de edificios y sin perjuicio de lo establecido por las entidades nacionales del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, la ANE, Aeronáutica Civil y FAC, se deben cumplir las siguientes condiciones:*

- a) No ocupar áreas de emergencias o helipuertos.*
- b) No ocupar áreas de acceso a equipos de ascensores y salida a terrazas, ni obstaculizar ductos.*
- c) Los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones o instaladores de infraestructura deberán presentar el análisis estructural de la edificación donde se instalará la estructura o equipos.*
- d) Elementos como riendas, cables, tensores y similares, se permiten siempre y cuando no sean anclados o sujetos a elementos de fachada.*
- e) Se deberá cumplir con las restricciones que establezca en altura y seguridad aérea la Aeronáutica Civil y/o FAC.*
- f) En los Bienes de Interés Cultural se deberán cumplir las condiciones establecidas por el Ministerio de Cultura o del nivel que corresponda.*
- g) Para las infraestructuras que no requieran trámite ante el Municipio deberán atenderse entre otras normas lo establecido por la Agencia Nacional del Espectro mediante Resolución 774 de 2018 en su artículo 14, o las normas que la adicionen, modifiquen o sustituyan.*

ARTÍCULO 7. INSTALACIÓN DE ELEMENTOS DE TRANSMISIÓN Y RECEPCIÓN QUE NO REQUIEREN LICENCIA DE AUTORIZACIÓN DE USO DEL SUELO. *De conformidad con el parágrafo tercero del artículo 193 de la Ley 1753 de 2015, la instalación de elementos de transmisión y recepción que hacen parte de la infraestructura de los proveedores de redes y servicios de*

telecomunicaciones, que por sus dimensiones y peso no requiere de obra civil, efectuada después del 17 de junio de 2016, no requieren de licencia de autorización de uso del suelo, siempre y cuando respeten la reglamentación en la materia, expedida por la Agencia Nacional del Espectro (ANE), específicamente la Resolución 774 de 2018, en la cual, entre otros se establecen las características de los elementos que no requieren licencia de autorización de uso de suelo, así como aquellas normas que la adicionen, modifiquen, o sustituyan. Lo anterior sin perjuicio de ser reportadas en el plazo de treinta (30) días después de la instalación, indicando las coordenadas geográficas en que ella se encuentra, para efecto del inventario y control del municipio.

Parágrafo: En todos los casos dentro de los treinta (30) días calendario a la instalación de los elementos de transmisión y recepción se deberá informar por escrito al municipio en cabeza de la oficina de planeación o de quien haga sus veces de la ubicación y entrega de fotocopia simple de la documentación de que trata el artículo 14 de la Resolución 774 de 2018, o aquellas normas que lo adicionen, modifiquen, o sustituyan.

ARTÍCULO 8. INSTALACIONES DE INFRAESTRUCTURA DE TELECOMUNICACIONES EN HOSPITALES, CENTROS DE SALUD Y ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS. *Para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones en hospitales, centros de salud, establecimientos educativos y hogares geriátricos, los operadores y/o proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones deberán cumplir con lo dispuesto en Decreto 1370 de 2018, la Resolución 774 de 2018 de la ANE y las demás normas que los adicionen, modifiquen o sustituyan.*

Parágrafo. Sin perjuicio de lo establecido en el Decreto 1370 de 2018 y la Resolución 774 de 2018 de la Agencia Nacional del Espectro, así como cualquier otra regulación expedida en la materia, la ciudadanía podrá consultar los resultados de las mediciones de niveles de campos electromagnéticos, que son publicados en la página web de la ANE, lo cual incluye mediciones realizadas en sitios ubicados en cercanías de hospitales, centros de salud y establecimientos educativos.

ARTÍCULO 9. INSTALACIÓN DE INFRAESTRUCTURA DE TELECOMUNICACIONES EN EL ESPACIO PÚBLICO. *Para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones en el espacio público, se deberá obtener la respectiva licencia de intervención y ocupación del espacio público, de conformidad con las disposiciones contenidas en los artículos 5 y 7 de la Ley 9 de 1989, la Ley 388 de 1997, el Decreto Nacional 1077 de 2015, teniendo en cuenta el artículo 26 de la Ley 142 de 1994, lo dispuesto por el Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, las normas de Ordenamiento Territorial y las demás reglamentaciones del Municipio de La Vega. Para el efecto deberán*

adicionalmente cumplir con todas las condiciones establecidas para la infraestructura de telecomunicaciones a nivel de terreno.

ARTÍCULO 10. APROVECHAMIENTO DE LOS PROCESOS PÚBLICOS DE INTERVENCIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO. Cuando cualquiera de las entidades públicas del nivel municipal planee intervenir el espacio público para la instalación o subterranización de redes de Telecomunicaciones, y en consecuencia desee generar economías de escala en dicha intervención contando con la participación de los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones, la administración municipal establecerá las condiciones técnicas para los trabajos que se tengan que realizar por parte de los operadores del servicio, sin que se restrinja, limite o impida el despliegue de redes e infraestructura de telecomunicaciones.

ARTÍCULO 11. SUBTERRANIZACION. En cuanto a la subterranización de redes de servicios de telecomunicaciones, se deberá dar estricto cumplimiento a lo regulado en el Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de La Vega, y demás normas concordantes con la materia y/o las normas que lo modifiquen, complementen o sustituya.

Parágrafo. En ningún caso, en observancia al principio de neutralidad tecnológica, el Municipio exigirá la subterranización de una red cuyas características técnicas impidan la operación subterránea de la misma, o cuya subterranización reduzca su capacidad operativa y de servicio.

ARTÍCULO 12. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y REGULARIZACIÓN. Toda la infraestructura para la prestación de servicios de telecomunicaciones, desarrollo de actividades de telecomunicaciones y las estaciones de telecomunicaciones, construidos e instalados sobre edificaciones o a nivel del terreno en predios privados, públicos o en el espacio público, con anterioridad a la entrada vigencia del presente acto administrativo, deberán cumplir con los requisitos y condiciones establecidas en la norma nacional y las del presente decreto municipal.

Para tales efectos, se concederá al proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones un término máximo de 9 meses, contados a partir de la entrada en vigencia del presente acto administrativo, para formular y presentar la debida documentación y demás condiciones establecidas en la norma nacional y el presente decreto, con el fin de expedir la correspondiente viabilidad de ubicación de infraestructura de telecomunicaciones y/o solicitud de licencia de intervención u ocupación de espacio público, respectivamente.

Parágrafo Primero. Los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones con permiso para hacer uso del espectro radioeléctrico, otorgado por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las

Comunicaciones, los operadores de televisión abierta radiodifundida y todos aquellos agentes que tengan la posesión, tenencia o que bajo cualquier título ostenten el control sobre la infraestructura para la prestación de servicios de telecomunicaciones, televisión y radiodifusión sonora deberán entregar un inventario y localización georreferenciada en medio físico y digital, de torres y equipos ubicados en el Municipio de La Vega, indicando cuales han sido autorizadas por esta dependencia; la anterior información debe ser entregada en un plazo máximo de Tres (3) meses a partir de la fecha de promulgación del presente Acto.

