

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali (V), primero (01) de septiembre de dos mil veinte (2020)

Auto Interlocutorio

Magistrado Ponente: JHON ERICK CHAVES BRAVO

PROCESO No. 76001-23-33-000-2020-00450-00 acumulado al 76-001-23-33-000-2020-00451-00 y 76-001-23-33-000-2020-00553-00
DEMANDANTE: DE OFICIO
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE CALI- VALLE
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DECRETOS Nos. 808, 810 y 818 DE 2020

Encontrándose el presente asunto para fallo, y conocida la decisión de Sala Plena de emitir este tipo de providencia, por la presente se emite decisión, advirtiendo la existencia de falta de competencia por parte de la Corporación, para ejercer control inmediato de legalidad de los Decretos Nos. 808, 810 y 818 de 2020 expedidos por el Municipio de Cali (V), en razón al factor funcional, lo que genera la improrrogabilidad de la misma, por ello se dará sin efecto las actuaciones surtidas y se archivara el presente tramite.

I. ANTECEDENTES

El Municipio de Cali (V) remitió a este Tribunal los siguientes Decretos para efectos del control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011:

- Decreto 808 del 08 de abril de 2020 *"POR EL CUAL SE ADOPTAN LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN EL DECRETO 531 DEL 8 DE ABRIL DE 2020 "POR EL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA*

GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO".

- Decreto 810 del 08 de Abril de 2020 "POR EL CUAL SE SUPRIME EL PARAGRAFO 5 DEL ARTICULO 2 DEL DECRETO DISTRITAL No. 4112.010.20.808 DEL 8 DE ABRIL DE 2020"
- Decreto 818 del 17 de abril de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL DECRETO DISTRITAL 4112.010.20.0808 DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Mediante auto del 17 de abril de 2020, se: (i) resolvió acumular y asumir el conocimiento de los controles inmediatos de legalidad de los Decretos No. 808 y 810 de 2020 proferidos por el Municipio de Cali; (ii) mediante auto del 02 de junio de 2020, la magistrada Ana Margoth Chamorro remitió el Decreto 818 del 17 de abril de 2020 (2020-00553-00) para que se estudiara su acumulación al presente asunto; (iii) mediante auto del 04 de junio de 2020 se resolvió acumular y asumir el Decreto 818 de 2020 (2020-00553-00) a los radicados 2020-00450-00 (Decreto 808 de 2020) y 2020-00451-00 (Decreto 810 de 2020); (iv) se ordenó la fijación de un aviso en la página web del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca y en la sección novedades del sitio web de la Rama Judicial por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano Valle del Cauca podría intervenir; (v) se solicitó como prueba los antecedentes administrativos de los actos objeto de control; y (vi) se ordenó su comunicación al Alcalde del Municipio de Cali (V), a la Gobernadora del Departamento del Valle del Cauca, así como al Ministerio Público para que rindiera el respectivo concepto.

1.1. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Dentro del término del traslado el Ministerio Público rindió concepto, en el cual indicó textualmente lo siguiente frente a los Decretos analizados:

"1º. En cuanto a la integralidad

Teniendo como premisa que estamos ante un tipo de control de legalidad especial que no abarca la totalidad del ordenamiento jurídico como correspondería a otro tipo de medios de control y que por ende no se generaría los efectos de la cosa juzgada absoluta, debemos señalar que los actos administrativos del orden local, hoy objeto de análisis, hacen referencia y se encuentran directamente ligados con las circunstancias que permitieron decretar el estado de excepción de Emergencia Económica por parte del Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de 2020, así mismo como con los Decretos Nacionales No. 440 y 537 de esta misma anualidad. Es por ello que en cuanto a este principio de integralidad cuando se revisan las decisiones asumidas territorialmente y por servicios, podemos colegir que se cumple a cabalidad.

2º. En cuanto al principio de autonomía

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

3º. En cuanto al control oficioso:

Se establece que el control inmediato de legalidad que nos motiva fue avocado por el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle en forma oficiosa como se estila en el contenido del Auto de fecha 18 de mayo de 2020 con sus posteriores acumulaciones, donde además se estableció un término de 10 días para su fijación en lista, con su periodo de pruebas y su posterior traslado al Ministerio Público para efectos de la conceptualización que hoy nos motiva.

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

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

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

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

Es por ello que para el caso en particular SE CUMPLE PLENAMENTE este requisito, evidenciando similitud y simetría normativa, entre las decisiones que hubiere emitido el gobierno nacional con las que se asumieron por la entidad territorial local.

Y es que ese cumplimiento con el principio de conexidad está dado porque como se hubiere señalado es el mismo artículo 7 del Decreto Legislativo 440 y 537 de 2020 los que señalan que "se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, (...)", es decir, que la habilitación para acudir a la contratación estatal, mediante la modalidad de urgencia manifiesta, es una medida que sirve para superar la crisis causada por el covid-19, todo lo cual sin lugar a dudas está encaminado a prevenir, contener y mitigar los efectos del covid-19, implicando la facultad implícita de realizar las modificaciones presupuestales.

5º. En cuanto al principio de proporcionalidad

Las medidas administrativas que se llegaren a adoptar por parte de las autoridades en desarrollo de un estado de excepción como el que nos motiva, deben ser proporcionales

a la gravedad de los hechos que ocasionaron la emergencia, por sobre todo en razón a que esas medidas restringen el ejercicio de derechos fundamentales, debiendo permanecer tan solo hasta tanto se retorne al estado de normalidad.

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

6°. En cuanto al principio de necesidad

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

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

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

Concluyendo finalmente lo siguiente:

“En este contexto argumentativo, el suscrito Procurador 18 Judicial II para Asuntos Administrativos, de manera respetuosa se permite solicitar al Tribunal Administrativo del Valle que se declare AJUSTADO A DERECHO el acto administrativo principal y sus modificaciones, objeto de revisión dentro del medio de control inmediato de legalidad referenciado. “

1.2. ALCALDE MUNICIPAL DE CALI- VALLE

La Alcaldía Municipal de Cali remitió los antecedentes administrativos de los Decretos 808, 810 y 818 de 2020.

II. CONSIDERACIONES

2.1. COMPETENCIA

De acuerdo con los artículos 125¹, 151²³, 185⁴⁵ de la Ley 1437 de 2011, la Sala Unitaria es competente para emitir esta providencia, toda vez que no se encuentra incurso en ninguna de las causales señaladas en los precitados dispositivos normativos.

2.2. DECRETOS BAJO ANÁLISIS.

Se trata de los siguientes Decretos:

- Decreto 808 del 08 de abril de 2020 *"POR EL CUAL SE ADOPTAN LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN EL DECRETO 531 DEL 8 DE ABRIL DE 2020 "POR EL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO"*.
- Decreto 810 del 08 de abril de 2020 *"POR EL CUAL SE SUPRIME EL PARAGRAFO 5 DEL ARTICULO 2 DEL DECRETO DISTRITAL No. 4112.010.20.808 DEL 8 DE ABRIL DE 2020"*
- Decreto 818 del 17 de abril de 2020 *"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL DECRETO DISTRITAL 4112.010.20.0808 DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*.

2.3 PROBLEMA JURÍDICO.

- Debe analizarse, si la Corporación es competente o no por el factor funcional, para realizar control inmediato de legalidad a los Decretos Nos. 808 del 08 de abril de 2020 *"POR EL CUAL SE ADOPTAN LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN EL DECRETO 531 DEL 8 DE ABRIL DE 2020 "POR EL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO"*, 810 del 08 de abril de 2020 *"POR EL CUAL SE SUPRIME EL PARAGRAFO 5 DEL ARTICULO 2 DEL DECRETO*

¹ ARTÍCULO 125. DE LA EXPEDICIÓN DE PROVIDENCIAS. Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica.

² ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: (...)

³ . 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.

⁴ ARTÍCULO 185. TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

⁵ . La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena. (...)"

DISTRITAL No. 4112.010.20.808 DEL 8 DE ABRIL DE 2020" y 818 del 17 de abril de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL DECRETO DISTRITAL 4112.010.20.0808 DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

2.4 GENERALIDADES DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

La Ley 137 de 1994 "Ley estatutaria de los Estados de Excepción", dispuso en su artículo 20 que:

"Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición." (Subrayas de la Sala)

Por su parte, el artículo 136 del CPACA, que a su vez reproduce el trasliterado artículo, establece el control inmediato de legalidad en los siguientes términos:

- (i) 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.*
- (ii) 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.*
- (iii) Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.*

Sobre este artículo, la doctrina ha sostenido frente al primer inciso "que significa cualquier clase de acto administrativo de contenido general expedido con base en los decretos legislativos que se hubieren expedidos por el Gobierno Nacional utilizando las facultades constitucionales de los estados de excepción".⁶

⁶ Arboleda Perdomo Enrique José, Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Legis, 1 edición, 2011, pág. 212.

En igual sentido, la Corte Constitucional en sentencia C-179 de 1994, concluyó que el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 se ajustaba a la Constitución Política, con las siguientes consideraciones:

“(…) Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso-administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.(…)”

Del mismo modo, el Consejo de Estado manifestó sobre el control inmediato de legalidad que:

“es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo. El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción”.⁷

De conformidad con las reglas de competencia establecidas por el CPACA, los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia, 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, por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan. (art. 151 numeral 14).

Ahora bien, en cuanto al trámite del control inmediato de legalidad de actos, el artículo 185 del CPACA dispone las siguientes etapas:

“…Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo [136](#) de este Código

⁷ C.E., Sala Plena, Sent. 5/03/2012, Rad. : 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), C.P. Hugo Bastidas Bárcenas.

o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

- 1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.*
- 2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*
- 3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.*
- 4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.*
- 5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.*
- 6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional”.*

A su turno, el artículo 186 *ibidem* dispone que, todas las actuaciones judiciales susceptibles de surtirse en forma escrita se podrán realizar a través de medios electrónicos, siempre y cuando en su envío y recepción se garantice su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. La autoridad judicial deberá contar con mecanismos que permitan acusar recibo de la información recibida, a través de este medio.

2.5 CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

El control inmediato de legalidad se constituye como una limitación al poder de las autoridades administrativas y es una medida eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales en el marco de los estados de excepción⁸.

Con apoyo en lo indicado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, se pueden compendiar las características esenciales de este medio de control de la siguiente manera⁹¹⁰:

- (i) Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos¹¹) que se adopten en desarrollo de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.
- (ii) Si se trata de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales, la competencia es del Consejo de Estado, y si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos tribunales administrativos.
- (iii) Para que se lleve a cabo el control inmediato no es necesario que el acto juzgado haya sido publicado, basta con su expedición.
- (iv) No es necesario que alguien ejerza el derecho de acción, toda vez que el medio de control tiene carácter automático e inmediato. Por ello, es obligación de la autoridad administrativa que profiere la medida de carácter general, enviarla en un plazo de 48 horas a partir de su expedición, y si no lo hace, la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede asumir su control oficioso.
- (v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos,

⁸ Cfr. C. Const, Sent., C-179, abr. 13/1994.

⁹ Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad.

¹⁰ -03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent, rad. 11001-03-15-0002010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-0036900(CA), mar. 5/2012.

¹¹ ALBERTO MONTAÑA PLATA, *Fundamentos de Derecho administrativo*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia¹² o declarada su nulidad.

- (vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta.
- (vii) Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, pues también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas.
- (viii) No obstante que el decreto legislativo, con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general, hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley, con el fin de establecer la legalidad de la medida durante el tiempo que produjo sus efectos.
- (ix) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control inmediato¹³.
- (x) Finalmente, respecto de la pertinencia de las medidas cautelares de urgencia, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA¹¹, que regula el procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior y que pudieron evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna¹². No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de los términos máximos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política, el cual indica que la declaratoria

¹² CPACA, art. 234: «Medidas cautelares de urgencia. Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar. La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decrete».

¹³ Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA), nov. 23/2010.

del estado de emergencia de orden económico, social, ecológico y grave calamidad pública, podrá ser decretado por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.

Por esta razón, ante la evidente posibilidad de un tardío control de legalidad, el juez puede considerar que, en algunos casos, sea pertinente adoptar una medida cautelar de urgencia, tal y como lo autoriza el artículo 234 del CPACA. El Ministerio Público o cualquier ciudadano podrá presentar la solicitud dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA¹³. Incluso, el juez en un caso evidente podrá decretar la medida cautelar de oficio, lo cual significa que se trata de una interesante excepción a la regla general de petición de parte cuando se trata de medidas cautelares, todo lo anterior con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.

2.6 DECRETOS LEGISLATIVOS PROFERIDOS POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA EN VIRTUD DE LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA.

El artículo 215 de la Constitución Política dispone que, cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Que, mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

En virtud de la anterior disposición Constitucional, el presidente de la República expidió el Decreto 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”*.

Mediante dicha declaratoria de emergencia, el presidente de la Republica, con la firma de todos los ministros, ha expedido varios decretos que adoptan medidas de orden legislativo, en desarrollo del artículo 215 de la Constitución Política.

En virtud de lo expuesto, los decretos legislativos que se expiden dentro de los estados de excepción, comprenden tanto el decreto que declara el estado de emergencia- como en este caso, como los decretos legislativos proferidos durante dicho estado, correspondiendo a la Corte Constitucional la competencia para realizar el control de constitucionalidad, formal y material, sobre los mismos.

El anterior estado de excepción finalizó el 17 de abril de 2020, no obstante, a través del Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de este año, se declaró nuevamente la emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional.

En Sentencia C-252/10 la Corte Constitucional explicó que, los requisitos formales que deben cumplir los decretos legislativos que se expidan en virtud del estado de emergencia, son en términos del artículo 215 superior y de conformidad con la jurisprudencia constitucional, los siguientes: i) la firma por el presidente de la República y de todos sus ministros; ii) los motivos que condujeron a su expedición; y iii) la indicación del ámbito temporal y territorial de la declaratoria. Para el caso de los decretos de desarrollo se examina, además, si se dictaron dentro del límite temporal previsto.

2.7 MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL EN CUANTO A LA FALTA DE COMPETENCIA POR FACTOR FUNCIONAL Y SU IMPROPROROGABILIDAD:

Según la doctrina¹⁴, la competencia es uno de los límites y el más importante, ya que con ella se sabe exactamente cuál de todos los funcionarios que tiene la jurisdicción es el indicado para conocer de determinado asunto. Así, son las normas reguladoras de la competencia las que determinan e indican exactamente al asociado, el juez que debe administrar justicia frente al caso particular.

Las reglas para la determinación de las competencias en materia contenciosa administrativa se encuentran consagradas en el Título IV del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y, para su distribución entre los diferentes juzgados y tribunales administrativos del país y el Consejo de Estado, se atiende a los factores objetivo, subjetivo, funcional y territorial.