Parágrafo Segundo. Cada tres meses los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones deberán entregar la documentación que regularizará un tercio de la infraestructura que declaró en el inventario hasta llegar al ciento por ciento al final de los nueve meses so pena de las sanciones urbanísticas que puede aplicar el municipio en uso de sus facultades legales y de las contenidas en los numerales 4 y 12 del artículo 64 de la ley 1341 de 2009.

Parágrafo Tercero. A cada una y a todas las infraestructuras no declaradas en el inventario se les dará apertura a una investigación administrativa por infracción urbanística con el objeto de lograr su desmonte en las condiciones que establece el presente decreto.

Parágrafo Cuarto. Para las infraestructuras que requieran solicitud de permiso o de Licencia para su ubicación o la de equipos transmisores y/o receptores de Telecomunicaciones, en espacio público, o en espacios que requieran autorización previa del Ministerio de Cultura, de las Autoridades ambientales y/o de los organismos encargados de vigilar las aeronavegaciones del país, tendrán un plazo de nueve (9) meses siguientes a la presentación del inventario.

Parágrafo Quinto. Se excluye de la etapa de regularización, pero no del inventario, la infraestructura existente en los Bienes de Interés Cultural del nivel nacional, por las disposiciones del Ministerio de Cultura.

Parágrafo Sexto. El inventario de la infraestructura a regularizar, deberá contener la siguiente información:

- Dirección del inmueble donde se ubica la infraestructura, con sus coordenadas para efecto de la georreferenciación (Datum WGS84).*
- Cuando se trate de ubicación en espacio público, debe indicar coordenadas de ubicación de la infraestructura (Datum WGS 84) y la dirección aproximada.*

Parágrafo Séptimo. La información anterior aportada por los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones tiene carácter de reservada y confidencial, para lo cual el municipio se compromete a conservar la

confidencialidad de la información contenida, para lo cual definirá procesos acordes con los lineamientos que se encuentren estipulados por el Archivo General de la Nación en materia de confidencialidad de los documentos.

Parágrafo Octavo. El municipio, se reserva el derecho de ordenar el retiro o reemplazo de la infraestructura de telecomunicaciones, antes del término de un año, cuando así sea requeridos para proyectos de renovación urbana, renovación y mejoramiento del espacio público, obras públicas y en general intervenciones que para ser ejecutadas previamente se necesite de dicha actuación.

Parágrafo Noveno. La infraestructura de telecomunicaciones que cumpla con la etapa de transición, el municipio garantizará su permanencia y funcionamiento, para lo cual deberá cumplir con la etapa de regularización y obtener la correspondiente licencia o permiso.

ARTÍCULO 13. CONTINUIDAD EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES. Para garantizar la prestación continua y eficiente de los servicios públicos de comunicaciones en el municipio de La Vega, la Secretaría de Planeación podrá acordar con el proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones y/o proveedores de infraestructura la instalación de infraestructura de telecomunicaciones en predios destinados al uso público y/o bienes inmuebles fiscales, de ser posible técnica, jurídica y económica observando el principio de compartición de infraestructura.

ARTÍCULO 14. COMPARTICIÓN DE INFRAESTRUCTURAS. En materia de compartición de Infraestructuras, como posible práctica reductora del impacto visual producido por la instalación de estructuras soporte y/o por los equipos transmisores y/o receptores de telecomunicaciones, los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones y/o proveedores de infraestructura deberán observar lo previsto en la Ley 1341 de 2009, Resolución 2014 de 2008, 3101 de 2011 y las demás normas regulatorias que sobre el particular expida la CRC en ejercicio de sus funciones.

En particular:

a) Se promoverá la compartición de infraestructuras, siempre que sea técnicamente viable, sobre toda la clasificación y usos del suelo, en espacios que sean de consideración de la autoridad municipal.

b) En espacios de titularidad privada, la compartición no será obligatoria para la concesión de la respectiva licencia o permiso, no obstante, a la vista de los Planes de Despliegue presentados por los distintos proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones, la autoridad municipal competente podrá

solicitar a los mismos, cuando soliciten la licencia o permiso, que justifiquen la inviabilidad técnica y económica de la compartición.

CAPÍTULO IV

IDENTIFICACIÓN Y EXPANSIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA Y REDES DE TELECOMUNICACIONES.

ARTÍCULO 15. PLAN TENTATIVO DE DESPLIEGUE: Para posibilitar una información general a las autoridades municipales, cada proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones o instalador de infraestructura de telecomunicaciones interesado en realizar el despliegue de infraestructura en el municipio de La Vega, deberá presentar ante Planeación municipal, una descripción general de su plan anual de despliegue de infraestructura y servicios de TIC y deberá de cumplir lo establecido en el artículo 17 del presente Decreto.

Planeación municipal procederá a realizar la revisión de cada una de las solicitudes allegadas, sobre los lugares que se encuentren relacionados en los planes tentativos de despliegue garantizando la calidad y la prestación de los servicios de telecomunicaciones en el Municipio de La Vega, sin perjuicio de que este pueda ser modificado o actualizado en cualquier tiempo por el proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones o instalador de infraestructura.

La información que comprende el Plan Tentativo de Despliegue deberá tratarse conforme las reglas propias de la confidencialidad de los documentos, so pena de las sanciones a que haya lugar.

ARTÍCULO 16. NATURALEZA DEL PLAN TENTATIVO DE DESPLIEGUE: El Plan de Despliegue constituye un documento que recoge como mínimo el número de sitios o zonas a ser intervenidos con el despliegue de redes, así como el cronograma tentativo de instalación. El Plan tendrá carácter no vinculante para los proveedores de redes y servicios y/o proveedores de infraestructura de telecomunicaciones y será actualizado por los mismos a medida que sea necesario, por lo que se deberá proceder a su actualización de acuerdo con lo estipulado en el artículo 18.

ARTÍCULO 17. CONTENIDO DEL PLAN TENTATIVO DE DESPLIEGUE.

17.1. El Plan de Despliegue reflejará el número de sitios o zonas a ser intervenidas con localización de infraestructuras para redes de telecomunicaciones y/o los equipos transmisores y/o receptores de telecomunicaciones en el municipio donde el prestador de redes y servicios de tenga interés en prestar los servicios ofrecidos.