En cuanto al factor funcional, las reglas de competencia permiten distribuir los diferentes asuntos de conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo de primera y de segunda instancia entre los diferentes funcionarios judiciales, dependiendo de diferentes aspectos, tales como: el nivel de autoridad o calidad del funcionario que expide el acto, la naturaleza del acto administrativo objeto de control, el tipo de sanción y la cuantía de las pretensiones, entre otros. El artículo 16 del Código General del Proceso, aplicable al presente caso por remisión expresa del artículo 306 del CPACA, en cuanto a la prorrogabilidad e improprorogabilidad de la jurisdicción y la competencia, establece que:

“ARTÍCULO 16. PRORROGABILIDAD E IMPROPROROGABILIDAD DE LA JURISDICCIÓN Y LA COMPETENCIA. La jurisdicción y la competencia por los factores subjetivo y funcional son improprorogables. Cuando se declare, de oficio

¹⁴ LÓPEZ BLANCO, HERNAN FABIO, CODIGO GENERAL DEL PROCESO – PARTE GENERAL, EDITORIAL DUPRE 2016- PAG. 230.

o a petición de parte, la falta de jurisdicción o la falta de competencia por los factores subjetivo o funcional, lo actuado conservará validez, salvo la sentencia que se hubiere proferido que será nula, y el proceso se enviará de inmediato al juez competente. Lo actuado con posterioridad a la declaratoria de falta de jurisdicción o de competencia será nulo.

La falta de competencia por factores distintos del subjetivo o funcional es prorrogable cuando no se reclame en tiempo, y el juez seguirá conociendo del proceso. Cuando se alegue oportunamente lo actuado conservará validez y el proceso se remitirá al juez competente”. (negrillas y resaltado fuera de texto)

Igualmente, el artículo 138 *Ibidem*, establece:

“ARTÍCULO 138. EFECTOS DE LA DECLARACIÓN DE FALTA DE JURISDICCIÓN O COMPETENCIA Y DE LA NULIDAD DECLARADA. Cuando se declare la falta de jurisdicción, o la falta de competencia por el factor funcional o subjetivo, lo actuado conservará su validez y el proceso se enviará de inmediato al juez competente; pero si se hubiere dictado sentencia, esta se invalidará.

La nulidad solo comprenderá la actuación posterior al motivo que la produjo y que resulte afectada por este. Sin embargo, la prueba practicada dentro de dicha actuación conservará su validez y tendrá eficacia respecto de quienes tuvieron oportunidad de controvertirla, y se mantendrán las medidas cautelares practicadas.

El auto que declare una nulidad indicará la actuación que debe renovarse”. (negrillas y resaltado fuera de texto)

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia C-537/16, consideró:

“En desarrollo de esta competencia, mediante la Ley 1564 de 2012, Código General del Proceso, el legislador estableció el régimen de las nulidades procesales en los procesos que se rigen por este Código y dispuso que la falta de jurisdicción y la incompetencia por los factores subjetivo¹⁵ y funcional¹⁶ son improrrogables (artículo 16), es decir, que la nulidad que su desconocimiento genera es insaneable. Implícitamente dispuso, por consiguiente, que la incompetencia por los otros factores de atribución de la competencia, como el objetivo, el territorial y el de conexidad, sí es prorrogable y el vicio es entonces saneable, si no es oportunamente alegado. En los términos utilizados por el legislador, la prorrogabilidad de la competencia significa que, a pesar de no ser el juez competente, el vicio es considerado subsanable por el legislador y el juez

¹⁵ Se trata del criterio de atribución de competencia en razón del sujeto procesal. Es este factor el que atribuye competencia por los fueros de juzgamiento. Se encuentra previsto en los artículos 29 y 30 n. 7 del CGP.

¹⁶ Hace referencia al criterio de atribución de competencia por etapas o momentos procesales. Así, la competencia del juez de primera y segunda instancia, lo mismo que del juez de los recursos extraordinarios y del juez comisionado resulta de la competencia funcional.

podrá válidamente dictar sentencia, si la parte no alegó oportunamente el vicio. En este sentido, la determinación de las formas propias del juicio por parte del legislador consistió en establecer una primera diferencia: la asunción de competencia por un juez sin estar de acuerdo con lo dispuesto por los factores objetivo, territorial y por conexidad, le permite al juez prorrogar o extender no obstante su competencia y, por lo tanto, este hecho no genera nulidad de la sentencia dictada por el juez, si el vicio no fue alegado, mientras que, **la asunción de competencia con desconocimiento de la competencia de la jurisdicción y de los factores subjetivo y funcional, sí genera necesariamente nulidad de la sentencia.** También, en ejercicio de su competencia legislativa, el Congreso de la República dispuso que, salvo la sentencia, lo actuado por el juez incompetente, antes de la declaratoria de nulidad (artículo 133, n. 1), conserve validez, (artículos 16 y 138). De manera concordante, estableció unas causales de nulidad del proceso, en cuya lista se encuentra la hipótesis de la actuación del juez, después de declarar la falta de jurisdicción o de competencia (artículo 133, n. 1). Se trató de determinar legislativamente las consecuencias que genera la nulidad y establecer, dentro del margen de configuración legislativa atribuido al Congreso de la República, que la nulidad declarada no tiene efectos retroactivos, sino solamente hacia el futuro, con la salvedad de que la conservación de la validez no cubrirá la sentencia misma.

Al tiempo, el legislador previó que la causal de nulidad no alegada por la parte en la etapa procesal en la que ocurrió el vicio, se entenderá saneada (artículo 132 y párrafo del artículo 133), lo mismo que si la parte actúa después de su ocurrencia, sin proponer la nulidad correspondiente (artículo 135). También, estableció que las nulidades sólo pueden alegarse antes de proferirse la sentencia, salvo que el vicio se encuentre en la sentencia misma (artículo 134). Una interpretación sistemática del régimen de las nulidades en el CGP lleva fácilmente a concluir que la posibilidad de sanear nulidades por la no alegación o por la actuación de parte, sin alegarla, se refiere necesariamente a las nulidades saneables. A este respecto, el párrafo del artículo 136 del CGP establece una lista de nulidades insaneables, la que no incluye la derivada de la falta de jurisdicción o de competencia del juez, por los factores subjetivo y funcional. También establece, en el artículo 133, que las demás irregularidades del proceso se tendrán por subsanadas si no se impugnan oportunamente y en la lista de las nulidades que no se entienden subsanadas, no se encuentra la de actuar en el proceso y dictar sentencia con falta de jurisdicción y de competencia por los factores subjetivo y funcional. **La combinación de estas dos normas, a primera vista, podría dar lugar a concluir, de manera concordante con el demandante, que ésta es saneable. Sin embargo, como quedó establecido en el párrafo anterior, de acuerdo con el artículo 16 del CGP, esta nulidad debe ser declarada de oficio por el juez¹⁷ el que se percatará del vicio en cumplimiento**

¹⁷ El artículo 16 del CGP dispone que "Cuando se declare, **de oficio o a petición de parte**, la falta de jurisdicción o la falta de competencia por los factores subjetivo o funcional, lo actuado conservará validez, salvo la sentencia que se hubiere proferido que será nula (...)" (negritas no originales).

de su deber de control permanente de legalidad del proceso (artículo 132) y la competencia es improrrogable, es decir, que el juez no podrá dictar válidamente sentencia, la que expresamente se dispone que será nula¹⁸. En estos términos, habrá que concluirse, de manera concordante con varios de los intervinientes que, a pesar de que el CGP mantuvo un sistema taxativo de nulidades, la lista completa no se encuentra de manera exclusiva en el artículo 136¹⁹ y la nulidad de la sentencia derivada de la incompetencia por los factores subjetivo y funcional, es insaneable". (subrayas y negrillas fuera de texto).

En la misma dirección, el Consejo de Estado²⁰ en providencia del 15 de enero de 2020, concluyó: "Pues bien, de conformidad con lo previsto en el artículo 16 del CGP, en concordancia con el artículo 138 ejusdem, la jurisdicción y la competencia por el factor subjetivo o funcional son improrrogables y su ausencia le impone al juez el deber de declararlas de oficio o a petición de parte, evento en el cual todo lo actuado conserva su validez, con excepción de la sentencia que se hubiere dictado, la cual se invalidará y el proceso se remitirá inmediatamente al competente".

Del mismo modo, en providencia del 7 de mayo de 2014²¹, consideró:

"Conforme con lo dicho, es claro que, en el caso en estudio, al ser el proceso de competencia en primera instancia del Tribunal Administrativo del Magdalena, el decreto de la medida cautelar debió ser dictada por la Sala y no por la Magistrada Ponente como ocurrió en el auto de 18 de septiembre de 2013, razón por la cual se configuró causal de nulidad insanable, que debe ser declarada en esta instancia.

Huelga aclarar que la nulidad por falta de competencia funcional no solo se configura a partir del desconocimiento del Juez competente, conforme con la estructura vertical en que está distribuida la Jurisdicción, sino también, cuando se contravienen las reglas que prescriben, para los Tribunales Administrativos y el Consejo de Estado, si es la sala de decisión o el magistrado ponente a quien le está atribuida la facultad de proferir determinadas decisiones.

Es innegable que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dentro de sus innovaciones consagró un tratamiento expedito para

¹⁸ Artículos 16 y 138 del CGP.

¹⁹ También el numeral 1 del artículo 107 del CGP prevé la causal de nulidad de la audiencia o de la diligencia en la que no se encuentran presente el juez o los magistrados que componen el órgano jurisdiccional competente. Por su parte, el inciso 6 del artículo 121 del CGP prevé que "Será nula de pleno derecho la actuación posterior que realice el juez que haya perdido competencia para emitir la respectiva providencia", por el vencimiento de los términos máximos de duración del proceso. Por demás, también hay que recordar la nulidad de pleno derecho de las pruebas obtenidas con violación del debido proceso, prevista en el inciso final del artículo 29 de la Constitución Política.

²⁰ SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN TERCERA, SUBSECCIÓN A, Consejera Ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO, Radicación número: 15001-23-33-000-2017-00317-01(65031)

²¹ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO,

SECCION QUINTA, consejera ponente: LUCY JEANNETTE BERMUDEZ BERMUDEZ, Radicación número: 47001-23-33-000-2013-00147-01

el manejo de las nulidades procesales, al punto que tratándose del desarrollo del proceso impone al juez ejercer el control de legalidad agotada cada etapa del proceso, para sanear los vicios que acarrear nulidades; no obstante, esos vicios no se podrán alegar en etapas siguientes, salvo que se trate de hechos nuevos.

Por su parte, la norma específica para el proceso de nulidad electoral remite al artículo 207 para las nulidades procesales y dispone que la formulación extemporánea de estas se rechazará de plano, sin que sea susceptible de recursos, y se tendrá por conducta dilatoria del proceso (arts. 207 y 284 CPACA).

Lo cierto es que para el Despacho tales disposiciones son aplicables a la petición de parte como ejercicio efectivo del derecho de postulación, pero no tienen la virtud de enervar la declaratoria de oficio que le corresponde al juez ad quem, en tanto tratándose de autos, cuando el juez de la apelación observe que en la actuación ante el inferior se incurrió en causal de nulidad insaneable que no fue objeto de apelación, caso en el cual deberá declararla de oficio en cualquier estado del proceso antes de dictar sentencia (arts. 357 y 146 del C. de P.C., aplicables por remisión expresa del artículo 280 del CPACA), tal como en este evento se hará.

En el asunto en estudio, cuyo conocimiento en primera instancia corresponde al Tribunal

Administrativo de Magdalena conforme con la regla de competencia del artículo 152-8 del CPACA, la decisión de dar por terminado el proceso compete a la Sala del Tribunal y no a la magistrada ponente en razón a que no se trata de un proceso de única instancia. El auto que pone fin al proceso está dentro de la excepción de la regla general prevista por el artículo 125 del CPACA (artículo 243-3 del CPACA).

Por lo anterior, se impone concluir, que al igual de lo acaecido respecto del auto que decretó la medida cautelar, la magistrada conductora carecía de competencia funcional para dar por terminado el proceso. Tratándose de causal insaneable, al ser advertida por el Despacho, se declarará y se dispondrá la remisión del proceso al a quo para que adopte las decisiones que corresponda”.

2.8 POSICION DE LA SALA PARA LA RESOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO

En la Sala Plena del Tribunal con ocasión de la resolución de los recursos de súplica en contra de los autos que decidieron no avocar el conocimiento de decretos por considerar que no eran susceptibles del control inmediato de legalidad, se presentaron dos posturas diferenciadas, la primera de ellas que aboga por asumir el control material de la totalidad de decretos y la otra avocar el conocimiento de los decretos en la medida que el acto administrativo, efectivamente desarrolle los actos legislativos expedidos por el gobierno nacional con ocasión de la declaratoria de la emergencia, económica, social y ecológica.

La primera postura, básicamente se basa en lo que en principio sostuvo el Consejo de Estado en la providencia del 15 de abril de 2020²², en la que consideró que este control incluye a todos aquellos actos administrativos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin de hacer frente a los efectos de la pandemia, así no penden directamente de un Decreto Legislativo, pues éstos, en ciertos casos, tienen el potencial de generar restricciones arbitrarias a los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, a las libertades fundamentales de las personas y a los derechos sociales de los trabajadores, los cuales no pueden suspenderse ni desmejorarse según lo consagran los artículos 212 a 215 de la Constitución.

En la mencionada providencia además, se señaló que el caos propio de la emergencia podría llevar a lamentables actos de corrupción, situación que, en su criterio, requiere de decisiones judiciales ágiles y oportunas, como esencia del derecho a la tutela judicial efectiva y la necesidad de extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa, aunque no se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional, dadas las características del control inmediato de legalidad que recae sobre todas las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa, esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos.

Sin embargo, la posición mayoritaria de la Sala ha considerado que esta interpretación es inadecuada, ya que para asumir dicho control se deben cumplir tres presupuestos. En primer lugar, debe tratarse de un acto de contenido general; en segundo, que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa; y, en tercero, que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

Para el efecto, se señaló reiteradamente que el Consejo de Estado ha sostenido que la procedencia del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos por las autoridades nacionales y entidades territoriales deben tener dicho fin, como se expuso en la sentencia del 8 de julio de 2014²³:

“En cuanto a su procedencia, la letra del artículo determina que son tres los presupuestos requeridos para que sea viable el control inmediato de legalidad. En primer lugar, debe tratarse de un acto de contenido general; en segundo, que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa; y, en tercero, que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.” (subrayas fuera de texto)

En igual sentido, se citó la sentencia del 24 de mayo de 2016²⁴ en la cual se precisó:

²² Consejo de Estado, Sección Segunda, Radicación:11001-03-15-000-2020-01006-00, Consejero de Estado WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ.

²³ Expediente 11001-03-15-000-2011-01127-00

²⁴ Expediente 11001-03-15-000-2015-02578-00

“El Consejo de Estado confunde en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 111.8, 136 y 185 del CPACA, realiza un control inmediato y automático de legalidad sobre los actos administrativos de carácter general expedidos por las autoridades nacionales con base en los decretos legislativos.”
(subrayas fuera de texto)

Adicionalmente, se hizo referencia a la providencia de fecha veintiuno (21) de abril de dos mil veinte (2020), proferida dentro del proceso con Radicación número: 11001-03-15-000-2020-0096000, dictado por la Consejera MARÍA ADRIANA MARÍN, Sala Unitaria, donde se indicó que el Consejo de Estado es competente para conocer del control inmediato de legalidad sobre los actos y medidas que se adopten por entidades del orden nacional, en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción, **incluyendo el de la declaratoria**, y siempre y cuando se dicten en virtud del ejercicio de función administrativa. (Subrayas y negrillas de la Sala).