17.2. El Plan estará integrado como mínimo, por la siguiente documentación la cual deberá ser entregada en medio magnético y físico a la Secretaria de Planeación de La Vega:

- a) Copia del título habilitante para la prestación de los servicios de telecomunicaciones, de conformidad con lo previsto en la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019. En el caso que sea una empresa instaladora de infraestructura deberán entregar copia del título habilitante del operador con el cual se acordó buscar el sitio, así como un documento en el cual se certifique esta relación.*
- b) Listado de sitios a ser intervenidos y tipo de red a ser desplegada.*
- c) Cronograma tentativo para la intervención de los sitios o zonas identificados por el proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones.*

ARTICULO 18. ACTUALIZACIÓN Y MODIFICACIÓN DEL PLAN TENTATIVO DE DESPLIEGUE.

18.1. Los proveedores de redes y las empresas que instalen, operen y/o controlen directa o indirectamente infraestructura de telecomunicaciones deberán comunicar a la autoridad municipal competente las modificaciones o actualizaciones, si las hubiere, del contenido del Plan tentativo de Despliegue presentado.

18.2. Los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones y las empresas que instalen, operen y/o controlen directa o indirectamente infraestructura de telecomunicaciones podrán realizar las modificaciones que consideren necesarias al Plan tentativo de Despliegue e informarlo al municipio a efectos de tener un desarrollo coordinado de infraestructura.

ARTÍCULO 19. ATENCIÓN PRIORITARIA. *Como quiera que la infraestructura destinada para la prestación de cualquier servicio soportado en las TIC se considera indispensable para el desarrollo económico y social de La Vega, los trámites y actuaciones administrativas necesarias para la autorización de su despliegue recibirán un trámite prioritario dentro de todas las dependencias de la administración municipal.*

ARTÍCULO 20. TIEMPOS PARA LA REVISIÓN DE LA SOLICITUD. *La solicitud de aprobación de localización de antenas o infraestructura de telecomunicaciones se presentará ante la Secretaria de Planeación que la resolverá en un término máximo de dos (2) meses calendario posterior a la radicación de la solicitud, siempre y cuando esta cumpla con el lleno de los requisitos.*

CAPÍTULO V

GARANTÍAS Y RESPONSABILIDADES POR LA INSTALACIÓN DE INFRAESTRUCTURA DE TELECOMUNICACIONES.

ARTÍCULO 21. INFRAESTRUCTURA EN DESUSO. *Las infraestructuras y antenas que se encuentren instaladas y que no estén relacionadas en el inventario, contarán con un plazo de 3 meses para ser desmontadas a partir de la terminación de los plazos estipulados para el inventario.*

Todas las estructuras de telecomunicaciones existentes, antenas, torres, etc., que el municipio identifique que se encuentran en desuso o mal estado y que hayan sido incluidas en el inventario, deberán de ser reemplazadas o intervenidas dentro del término doce (12) meses, contados a partir de la notificación por parte del municipio.

Las estructuras de telecomunicaciones que no sean retiradas de forma voluntaria al vencimiento del plazo indicado, podrán ser retiradas por el municipio, efectuando el recobro de los costos que ello implique a los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones quienes en nombre propio o a través de terceros solicitaron la respectiva viabilidad o permiso, sin perjuicio de las sanciones urbanísticas a que hubiere lugar.

Parágrafo. Cuando las autoridades municipales competentes detecten un estado de conservación de la infraestructura de telecomunicaciones deficiente, lo comunicarán al proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones para que, en un plazo de quince días a partir de la notificación de la irregularidad, adopten un plan de trabajo con las medidas oportunas. En caso de urgencia, cuando existan situaciones de peligro para las personas o los bienes, las medidas habrán de adoptarse de forma inmediata y nunca superior a un plazo 48 horas. De no ser así, la instalación podrá ser retirada, previa orden de la autoridad competente.

ARTÍCULO 22. MANTENIMIENTO Y DESMONTE. *Toda empresa que cuente con Título Habilitante, solicitante y/o propietaria de la infraestructura para la prestación de servicio de telecomunicaciones, está obligada a conservar y mantener la estructura de soporte de antena y/o la edificación complementaria en perfecto estado.*

ARTÍCULO 23. PÓLIZAS. *En todos los casos donde se realizan instalaciones de infraestructura soporte (Auto soportada, Templada o Riendada y Monopolos) donde se instalen elementos de transmisión y recepción de servicios de Telecomunicaciones, deberán de contar con una póliza de responsabilidad civil extracontractual para efectos del amparo del riesgo de daños a terceros y bienes. Esta condición le será aplicable a toda la infraestructura de telecomunicaciones.*

ARTÍCULO 24. SANCIONES. Toda infraestructura de redes y de telecomunicaciones que se localice y se instale sobre áreas privadas y/o públicas, sin la debida autorización, permiso o viabilidad expedidas por las autoridades competentes, cometerá una infracción urbanística y, por tanto, serán sancionadas en el marco del Decreto Nacional 1077 de 2015 y las Leyes 810 de 2003 y 388 de 1997, Ley 1801 de 2016 y demás sanciones municipales.

ARTÍCULO 25. DIVULGACIÓN CON LA CIUDADANÍA. Una vez otorgada la licencia y notificado el solicitante se tendrán 15 días calendario para que beneficiario de la licencia o permiso dé a conocer la intervención a ser realizada con los vecinos colindantes, dicha divulgación se realizará en un único evento que será dirigido por el Secretario de Planeación Municipal o su delegado debidamente autorizado para sostener la reunión con la comunidad, de la cual se levantará acta, las conclusiones de este evento no constituye la revocación de la licencia o permiso ya otorgado.

Si transcurrido los (15) días la Secretaría de Planeación o la comunidad no facilitaron la realización de la reunión de divulgación la licencia o permiso quedará en firme.

Si el inconveniente por la no realización de divulgación fuere originado por el promotor de la infraestructura, se darán (15) días más y si no se realizase dicha divulgación por su nuevo incumplimiento la licencia o permiso será revocado.

ARTÍCULO 26. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas aquellas disposiciones que le sean contrarias o que regulen la misma materia.

Dado en La Vega – Cauca a los trece (13) días del mes de Mayo de 2020”.
(Sic)

Como fundamento de su decisión indicó -transcripción literal-:

“Que, de acuerdo con la Constitución Política de Colombia, en su artículo 365, “Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”. En consecuencia, es deber de las entidades administrativas en representación del Estado mantener la regulación, control y la vigilancia de dichos servicios”

Que la Ley 388 de 1997 establece entre sus objetivos, en el numeral 4 del artículo 1°, el de “promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y

autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes”.

Que el Decreto 2201 del 5 de agosto de 2003, por el cual se reglamenta el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, en el artículo 2 establece que los planes, planes básicos o esquemas de ordenamiento territorial de los municipios y distritos en ningún caso serán oponibles a la ejecución de proyectos, obras o actividades declarados de utilidad pública e interés social.

Que los Ministerios de la Protección Social, del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en atención al principio de precaución, expidieron el Decreto 195 de 2005 compilado en el Capítulo Quinto del Título 2 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1078 de 2015, Decreto único reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, adoptando los límites de exposición de las personas a campos electromagnéticos definidos por la ICNIRP, así como por la UIT en su Recomendación UIT-T K.52, los cuales están avalados por la Organización Mundial de la Salud.