Así mismo, la providencia del Consejo de Estado de fecha veintidós (22) de abril de dos mil veinte (2020), expedida dentro del proceso con Radicación No. 1101-03-15-000-2020-01166-00, con ponencia de la Consejera LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ, Sala Unitaria, señaló que el control inmediato de legalidad, asignado al Consejo de Estado, pende en forma concurrente, de tres clases de factores competenciales: un factor subjetivo de autoría, en tanto el acto a controlar debe ser expedido por una autoridad nacional; un factor de objeto, que recaiga sobre acto administrativo general; y un factor de motivación o causa, y es que provenga o devenga, del ejercicio de la *“función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”* (art. 136 inc. 1° CPACA).

Finalmente, se debe indicar que la Sala Plena de esta Corporación ya tuvo la oportunidad de pronunciarse de la siguiente manera²⁵:

“En virtud de lo anterior, es claro entonces que el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley Estatutaria, el cual fue reproducido en el artículo 136²⁶ del CPACA, recae sobre los actos administrativos proferidos por las autoridades nacionales o territoriales en el ejercicio de la función administrativa, que desarrollen un decreto legislativo dictado por el Gobierno Nacional en el trascurso o durante el estado de excepción, lo que permite entender que los decretos legislativos objeto de desarrollo por parte de las autoridades nacionales o territoriales mediante los actos administrativos generales susceptibles del aludido

²⁵ Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, Sala Plena, auto del 18 de mayo de 2020, MP Luz Elena Sierra Valencia, Radicación: 76001-23-33-009-2020-00368-00.

²⁶ **“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.”

control automático de legalidad, no es el de declaratoria del estado de excepción sino los que profiere el Gobierno durante dicha declaratoria.

En esta perspectiva, el juez administrativo, sea Consejo de Estado o Tribunales Administrativos, acorde con el factor territorial del acto, conjuntamente con la Corte Constitucional, vigilan a la rama ejecutiva del poder público para evitar el desbordamiento de los mecanismos previstos en la Carta para conjurar estados de excepción”.

Como se explicó en precedencia, en la forma y términos en los que el legislador concibió, consagró y definió el denominado control inmediato de legalidad en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este solo es procedente y por tanto aplicable a los actos de contenido general que profieran las autoridades en ejercicio de función administrativa y de modo concurrente e indefectible *“en desarrollo de los decretos legislativos de los estados de excepción”*.

Del mismo modo, debe resaltarse que la competencia para conocer de dicho medio de control jurisdiccional y por tanto para decidir la legalidad o no de los actos administrativos sujetos al mismo, está asignada a los Tribunales Administrativos cuando son dictados por autoridades del orden territorial, de conformidad con las reglas de competencias contenidas en el artículo 151 numeral 14 de la Ley 1437 de 2011, cuyos procesos por determinación del legislador son de única instancia.

Ahora bien, para efectos de precisar no solo su objeto y alcance sino, fundamentalmente, las normas de competencia y los motivos por los que fue proferido, se transcribe en su integralidad los Decretos 808, 810 y 818 de 2020 expedido por el Municipio de Cali (V):

DECRETO No. 4112.010.20. 0808 DE 2020

(Abril 8 de 2020)

"POR EL CUAL SE ADOPTAN LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN EL DECRETO 531 DEL 8 DE ABRIL DE 2020 "POR EL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO"

El Alcalde Distrital de Santiago de Cali, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las otorgadas en el artículo 315 de la Constitución Política, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificada por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 y la ley 1801 de 2016, y en especial el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 2º de la Constitución Política de Colombia, establece:

"Artículo 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

Que el Artículo 113 de la Constitución Política señala el deber de colaboración armónica entre los diferentes órganos del Estado para la realización de sus fines.

Que el Artículo 209 de la Constitución Política establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Que el numeral 1 y el subliteral b) del numeral 2 del literal B) y el párrafo 1 del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, prescriben como funciones de los Alcaldes:

"B) En relación con el orden público:

1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:

a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;

PARÁGRAFO 1°. La infracción a las medidas previstas en los literales a), b) y c) del numeral 2 se sancionarán por los alcaldes con multas hasta de dos salarios legales mínimos mensuales".

Que de conformidad con los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016, corresponde a los gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del Presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020 y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

Que el 17 de marzo de 2020, mediante Decreto 417 de 2020 el presidente de la República, decretó el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir del 17 de marzo, con el fin de adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 e impedir la extensión de sus efectos.

Que en virtud de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, el Presidente de la República expidió el Decreto legislativo 457 de marzo 22 de 2020, en el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVIC - 19 y el mantenimiento del orden público, disponiendo: "Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del COVIC - 19"

Que mediante el Decreto No. 4112.010.20.0742 del 24 de marzo de 2020, el Alcalde del Distrito de Santiago de Cali implementó las instrucciones contenidas en el Decreto Nacional No. 457 de marzo 22 de 2020, ordenando el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes en el Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Que mediante Decreto Nacional No 531 del 8 de abril de 2020, "POR EL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID - 19 Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO", el Gobierno Nacional dictó instrucciones que permitan en todo el territorio nacional adoptar medidas unificadas y coordinar las acciones necesarias para mitigar la expansión del Coronavirus COVID 19, en las siguientes materias, entre otras:

- 1.- Aislamiento, su ejecución y garantías
- 2.- Movilidad
- 3.- Prohibición de consumo de bebidas embriagantes
- 4.- Garantías para el personal médico
- 5.- Inobservancia de las medidas

Que el artículo 2 del Decreto 531 en cita, ordena a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia.

Que en armonía con lo dispuesto por el Presidente de la República en el Decreto Nacional No 531 del 8 de abril de 2020, se debe continuar con el aislamiento preventivo, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse so pena de afectar el derecho a la vida, a la salud y la supervivencia de los habitantes, prohibir el consumo de bebidas embriagantes en establecimientos y espacios abiertos, regular la movilidad terrestre y dictar otras disposiciones en los términos de lo expuesto en la aludida normativa.

Que desde el artículo 4 del Decreto 457 de 2020 "Por el cual se impartén instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público" se estableció que se debe garantizar el servicio público de transporte terrestre que sea estrictamente necesario para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y para el transporte de las personas que realizan las actividades permitidas en el artículo 3 del mismo Decreto.

Que la precitada disposición se reitera en el artículo 4 del Decreto 531 de abril 8 de 2020, "Por el cual se impartén instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público"

Que de conformidad con el Decreto 482 del 26 de marzo del 2020, el Ministerio de Transporte dictó medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica.

Que de acuerdo con el Artículo 2.2.1.2.1.1.1 del Decreto 1079 de 2015 la autoridad competente para para prestar el servicio público de transporte masivo es la constituida para el efecto por el ente territorial o administrativo correspondiente, la cual ejercerá funciones de planificación, organización, control y vigilancia, bajo la coordinación institucional del Ministerio de Transporte.

Que el artículo 5 del Decreto Nacional No 482 de 2020, determina que "Durante el estado de emergencia económica, social y ecológica y el aislamiento preventivo obligatorio, se permite operar el servicio público de transporte masivo. De acuerdo con el análisis de movilidad de cada autoridad municipal, distrital o metropolitana, la oferta habilitada no podrá exceder en ningún caso el cincuenta por ciento (50%) de la oferta máxima que se tenga en cada sistema".

Que la Circular Externa del Ministerio de Transporte radicado MT No.20201010125131 del 02 de Abril de 2020, mediante la cual se establecen los alcances del Decreto 482 de 2020, aclara que el mencionado Decreto no establece limitaciones al servicio de transporte terrestre en las modalidades de colectivo de pasajeros por lo que "en la actualidad se debe continuar prestando el servicio de transporte en las modalidades de colectivo de pasajeros (metropolitano, distrital, municipal), mixto y especial para transportar a las personas y/o bienes, según corresponda, exceptuados de conformidad con el artículo 3 del Decreto 457 de 2020".