Que el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones expidió el Decreto 1370 del 2 de agosto de 2018 "Por el cual se dictan disposiciones relacionadas con los límites de exposición de las personas a los campos electromagnéticos generados por estaciones de radiocomunicaciones y se subroga el capítulo 5 del título 2 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1078 de 2015, Decreto Único Reglamentario del sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones".

Que la Agencia Nacional del Espectro publicó la Resolución N° 774 de 2018. "Por la cual se adoptan los límites de exposición de las personas a los campos electromagnéticos, se reglamentan las condiciones que deben reunir las estaciones radioeléctricas para cumplirlos y se dictan disposiciones relacionadas con el despliegue de antenas de radiocomunicaciones.", en virtud de lo establecido con los artículos 43 y 193 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 309 de la ley 1955 de 2019 y se deroga la Resolución 754 de 2016.

Que es necesario tener en cuenta que la separación entre las estaciones radioeléctricas, su ubicación y altura, dependen de factores técnicos tales como frecuencia de operación, cantidad de usuarios móviles, tráfico de llamadas en cada zona, niveles de atenuación de la señal, condición topográfica de la zona, algunos de los cuales son particulares para cada proveedor de redes y servicios de telecomunicaciones móviles.

Que la Ley 1341 de 2009 en materia del sector de TIC, modificada por la Ley 1978 de 2019, en su artículo 2, inciso 2° determino que “Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones deben servir al interés general y es deber del Estado promover su acceso eficiente y en igualdad de oportunidades, a todos los habitantes del territorio nacional. Igualmente, en sus numerales 2 y 8 del artículo 4 de la citada Ley determinó que “En desarrollo de los principios de intervención contenidos en la Constitución Política, el Estado intervendrá en el sector las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para lograr los siguientes fines: (...).

2. Promover el acceso a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, teniendo como fin último el servicio universal.

8. Promover la ampliación de la cobertura del servicio.”

Que la Ley 1341 de 2009, modificada por la Ley 1978 de 2019, en su Artículo 5 indica que “(...) las entidades de orden nacional y territorial promoverán, coordinarán y ejecutarán planes, programas y proyectos tendientes a garantizar el acceso y uso de la población, las empresas y las entidades públicas a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones. Para tal efecto, dichas autoridades incentivarán el desarrollo de infraestructura, contenidos y aplicaciones, así como la ubicación estratégica de terminales y equipos que permitan realmente a los ciudadanos acceder a las aplicaciones tecnológicas que benefician a los ciudadanos (...).”

Que se expidió la Ley 1978 de 2019, “Por la cual se moderniza el sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones – TIC, se distribuyen competencias, se crea un regulador único y se dictan otras disposiciones”

Que se hace necesario unificar las normas, requisitos y procedimientos que deben surtir Los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones para el despliegue y la instalación de estaciones radioeléctricas requeridas para la prestación de dichos servicios públicos en el Municipio de La Vega, conforme las normas de carácter nacional que existen sobre la materia.

Que el artículo 1o de la Ley 99 de 1993, a través del cual se establecen los principios generales ambientales bajo los cuales se rige la política ambiental en el país. Que el numeral 6 de dicho artículo consagra el principio de precaución, de acuerdo con el cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no podrá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente.

Que el Decreto 2041 de 2014, por medio del cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre la exigencia de licencias ambientales a diferentes actividades económicas definidas en sus artículos 8 y 9, no incluye en su categorización la infraestructura, redes y servicios de Tecnologías de la

información y las comunicaciones como proyectos, obras y/o actividades sujetas a la expedición de licencias ambientales.

Que el Decreto Nacional 019 de 2012 en su artículo 192 numeral 2, como el artículo 11 del Decreto Nacional N° 1469 de 2010 expedido por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, compilado en el decreto 1077 de 2015 determinaron que no se requiere licencia de construcción en ninguna de sus modalidades para la ejecución de estructuras especiales, tales como puentes, torres de transmisión, torres y equipos industriales, muelles, estructuras hidráulicas y todas aquéllas estructuras cuyo comportamiento dinámico difiera del de edificaciones convencionales.

Que la Comisión de Regulación de Comunicaciones, expidió el Código de Buenas Prácticas para el despliegue de infraestructura de redes de comunicaciones, el cual debe coadyuvar en el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones en todo el país que brinda un punto común de análisis entre los Proveedores de Redes y Servicios de Telecomunicaciones y las autoridades municipales, además procede a establecer un mandato al determinar que los municipios deberán promover el despliegue de la infraestructura de telecomunicaciones, garantizando en todo caso la protección del patrimonio público y del interés general.

Que a través de la Circular N° 121 de 2016, expedida por la Comisión de Regulación de Comunicaciones, de manera conjunta con el Ministerio de TIC y la ANE se dio a conocer a todos los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones móviles y entidades territoriales a nivel nacional, la actualización de los lineamientos tendientes a promover el despliegue de la infraestructura de telecomunicaciones, previamente definidos en la circular 108 de 2013.

Que en la Ley 1753 de 2015 en el Artículo 193 señala que “las autoridades de todos los órdenes territoriales identificarán los obstáculos que restrinjan, limiten o impidan el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones necesaria para el ejercicio y goce de los derechos constitucionales y procederá a adoptar las medidas y acciones que considere idóneas para removerlos.”

Que en la Ley 1955 de 2019, “por el cual se expide el plan nacional de desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad, establece en el Artículo 309 que, “los alcaldes podrán promover las acciones necesarias para implementar la modificación de los planes de ordenamiento territorial y demás normas distritales o municipales que contengan barreras al despliegue de infraestructura para la prestación de servicios de telecomunicaciones”.

Que mediante circular conjunta 014 del 27 de Julio de 2015, el Procurador General de la Nación y el Ministro de la Información y las Comunicaciones,

invita a las autoridades territoriales a cumplir con la función del Estado de promover el acceso a las TIC y despliegue de infraestructura de telecomunicaciones, de acuerdo a lo regulado por la Ley 1341 de 2009, el Artículo 193 de la Ley 1753 de 2015, modificado por el artículo 309 de la Ley 1955 de 2019 y demás normas concordantes con la materia.

Que en atención a la normativa antes descrita y en concordancia con las políticas señaladas desde el nivel central de la administración nacional, el Municipio de La Vega - Cauca, reconoce la importancia del despliegue de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en todo el territorio municipal como un motor de desarrollo social y económico. Entendiendo para que la población pueda disfrutar esos beneficios es necesario ofrecer condiciones óptimas para el despliegue de las redes que permitan la prestación de servicios TIC en un marco de libre competencia y concurrencia de acuerdo con la Constitución y la ley”. (Sic).

3. El Tribunal avocó el conocimiento del acto en mención conforme a los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 y 151 -14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, informó a la comunidad sobre el particular (para el efecto publicó un aviso en la página de la Rama Judicial, en el lugar especialmente dispuesto para ello y, además, en el *link de “avisos a las comunidades”* tanto de la secretaría como del Despacho y en la página *web* de la entidad territorial que expidió el acto) y vinculó al Ministerio Público.

II. INTERVENCIONES

4. El municipio que expidió el decreto, no se manifestó frente a la legalidad del acto, ni tampoco informó sobre el cumplimiento de las ordenes impartidas en el auto correspondiente.

5. La agente del Ministerio Público consideró que el Decreto 027 de 13 de mayo de 2020, no era objeto del control inmediato de legalidad que regula el artículo 136 del CPACA, como quiera que no desarrolló ni expresa ni

tácitamente los decretos legislativos proferidos en el marco del estado de excepción.

Que si bien se expidió en vigencia del estado de excepción declarado a través del Decreto No. 637 del 6 de mayo de 2020, no se desprende del acto revisado *“justificación o motivación alguna referida a tal situación de emergencia, ya que su motivación obedece a la necesidad para el municipio de La Vega, de regular dentro del mismo lo concerniente a la implementación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en todo el territorio municipal como un motor de desarrollo social y económico del municipio”*.

III. CONSIDERACIONES

6. COMPETENCIA.

El Tribunal es competente para decidir en única instancia sobre la legalidad del acto administrativo referido, en razón a la entidad territorial que lo expidió, según lo establecido por el numeral 14° del artículo 151 del C.P.A.C.A.¹, en concordancia con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

7. SOBRE LA VALIDEZ O LA CONFORMIDAD DE LAS NORMAS CON OTRAS DE MAYOR JERARQUÍA.

Es del caso precisar que cualquier sistema jurídico moderno está integrado por reglas y principios. Las primeras tienen condiciones específicas de aplicación que impiden que coexistan con otras que les sean contrarias: se aplican todo o nada, y la colisión que llegare a presentarse entre dos de ellas,

¹ “Artículo 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: (...) 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 fuesen dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al Tribunal del lugar donde se expidan. (...)”.

se resuelve retirando una del ordenamiento jurídico conforme a las pautas del artículo 5º de la Ley 57 de 1887 o construyendo con las dos una, donde hay un enunciado general y su respectiva excepción. Mientras que los últimos al carecer de esos supuestos, no pueden entrar en conflicto entre sí a nivel normativo y por ello tal choque solo acaece en los casos concretos y se disuelve, entre otros, mediante los test de razonabilidad e igualdad y la ponderación concreta².

Sin embargo, las normas jurídicas (reglas y principios) están o pueden jerarquizarse y de ello se deriva el concepto de validez, el cual, de otro lado, es entendido como el ajuste que debe tener una a otra de mayor jerarquía o, lo que es lo mismo, que las superiores dan validez a las inferiores. Tal aspecto aparece regulado, entre otros, en los artículos 4º y 209 y siguientes y 288 de la Carta que, en su orden, prevén la supremacía de esta sobre las demás disposiciones, de las leyes sobre los actos administrativos, etc. Aspectos estos que fueron desarrollados en la Ley 489 de 1998.

8. SOBRE EL ESTADO DE EXCEPCIÓN.

La Carta autoriza al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar tres estados de excepción: de guerra exterior³, de conmoción interior⁴ y de emergencia⁵.

Los fundamentos del primero surgen de su propia denominación; los del segundo obedecen a una grave perturbación del orden público que desborde las capacidades ordinarias de la Fuerza Pública y que atente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana y, los del tercero, de carácter residual, responden a hechos distintos de los

² Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla. Interpretación Constitucional. Bogotá. 2006. Pág. 67.

³ Artículo 212.

⁴ Artículo 213.

⁵ Artículo 215.

anteriores que amenacen o perturben gravemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública.

Durante todos ellos, el Gobierno Nacional tiene facultades para expedir los decretos legislativos que considere necesarios para superar la situación. La revisión imperativa de estas normas está atribuida a la Corte Constitucional. El Congreso de la República debe reunirse y ser informado de la evolución de las circunstancias e incluso tiene la potestad de reformar los decretos legislativos, e igualmente el Ministerio Público debe cumplir precisas funciones. Esas competencias en lo que respecta al tercer caso, que ocupa la atención de la Sala, aparecen regulados de manera especial en los artículos 46 y siguientes de LEEE que reglamenta el tema conforme al artículo 152 -e- de la Carta Política.

8.1. SOBRE EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD ASIGNADO A LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

El Gobierno Nacional luego de declarar un estado de excepción, no es el único que expide normas jurídicas con el fin de concretar las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que lo provocaron, también las autoridades territoriales pueden y deben apoyarse en ellas con la misma finalidad conforme a los artículos 305 -1- y 315-1- de la Constitución Política, pues, Colombia es una República unitaria regida, entre otros, por el principio de coordinación de las actuaciones de las entidades públicas con cara al cumplimiento de los fines del Estado (arts. 1º, 209, ss., 298 y 311 C. Po.).

Esas medidas de carácter general que sean expedidas por las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa y que tengan como propósito el desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción, son objeto de control inmediato de legalidad por parte de los tribunales administrativos, de conformidad con los 136 y 151 -14- del

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, del tenor siguiente:

“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”.

“ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

(...)

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”.

La vinculación entre los decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción y los actos administrativos pasibles de control inmediato de legalidad resulta evidente cuando en estos, expresamente, se mencionan aquellos como soporte normativo. Sin embargo, en opinión de la Sala, puede existir, de manera excepcional, cuando pese a que no se citen textualmente los primeros, sí aparecen como premisas normativas tácitas de los segundos, pues, la norma transcrita no distingue entre una y otra eventualidad y solo exige el “desarrollo” como conector entre tales disposiciones.

Empero, se recalca, la regla principal, acogida recientemente por el Tribunal en razón a los pronunciamientos de la Corte Constitucional y del Consejo de

Estado⁶ y que ahora precisa, es que los actos pasibles de control inmediato de legalidad, corresponden a los que desarrollen o se funden en los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional en el margo del estado de excepción.

En suma, el sistema de competencias de las entidades y servidores públicos, incluida la Rama Judicial, es taxativo conforme a los artículos 6º y 121 de la Constitución Política. Por ello si el acto del que se trate fue expedido por fuera del marco legal de la declaratoria del estado de emergencia, ya porque temporalmente es anterior o posterior a la vigencia de la misma ora porque si bien se emitió dentro de ese lapso no fue sustentado en ella expresa ni tácitamente, el Tribunal carece de competencia para analizarlo por la vía del control inmediato de legalidad, aunque, por supuesto, sí podría juzgarlo a través de las otras previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, previo el cumplimiento de los correspondientes requisitos formales.

El Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, a partir del artículo 20 de LEEE, que reprodujo el 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, tiene dicho que el referido control de legalidad tiene las características siguientes⁷:

- a) *Se realiza dentro de un proceso judicial, pues lo adelanta una autoridad judicial y se decide por sentencia.*
- b) *Es inmediato o automático, porque el Gobierno Nacional debe remitir el acto administrativo para control tan pronto lo expide y porque no requiere demanda, sino que es oficioso, por disposición legal.*
- c) *No suspende la ejecución del acto administrativo.*
- d) *La falta de publicación no lo impide.*

⁶ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-145 del 20 de mayo de 2020 [fundamento jurídico 129]. Y Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión nro. 26, auto de 26 de junio de 2020, C.P: Guillermo Sánchez Luque, radicado número: 11001-03-15-000-2020-02611-00

⁷ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Cp.: Alberto Yepes Barreiro. Bogotá D.C., 5 de marzo de 2012. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00200-00(Ca). Actor: Gobierno Nacional. Demandado: Decreto 505.

Ver también sentencia del 16 de junio de 2009. Rad. 2009-00305.

e) Es integral frente a las directrices constitucionales y legales y a los decretos legislativos que le atañen.

Con cara al último requisito, es necesario anotar que la Sala no puede limitarse a la mera confrontación de la norma sometida a control con el decreto que dispuso el estado de excepción, sino que, además, debe analizar la eventual transgresión del ordenamiento jurídico, sino se olvida que esas facultades excepcionales sólo pueden utilizarse en circunstancias extraordinarias que hagan imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios del Estado, que la ley tiene por objeto establecer los controles al ejercicio de las facultades excepcionales del Gobierno así como las garantías para proteger los derechos humanos de conformidad con los tratados internacionales y que, en general, existen límites que no pueden rebasarse conforme lo prevé la citada LEEE. Sobre el tema la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, ha dicho:

“...el control de legalidad que ejerce esta jurisdicción sobre los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción es integral, es decir, incluye la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, al 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.”⁸

8.2. ASPECTOS SOBRE LOS QUE SE HARÁ EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

La Corte Constitucional cuando ha abordado el control inmediato de constitucionalidad de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno

⁸ Sentencia de 3 de mayo de 1999, exp. CA- 011, consejero ponente doctor Ricardo Hoyos Duque. Citada por la misma Corporación en la fechada el 22 de febrero 2011. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00452-00(Ca). Actor: Gobierno Nacional. Demandado: Ministerio de la Protección Social. Consejero Ponente: Mauricio Torres Cuervo.

Nacional con ocasión de la declaratoria de los estados de emergencia, lo ha hecho, conforme a la C-466 de 2017, desde los puntos de vista formal y material.

Por el primero, ha verificado si los decretos reúnen los requisitos siguientes: (i) que estén motivados, (ii) que estén suscritos por la autoridad administrativa competente para emitirlos, (iii) que sean expedidos durante la vigencia y en desarrollo del respectivo estado de excepción, y, finalmente, (iv) que determinen el ámbito territorial para su aplicación⁹

Y, por el segundo, ha indagado si fueron expedidos en desarrollo de un estado de emergencia económica, social y ecológica, pero a partir de los siguientes juicios: (i) de conexidad material y de finalidad, (ii) de ausencia de arbitrariedad y de, (iii) de no contradicción específica, (iv) de motivación suficiente, (v) de necesidad, (vi) de incompatibilidad, (vii) de proporcionalidad, y, finalmente, (viii) de no discriminación.

El Consejo de Estado¹⁰, por su parte, ha indicado que el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de LEEE y 136 del CPACA, también nacido de la declaratoria de los estados de emergencia, tiene efectos de cosa juzgada respecto de las normas superiores y frente a los temas estudiados, y relativa con relación al resto del ordenamiento jurídico; razón por la cual es posible que el acto respectivo sea nuevamente controvertido en la jurisdicción respecto de otras normas superiores no estudiadas y por aspectos diferentes a los analizados y que, además, el análisis de validez debe hacerse confrontándolo con todo el universo jurídico, es decir, que dicho control es integral. Así lo señaló:

⁹ Corte Constitucional. Sentencias C-722 de 2015, C-300 de 2011, C-244 de 2011, C-233 de 2011, C-216 de 2011, C-194 de 2011, C-193 de 2011 y C-940 de 2002.

¹⁰ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Bogotá. Mayo 24 de 2016. Radicación Núm.: 11001 03 15 0002015 02578-00. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala.

“que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo), porque no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.”¹¹

También tiene dicho que el control integral involucra el estudio de los parámetros y límites, formales y materiales, que deben ser observados por el Gobierno Nacional para expedir el acto, lo que equivale a determinar su conformidad formal y material (proporcionalidad y conexidad)¹² con respecto a las normas superiores que directamente le sirven de fundamento, esto es, con: a) Las normas constitucionales sobre derechos fundamentales, b) las convencionales que limitan a los estados para suspender las garantías y libertades fundamentales, c) las constitucionales que rigen los estados de excepción, d) la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, e) el decreto de declaratoria del estado de excepción y f) los decretos legislativos expedidos por el Gobierno.

Si tanto la Corte Constitucional como el Consejo de Estado han acudido a los referidos parámetros formales y materiales para ejercer sendos controles inmediatos de legalidad, el Tribunal también debe hacerlo respecto de los actos que expidan las autoridades territoriales por la misma razón.

El Consejo de Estado, en definitiva, ha definido como características¹³ del control inmediato de legalidad, las siguientes:

¹¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, fallo de 23 de noviembre de 2010, expediente No. 2010-00196. C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

¹² Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, fallo de 24 de septiembre de 2002, expediente 2002-0697. C.P. Alberto Arango Mantilla.

¹³ Ver Sentencia del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-047201, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

i) Es un verdadero proceso judicial debido a que, conforme al artículo 20 de la Ley 137 de 1994, es una sentencia judicial la que emite la jurisdicción de lo contencioso administrativo en dicho trámite.

ii) Es automático e inmediato porque tan pronto como la entidad pública expida el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción, dentro de las 48 horas siguientes, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa para que se ejerza el control correspondiente, so pena de que la autoridad judicial competente, de oficio, lo revise e incluso sin que se haya divulgado.

iii) Es autónomo porque incluso es aplicable a los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción, antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que expida el presidente de la República para conjurarlo.

iv) Es integral por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad de este con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y con el propio decreto legislativo, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

Es de aclarar que, aunque, en principio, el control integral supone que el acto administrativo general, expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción, se confronte con todo el ordenamiento jurídico, pero queda circunscrito a las normas invocadas en la respectiva sentencia.

v) Es compatible¹⁴ con las acciones públicas de nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad, ya que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción puede demandarse posteriormente en nulidad simple o en nulidad por inconstitucionalidad, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

vi) Es participativo en la medida que los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.

vii) La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa¹⁵, porque cuando declara la nulidad total o parcial de los actos objeto de control, si bien tiene efecto *erga omnes*, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tiene la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los *ítems* que analizó y decidió.