Que el artículo 3 de la Ley 336 de 1996 "por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Transporte" determina que en la regulación del transporte público, las autoridades competentes exigirán y verificarán las condiciones de seguridad, comodidad y accesibilidad requeridas para garantizarle a los habitantes la eficiente prestación del servicio básico y de los demás niveles que se establezcan al interior de cada Modo mientras que el artículo octavo indica que: "Bajo la suprema dirección y tutela administrativa del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte, las autoridades que conforman el Sector y el Sistema de Transporte serán las encargadas de la organización, vigilancia y control de la actividad transportadora dentro de su jurisdicción y competencia, sin perjuicio de la competencia que se asigne a otras autoridades del orden Nacional, y ejercerán sus funciones con base en los criterios de colaboración y armonía..."

Que en el artículo 17 Ídem se menciona que cuando el servicio esté operando de manera regulada, será la autoridad competente la que determine las medidas conducentes a satisfacer las necesidades de movilización.

Que conforme el Artículo 2.2.1.1.2.2., del Decreto 1079 de 2015 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte", al alcalde de Santiago de Cali le corresponde la inspección, vigilancia y control de la prestación del servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Colectivo Municipal de Pasajeros.

Que el Decreto 482 de marzo 26 de 2020, precisa que con ocasión del impacto de la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica, se ha disminuido drásticamente el tráfico de pasajeros en un día hábil en los principales sistemas de transporte (Bogotá, Cartagena, Barranquilla, Bucaramanga, Medellín, Cali, y Pereira), lo cual se traduce en una reducción de entre el cuarenta y cinco por ciento (45%) y el ochenta y cinco por ciento (85%), y en una reducción de ingresos para los sistemas, que podría poner en peligro la estabilidad y sostenibilidad de los sistemas, amenazando la prestación del servicio de transporte público, incluso para aquellas actividades exceptuadas en virtud del Decreto 457 de 2020.

Que conforme al análisis de movilidad realizado por la Subsecretaria de Movilidad Sostenible y Seguridad Vial a través de documento técnico de soporte (DTS) radicado mediante Orfeo No 202041520200001304 donde indica que para responder a las necesidades esenciales del sector salud, el SITM-MIO ha establecido desde el lunes 6 de abril cinco rutas denominadas S37, S47B, S57A, S21 y S21B con horarios exclusivos e intervalos de paso de 10 minutos, para que los profesionales de la salud y trabajadores de la red hospitalaria de la ciudad, viajen cómodos y lleguen de manera más ágil a su lugar de destino durante esta cuarentena. Estas cinco rutas saldrán de las terminales Menga, Paso del Comercio y Andrés Sanín, y de la estación Nuevo Latir (Oriente); transportarán a estos pasajeros en dos franjas horarias: de lunes a sábado de 5:00 am a 8:00 am y de 5:00 pm a 8:00 pm. Y los domingos y festivos 6:00 am a 8:00 am y de 5:00 pm a 8:00 pm.

Se indica adicionalmente, en el mencionado DTS, que esta decisión forma parte de las acciones en cumplimiento de la disminución de la oferta hasta el cincuenta por ciento (50%) como lo establece el Decreto 484 de 2020, sin tener información sobre cómo se está distribuyendo la flota, especialmente padrones y alimentadores, en las diferentes rutas, incluidas estas adicionales.

Que al analizar el resultado de la operación del MIO para los días 6 de marzo y 3 de abril, antes y después de decretada el aislamiento obligatorio, se observa la disminución en flota, y en el número de pasajeros transportados por el sistema.

Adicionalmente el estudio indicó que:

"En cuanto a la oferta de transporte al sector rural se tiene que Sultana del Valle S.A. tiene autorizadas rutas en los Corregimientos de La Buitrera, Villa-Carmelo, Pichindé, La Leonera, Felidia, La Elvira, Golondrinas, La Castilla y La Paz; a Pance y El Saladito Transportes Recreativos; al Hormiguero y La Buitrera el MIO; a Villa-Carmelo COOTRANSOL y COOTRANSUNIDOS; a Montebello La Ermita y Montebello.

El servicio de transporte desde y hacia la zona de ladera, caracterizada por sus difíciles condiciones de accesibilidad para vehículos diferentes a camperos, lo prestan las empresas Tax Emperador, Cootransol, Cotransunidos, y la Estrella.

En cuanto a la oferta del servicio público de transporte colectivo en la zona urbana la atienden Transportes Bretaña, Santiago de Cali (Alameda), La Ermita, Montebello, Río Cali, Cañaveral, Florida-Cali (Papagayo), Villanueva Belén y Transporte Recreativos."

Que considerando que el Decreto Municipal No 4112.010.20.0767 del 02 de abril de 2020, "Pico y Cedula" dispuso que para la adquisición de bienes de primera necesidad se permite la circulación de una persona por núcleo familiar, dependiendo del último dígito del documento de identidad un determinado día a la semana, se evidencia la disminución de viajes.

Que conforme lo anterior se recomienda:

Para el sistema de Transporte masivo-Mío "Reducir la oferta proporcionalmente a la demanda de transporte, con mayor énfasis en los buses tipo padrones que son los que mayor afectación causan al pavimento, y los que mayores costos de operación generan dado su bajo nivel de ocupación. En caso de ser necesaria la prestación de rutas Pre-troncales, asignar vehículos Alimentadores."

Para el Transporte Público colectivo y Transporte de Ladera "Programar despachos ocasionales en aquellas rutas que tengan en su recorrido (parcial o total) acceso a aquellos establecimientos que deben permanecer abiertos por la naturaleza de los servicios que prestan. Informar a la Secretaría de Movilidad sobre el plan de rodamiento que se establezca en conjunto o individualmente. Se debe verificar al momento del ingreso a los vehículos el cumplimiento de la restricción de pico y cédula

Para el Transporte Rural "Por ser la zona rural la menos vulnerable a la aparición del COVID19, los viajes de las comunidades deben ser mínimos, únicamente con fines de salud, previa remisión de los centros de salud de los Corregimientos, y para llevar al mercado productos agrícolas de la canasta familiar"

Que a la fecha no se tiene información de cómo han respondido las demás empresas de las modalidades diferentes al transporte masivo, y con el fin de garantizar la movilización, se hace necesario fijar pautas para la prestación del servicio público de transporte desde y hacia los quince (15) corregimientos de la zona rural así como en la zona urbana de Santiago de Cali.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social emitió los lineamientos para prevención de contagio por Covid-19 para el personal que realizan actividades de asistencia social, estableciendo recomendaciones y aspectos referentes a acciones preventivas.

Que el servicio de transporte público se constituye en una actividad de asistencia social y por ello las empresas prestadoras del servicio público, propietarios y conductores deberán implementar las medidas mínimas de prevención y contención de propagación, tal como se dejara señalado en este decreto.

Que el Boletín Número 125 de 2020 del Ministerio de Salud estableció el uso de tapabocas obligatorio en el sistema de transporte público, luego del pronunciamiento de la OMS, medida que no elimina el lavado de manos ni el distanciamiento social.

Que se hace necesario implementar tales medidas en el Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali.

En virtud de lo anterior,

DECRETA

Artículo Primero. Implementar las instrucciones contenidas en el Decreto Nacional No. 531 del 8 abril de 2020, "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID - 19 y el mantenimiento del orden público", ordenando el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes en el Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus Covid - 19.

En los términos de la normativa de ámbito nacional, se limita totalmente la libre circulación de personas en las condiciones atrás expuestas en el territorio del Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali, con las excepciones que se describen en el artículo segundo (2º) de este acto administrativo.

Artículo Segundo: Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho fundamental a la vida, a la salud en conexidad con la vida y a la supervivencia, se permitirá el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

1. Asistencia y prestación de servicios de salud.
2. Adquisición de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población-.
3. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores pago, y a servicios notariales.
4. Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.
5. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.
6. Las labores de las misiones médicas la Organización Panamericana de la Salud OPS- y todos los organismos internacionales humanitarios y de salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y de salud públicos y privados.
7. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación los servicios de salud.
- El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos tecnologías en salud.
8. Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas emergencias veterinarias.

Personas que requieren movilizarse para recibir atención médica y aquellas que tengan consultas programadas que no puedan cancelar.

Así mismo, personal para la atención asistencial y manutención de animales en el Centro de Zoonosis, Zoológico, clínicas y centros veterinarios y programas de asistencia de animales.

9. servicios funerarios, entierros y cremaciones.

10. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población-, (iii) alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.

11. La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos -fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.

12. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o para entrega a domicilio.

13. Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

De igual manera las personas que acrediten debidamente ser personal de Transporte Masivo y sus operarios, concesionarios y personal de apoyo a la operación, así como Servicio público de transporte de corregimientos y comunas de ladera donde no haya prestación del servicio del SITM – MIO.

14. Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

15. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.

16. La ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas.

17. La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y las obras de infraestructura que no pueden suspenderse.

18. La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales, por su estado de avance de obra o de sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.

19. La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

20. Las actividades necesarias para la operación aérea y aeroportuaria que salgan y entren de y hacia Santiago de Cali, en los términos de los numerales 1,2 y 3 del artículo 5 del Decreto 531 de abril 8 de 2020.

21. La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.

22. Las actividades de la industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

23. El funcionamiento de la infraestructura crítica -computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información cuya destrucción o interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.

24. El funcionamiento y operación de los centros de llamadas, los centros de contactos, los centros de soporte técnico y los centros de procesamiento de datos que presten servicios en el territorio y de las plataformas de comercio electrónico.

25. El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades de que trata el presente artículo.

Se entiende incluida en esta excepción, el personal que preste servicios de aseo en zonas comunes de propiedades horizontales y unidades residenciales, así como de celaduría (vigilantes de cuadra).

26. Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de: (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, reciclaje, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, gas licuado de petróleo •GLP-, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía.

27. La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales. El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos en los cuales se prestará el servicio notarial, garantizando la prestación del servicio a las personas más vulnerables y a las personas de especial protección constitucional.

28. El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.

29. El abastecimiento y distribución de bienes de primera necesidad --alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población- en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.

30. Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia, ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.

31. Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos indispensables de empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado,

que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.

32. Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos y privados; beneficios económicos periódicos sociales -BEPS-, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.

33. El desplazamiento del personal directivo y docente instituciones educativas y prevenir, mitigar y la emergencia sanitaria por causa Coronavirus COVID-19.

Parágrafo 1. Las personas antes mencionadas deberán estar acreditadas o identificadas en el ejercicio de sus funciones.

Parágrafo 2. Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en los numerales 2 y 3, dependiendo del último dígito del documento de identidad, así:

DÍA	DOCUMENTO DE IDENTIDAD
Lunes	1,2,3
Martes	4,5,6
Miércoles	7,8,9
Jueves	0,1,2
Viernes	3,4,5
Sábado	6,7,8
Domingo	9,0

Toda vez que la medida de Pico y Placa sigue vigente, en caso en que el Pico y Cédula lo autorice para salir a realizar las actividades o diligencias necesarias, conforme lo establecido en este Decreto, de moverse en vehículo particular primará la restricción de circulación vehicular o Pico y Placa.

Parágrafo 3. Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 4 deba salir de su lugar residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.

Parágrafo 4. Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas y animales de compañía, y en atención a medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía.

Parágrafo 5. Las excepciones contempladas en los numerales 12 y 21, podrán ser desarrolladas, mientras dure la medida preventivo obligatorio, en el horario comprendido entre las 6:00 a.m. y 8:00 p.m.

Parágrafo 6. Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID-19. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del COVID-19 adopten o expidan los diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.

Artículo Tercero. Movilidad. Se deberá garantizar el servicio público de transporte terrestre y por cable de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en el distrito, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y las actividades permitidas en el artículo anterior.

Se autoriza temporalmente a las empresas de servicio de transporte público terrestre automotor colectivo, cuya ruta esté debidamente habilitada, para realizar viajes de ida y vuelta a los corregimientos y veredas sin que haya necesidad de expedir permisos especiales o autorización escrita, cuando las circunstancias descritas en el artículo segundo (2°) de este acto administrativo, así lo amerite, lo cual están obligadas a acreditar.

Artículo Cuarto. Medidas para garantizar la movilidad en el servicio público de transporte de pasajeros. El servicio público de transporte de pasajeros se autoriza única y exclusivamente con fines de acceso o de prestación de servicios de salud al igual que las personas que requieran movilizarse y se encuentren autorizadas en los términos del artículo segundo del presente Decreto o las normas que lo adicionen, modifiquen o sustituyan en los siguientes términos:

- a) Transporte de pasajeros en las modalidades, colectivo y masivo. Durante el estado de emergencia económica, social y ecológica y el aislamiento preventivo obligatorio, se deberá reducir la oferta transportadora habilitada o autorizada para la prestación del Servicio Integrado de Transporte Masivo de pasajeros SITM-MIO y el Servicio Público de Transporte Colectivo Urbano

TPCU (bus, buseta, campero), la cual no podrá exceder el 50% de la capacidad máxima de cada sistema.

b) Metrocali como Ente Gestor del Sistema Integrado de Transporte masivo de Pasajeros (SITM-MIO) y las empresas de transporte Colectivo Urbano de Pasajeros (TPCU) deberán presentar en el término de cinco (5) días calendario a la Secretaría de Movilidad, el Plan de Rodamiento o la Programación de los vehículos utilizados durante la contingencia del COVID-19 en vigencia de este Decreto o la norma que lo adicione, modifique o sustituya.

c) Servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros en vehículos taxi. Se autoriza la prestación del servicio público individual a las empresas habilitadas en esta modalidad, en los niveles básico y de lujo cuando se solicite a través de líneas telefónicas o de plataformas digitales, para realizar alguna de las actividades que tienen permitida la circulación.

Cada una de las empresas de taxis presentará en el término de cinco (5) días calendario a la Secretaría de Movilidad Distrital, el número de vehículos en operación durante la contingencia del COVID-19 en vigencia de este Decreto o la norma que lo adicione, modifique o sustituya.

d) Servicio privado de transporte. Se autoriza el tránsito de vehículos de servicio particular en casos de urgencias, personas que requieran alguna atención médica, como retiro de elementos postquirúrgico o consecución de medicamentos, para lo cual deberán acreditar la circunstancia con la respectiva epicrisis y/o historia clínica, y para realizar las actividades descritas en los numerales 2, 3 y 13 del Artículo Segundo del presente Decreto, o la norma que lo adicione, modifique o sustituya.

Parágrafo 1. Durante la prestación del servicio público de transporte de pasajeros se deberán implementar las siguientes medidas de higiene y limpieza con el fin de evitar la propagación del Covid-19, dado que en el desarrollo de ésta actividad es inevitable el uso de papel moneda:

- Uso obligatorio de tapabocas convencional, por parte del conductor el cual debe cambiarse cada 4 horas o al humedecerse. Se debe reiterar que los respiradores N95 o máscaras de alta eficiencia serán de uso exclusivo para los trabajadores de la salud.

- El personal que preste el servicio de transporte público, debe gozar de buena salud y no presentar enfermedades crónicas o que afecten su respuesta inmunitaria.
- Los conductores deberán realizar la limpieza exhaustiva a base de agua, hipoclorito de sodio en la concentración conocida de uso doméstico o comercial al 5%, o productos desinfectantes en el interior de los vehículos, con mayor atención en cerraduras de las ventanas, barras de sujeción, timbres, asientos, manijas, cinturones de seguridad, seguros, puertas, descansabrazos y cabeceras.
- La limpieza se deberá efectuar como mínimo al finalizar cada viaje, por lo que será necesario contar con instrumentos básicos y productos de limpieza.
- Al realizar las labores de limpieza e higiene deberá utilizarse los implementos de protección como guantes.
- Una vez se termine la limpieza del vehículo se deberá desechar los guantes de forma segura en un contenedor de residuos y aplicar el protocolo de lavado de manos.
- En el sistema de transporte público las ventanillas deben estar completamente abiertas, para favorecer la circulación de aire.
- Se sugiere colocar avisos para los pasajeros, que informen sobre los protocolos de lavado de manos, higiene adecuada de las manos, el estornudo, no tocarse la cara y otras formas de saludar.
- En caso de tener aire acondicionado, deberá tener revisión y mantenimiento adecuado.