9. DEL CASO CONCRETO. EL ANÁLISIS FORMAL

9.1. El Consejo de Estado ha indicado que son tres los presupuestos para la procedencia del control inmediato de legalidad¹⁶: i) que se trate de un acto de contenido general; ii) que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

9.2. El acto administrativo objeto de control de legalidad tuvo *“por objeto reglamentar los principios y las orientaciones generales, para la localización*

¹⁴ Ver Sentencias de la Sala Plena del Consejo de Estado: del 7 de febrero de 2000, exp. CA-033, M.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez; del 20 de octubre de 2009, exp. 2009-00549, M.P. Mauricio Fajardo Gómez, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 200900732, M.P. Enrique Gil Botero.

¹⁵ Artículo 189 de la Ley 1437 de 2011

¹⁶ Consejo de Estado, Sentencia del 11 de mayo de 2020, exp. 11001-03-15-000-2020-00944-00

e instalación de las redes y la infraestructura de los servicios de telecomunicaciones en el Municipio de La Vega, a fin de que su implantación se realice con todas las garantías de seguridad y se produzca el mínimo impacto visual y medioambiental en el entorno. Así como también, establecer las condiciones para el despliegue de redes futuras, la regularización de las existentes, y la prestación de todos los servicios de telecomunicaciones”.

9.3. Se observa, entonces, que el Decreto 027 de 13 de mayo de 2020, fue expedido por el alcalde municipal de La Vega – Cauca, con base en lo dispuesto en i) el artículo 365 de la Constitución Política, que regula lo concerniente a la prestación de los servicios públicos; artículo 1° numeral 4° de la Ley 388 de 1997¹⁷, donde se estableció, entre otros objetivos, el de *“promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes”*; ii) el Decreto 195 de 2005, compilado en el 1078 de 2015, *“Decreto único reglamentario del Sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones”*, en el cual se adoptaron los límites de exposición de las personas a campos electromagnéticos; iii) la Ley 1341 de 2009, modificada por el artículo 2° inciso 2° de la Ley 1978 de 2019, donde se determinó que *“Las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones deben servir al interés general y es deber del Estado promover su acceso eficiente y en igualdad de oportunidades, a todos los habitantes del territorio nacional”*, y en sus numerales 2 y 8 del artículo 4 *ib.*, se concluyó que *“En desarrollo de los principios de intervención contenidos en la Constitución Política, el Estado intervendrá en el sector las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para lograr entre otros, los siguientes fines: Promover el acceso a las Tecnologías de la Información*

¹⁷ *“Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”.*

y las Comunicaciones, teniendo como fin último el servicio universal y Promover la ampliación de la cobertura del servicio”.

Si bien el decreto analizado corresponde a un acto general dictado en ejercicio de la función administrativa, lo cierto es que no tuvo como fin el desarrollar alguno de los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de excepción. En la parte considerativa no se plasmó como fundamento la emergencia sanitaria provocada por la COVID-19, y dentro de su objeto tampoco se relacionó algún aspecto que permitiera entender que, tácitamente, se estaban adoptando medidas para superar la crisis generada por la pandemia.

Por el contrario, tal y como lo indicó el Ministerio Público en su concepto, el objeto de dicho acto estuvo específicamente dirigido a regular lo concerniente a la implementación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en todo el territorio municipal como un motor de desarrollo social y económico de dicho ente. De manera que, se recalca, no reglamentó ni desarrolló los decretos legislativos proferidos por el presidente de la República en el marco de los estados de excepción, lo que impide que sea objeto de control inmediato de legalidad por parte de esta jurisdicción.

Tal y como se indicó en precedencia, recientemente, el Consejo de Estado, con base en lo dicho por la Corte Constitucional, aclaró lo siguiente¹⁸:

“El Consejo de Estado ha reconocido el carácter ordinario del Decreto n°. 457 de 2020 de manera reiterada¹⁹. A su vez, la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad del Decreto n°. 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica,

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión nro. 26, auto de 26 de junio de 2020, C.P: Guillermo Sánchez Luque, radicado número: 11001-03-15-000-2020-02611-00

¹⁹ Cfr. Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión n°. 26, auto del 15 de abril de 2020, Rad. n°. 11001-03-15-000-2020-01062-00 [fundamento jurídico 4]; Sala Especial de Decisión n°. 8, auto del 24 de abril de 2020, Rad. n°. 11001-03-15-000-2020-00973-00 [fundamento jurídico 3.3]; Sala Especial de Decisión n°. 16, auto del 28 de abril de 2020, Rad. n°. 11001-03-15-000-2020-01287-00 [fundamento jurídico 2.3] y Sala Especial de Decisión n°. 18, auto del 9 de junio de 2020, Rad. n°. 11001-03-15-000-2020-02297-00 [fundamento jurídico 1.2.1].

advirtió que el control de los decretos de aislamiento preventivo obligatorio corresponde a la jurisdicción de lo contencioso administrativo, a través del medio de control de simple nulidad²⁰.

4. Aunque en un Estado de derecho ningún acto de la Administración puede quedar excluido del control judicial, la inédita situación originada por la pandemia no faculta a los jueces a ejercer competencias oficiosas que no han sido otorgadas por la Constitución ni la ley. No es admisible que, so pretexto de la “tutela judicial efectiva”, los jueces pretendan controlar de oficio posibles excesos de la Administración en estados de anormalidad, sin tener competencia para ello.

La “tutela judicial efectiva” es un postulado que está atado a los recursos judiciales previstos por las normas adjetivas y, por ende, su existencia y alcance no es autónomo, ni se sobrepone a los preceptos procesales. Esta institución justamente no tiene aplicación directa, sino que requiere desarrollo legal, que la mayoría de las veces se encuentra en los códigos procesales. De allí que un correcto entendimiento de la “tutela judicial efectiva” no puede justificar el desbordamiento de las competencias que las normas procesales atribuyen a los jueces.

(...)

5. Aunque el Consejo de Estado tiene competencia para fiscalizar el Decreto n°. 457 de 2020 vía una demanda de cualquier persona, este acto no es susceptible del control inmediato de legalidad, porque no se expidió como una medida de carácter general, en cumplimiento de la función administrativa y como desarrollo de un decreto legislativo. Como se trata de un decreto ordinario, frente al que procede el medio de control de simple nulidad, de conformidad con el artículo 137 del CPACA, cualquier persona puede cuestionar su legalidad.

(...)

6. Solo el legislador, si así lo estima conveniente -por ejemplo, en una reforma al CPACA-, podría atribuir a la jurisdicción una nueva modalidad de control automático respecto de los actos administrativos de carácter general dictados durante un estado de emergencia sanitaria. En democracia, como la soberanía solo reside en la ley, el juez no puede -so pretexto de la defensa de los derechos- asumir competencias que el pueblo -a través de la ley- no le ha dado. El juez no está exceptuado del cumplimiento de la ley, por el contrario, debe dar ejemplo de obediencia a sus mandatos inexorables.

7. Como el Decreto n°. 457 de 2020 constituye un acto de carácter general, dictado en ejercicio de función administrativa, no fue expedido en desarrollo

²⁰ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-145 del 20 de mayo de 2020 [fundamento jurídico 129].

de un decreto legislativo, no procede el control inmediato de legalidad prescrito en el artículo 20 de la ley 137 de 1994”.

En ese sentido, el Consejo de Estado en providencia de 12 de junio de 2020²¹, explicó:

“iii. Desarrollo de un decreto legislativo expedido en estado de excepción.

Esta exigencia se concreta en la necesidad de que el acto controlable desarrolle un Decreto Legislativo dictado, para el caso bajo examen, al amparo del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado. Por ello, es necesario identificar que la disposición objeto de control se haya adoptado en ejercicio de estas potestades excepcionales, presupuesto que habilita a esta jurisdicción para realizar el control que le está asignado y que se caracteriza, según lo ha precisado esta Corporación²², por ser: i) jurisdiccional, ii) automático e inmediato, iii) oficioso, iv) autónomo, v) integral, vi) compatible y coexistente, y vii) hacer tránsito a cosa juzgada relativa²³.

²¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P: Nubia Margoth Peña Garzón, radicación número: 11001-03-15-000-2020-02529-00(CA)A.

²² Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 5 de marzo de 2012 Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA) Actor: Gobierno Nacional C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

²³ Al respecto la sentencia citada señala: “[...] En oportunidades anteriores, la Sala ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

a) *Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.*

b) *Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.*

c) *Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.*

d) *Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.*

En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137.

En el último tiempo, la Sala Plena²³ ha venido precisando que el control es compatible con la acción pública de nulidad (artículo 84 del C.C.A), que puede intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general.

De modo que el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad, posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por igual, la acción de nulidad por inconstitucionalidad, prevista en el artículo 237-2 de la C.P., resulta apropiada

Dicho análisis parte de la relación o conexidad que existe entre los decretos legislativos emitidos para conjurar la declaratoria de emergencia social y las normas que se adoptan como desarrollo de estos, situación que impone a la jurisdicción identificar tales presupuestos para delimitar el ejercicio de las funciones que se atribuyen a las autoridades en el momento de su expedición, en razón a que es necesario establecer si fueron dictadas con ocasión de la situación excepcional en que se fundó la declaratoria de emergencia.

(...).

Lo precedente pone de manifiesto que no concurre el tercero de los presupuestos necesarios para dar trámite a este medio de control, en tanto la Circular núm. 06 de 8 de abril de 2020 no desarrolla un decreto legislativo dictado en virtud de la declaratoria de emergencia, en este caso, el Decreto núm. 417 de 2020.”

Y en providencia del 16 de junio de 2020²⁴, explicó:

“[E]l acto administrativo objeto de análisis se relaciona de alguna manera con la situación que se ha generado por la aparición y propagación del virus COVID-19, situación que justificó la declaratoria del Estado de Excepción, y tampoco que fue expedido en vigencia del mismo. Sin embargo, ello no significa que el Consejo de Estado deba aprehender automáticamente el conocimiento vía control inmediato de legalidad, pues es imprescindible que el acto haya sido expedido con fundamento o en desarrollo de algún decreto

para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la Constitución.

Por eso, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.

d) *(sic) La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. En cuanto a esta característica, la Sala ha dicho²³:*

“Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empecé (sic) ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma [...]” Esta providencia alude en su texto original, entre otras a los siguientes fallos: “Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

²⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión 16, providencia de 16 de junio de 2020, C.P: Nicolás Yepes Corrales, radicación número: 11001-03-15-000-2020-02303-00.

*legislativo, tal y como lo exigen las normas que regulan este asunto, lo que no sucede en el caso concreto”.*²⁵

9.4. En conclusión, el control inmediato de legalidad resulta improcedente frente al Decreto 027 de 13 de mayo de 2020, puesto que no fue proferido como desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante el estado de excepción y no contiene medidas excepcionales relacionadas o que, materialmente, busquen contener la propagación de la pandemia generada por el virus COVID-19.

9.5. Con todo, se considera pertinente aclarar que la presente decisión no tiene efectos de cosa juzgada y que, por tanto, el referido acto puede ser analizado mediante los demás medios de control y/o acciones establecidos en el ordenamiento jurídico, si fuere demandado.

10. Por tanto, la Sala declarará la improcedencia del control inmediato de legalidad frente al acto en comento.

IV. DECISIÓN

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

FALLA:

PRIMERO. DECLARAR IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad frente al Decreto 027 de 13 de mayo de 2020, expedido por el municipio de La Vega-Cauca, al tenor de lo expuesto.

²⁵ En igual sentido, el Consejo de Estado en providencia de 12 de junio de los corrientes, concluyó:

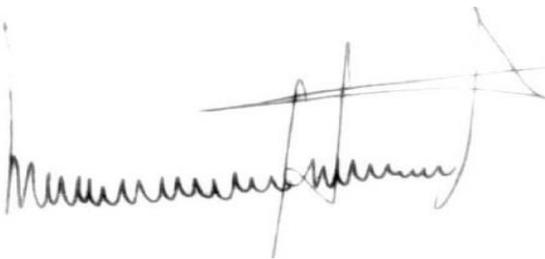
“Lo precedente pone de manifiesto que no concurre el tercero de los presupuestos necesarios para dar trámite a este medio de control, en tanto que la Resolución núm. 517 de 30 de mayo de 2020, a pesar de tener el carácter general y ser expedida en ejercicio de las funciones administrativas asignadas a la entidad, no desarrolla un decreto legislativo expedido en virtud de las declaratorias de emergencia contenidas en los Decretos núms. 417 y 637 de 2020.”

SEGUNDO. Notifíquese lo decidido al municipio en comento, a la Procuraduría y a la comunidad mediante aviso de conformidad con el CPACA y a través de los medios electrónicos correspondientes.

TERCERO. Publíquese esta decisión en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o Rama Judicial o en el sitio web que disponga el Consejo Superior de la Judicatura y efectúese el registro de la actuación en el Sistema Judicial Justicia Siglo XXI. En firme esta sentencia, archívese la actuación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los magistrados,



CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO



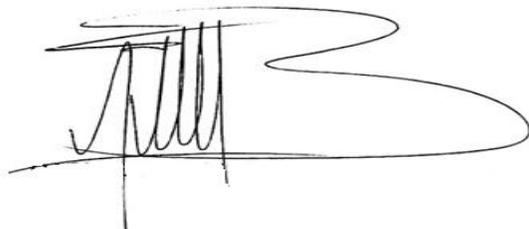
NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ



DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO



JAIRO RESTREPO CÁCERES



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