Parágrafo 2. Impleméntese como medida transitoria, durante el tiempo de los efectos del presente Acto Administrativo, la exención del pico y placa de los vehículos particulares y oficiales de los servidores públicos y del personal de servicios de salud, suministros farmacéuticos y médicos.

Artículo Quinto. Prohibir en todo el territorio del Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero (00:00) horas del día 13 de abril y hasta las cero horas (00:00) del 27 de abril de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

Artículo Sexto. Garantías para el personal médico y del sector salud. Se garantiza el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud, por intermedio de la Policía Nacional a quien se ordena ejecutar el cumplimiento de la presente disposición.

Parágrafo 1: Ordenase a los responsables de la realización de cualquiera de las actividades descritas en los numerales 2 y 3 del artículo segundo del presente decreto y demás actividades permitidas, ofrecer atención prioritaria a los profesionales de la salud.

Parágrafo 2: Para garantizar el ejercicio de sus derechos, los profesionales de la salud no estarán sujetos a las limitaciones establecidas en el parágrafo 2 del artículo segundo del presente decreto.

Artículo Séptimo. La vulneración e inobservancia de las medidas adoptadas en el Decreto Nacional No 531 del 8 de abril de 2020 y en este acto administrativo, darán lugar a la sanción penal previstas en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en el artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que lo sustituya, modifique o derogue; así como en el Código Nacional de Transito.

Artículo Octavo. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición, deroga las disposiciones que le sean contrarias y se publicará en el Boletín Oficial del Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali.

DECRETO No. 4112.010.20.808 DE 2020

(Abril 12 de 2020)

"POR EL CUAL SE SUPRIME EL PARAGRAFO 5 DEL ARTICULO 2 DEL DECRETO
DISTRITAL No. 4112.010.20.808 DEL 8 DE ABRIL DE 2020"

El ALCALDE DE SANTIAGO DE CALI, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las otorgadas en el artículo 315 de la Constitución Política, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificada por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, la ley 1801 de 2016, y en especial el Decreto 536 del 8 de abril de 2020, y

CONSIDERANDO:

Que el artículo 2° de la Constitución Política de Colombia, establece:

"Artículo 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

Que el Artículo 113 de la Constitución Política señala el deber de colaboración armónica entre los diferentes órganos del Estado para la realización de sus fines.

Que el Artículo 209 de la Constitución Política establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Que de conformidad con los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016, corresponde a los gobernadores y alcaldes ejecutar las instrucciones del presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.

Que el 17 de marzo de 2020, mediante Decreto 417 de 2020 el presidente de la República, decretó el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir del 17 de marzo, con el fin de adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 e impedir la extensión de sus efectos.

Que mediante Decreto Nacional No 531 del 8 de abril de 2020, "POR EL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID - 19 Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO", el Gobierno Nacional dictó instrucciones que permitan en todo el territorio nacional adoptar medidas unificadas y coordinar las acciones necesarias para mitigar la expansión del Coronavirus COVID 19, y en el parágrafo 5 del artículo tercero, señaló:

"Parágrafo 5. Las excepciones contempladas en los numerales 12 y 23, podrán ser desarrolladas, mientras dure la medida de aislamiento preventivo obligatorio, en el horario comprendido entre las 6:00 a.m. y 8:00 p.m."

Que el artículo 2 del Decreto 531 en cita, ordena a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia.

Que mediante decreto No. 4112.010.20.0808 de abril 8 de 2020, el señor Alcalde adopta las medidas establecidas en el Decreto Legislativo 531 de abril 8 de 2020.

Que en el artículo 2 del decreto ibidem, las excepciones a la libre circulación comprendidas en los numerales 12 y 21, establecen:

"(...)

12. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y

mercados al detal en establecimientos y locales comerciales, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o para entrega a domicilio.

(...)

21. La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes. (...)"

Que así mismo, en el párrafo 5 del artículo 2 del precitado Decreto se contempló:

"Párrafo 5. Las excepciones contempladas en los numerales 12 y 21, podrán ser desarrolladas, mientras dure la medida preventivo obligatorio, en el horario comprendido entre las 6:00 a.m. y 8:00 p.m."

Que mediante Decreto 536 de abril 11 de 2020 *"Por el cual se modifica el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público"*, el presidente de la República consideró necesario suprimir el párrafo 5 del artículo 3 del Decreto 531 del 8 de abril de 2020, que establecía restricción en el horario para el desempeño de esas actividades excluidas de la cuarentena.

Que se hace necesario suprimir, igualmente, esa restricción impuesta en el Decreto Distrital No. 4112.010.20.0808 de abril 8 de 2020 contenida en el párrafo 5 del artículo segundo.

En virtud de lo anterior,

DECRETA

Artículo Primero. SUPRIMIR el párrafo 5 del artículo 2 del Decreto Distrital No. 4112.010.20.0808 de abril 8 de 2020.

Parágrafo. Hágase las anotaciones respectivas al margen del Decreto Distrital No. 4112.010.20.0808 de abril 8 de 2020.

Artículo Segundo. El presente Decreto rige a partir de las cero (00:00) horas del 13 de abril de 2020, modifica las disposiciones que le sean contrarias y se publicará en el Boletín Oficial del Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali.

DECRETO No. 4112.010.20.0818 de 2020
(Abril 17 de 2020)

POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL DECRETO
DISTRITAL 4112.010.20.0808 DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES

El Alcalde de Santiago de Cali, en ejercicio de sus atribuciones Constitucionales y Legales, en especial las conferidas en el artículo 315 de la Constitución Política en concordancia con el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, la Ley 1523 de 2012 y los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016.

CONSIDERANDO

Que el artículo 2° de la Constitución Política de Colombia, establece:

"Artículo 2o. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

Que el artículo 49 de la Constitución Política determina que toda persona tiene el deber de procurar el cuidado de su salud y de la comunidad. Así mismo, el artículo 45 del mismo ordenamiento dispone que las personas deben "obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias, ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud".

Que el artículo 113 de la Constitución Política señala el deber de colaboración armónica entre los diferentes órganos del Estado para la realización de sus fines.

Que el artículo 209 de la Constitución Política establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado.

Que el artículo 215 de la Constitución Política establece que: "Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave o inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyen grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por período hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario. Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos".

Que el numeral 1 y el subliteral b) del numeral 2 del literal B) y el parágrafo 1 del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, prescribe como funciones de los alcaldes:

"B) En relación con el orden público:

1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo.

comandante 2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuere del caso, medidas tales como:

a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;

(...)"

PARÁGRAFO 1°. La infracción a las medidas previstas en los literales a), b) y c) del numeral 2 se sancionarán por los alcaldes con multas hasta de dos salarios legales mínimos mensuales"

Que la Ley 769 del 06 de julio de 2002, "*Por la cual se expide el Código de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones*"; establece en los incisos 2° del artículo modificado por la Ley 1383 de 2010, que todo colombiano tiene derecho a la libre circulación por el territorio nacional, con sujeción a lo reglamentado por las autoridades en materia de seguridad y comodidad de los habitantes, en especial de los peatones y personas en situación de discapacidad, y para la preservación de un ambiente sano y el adecuado uso común del espacio público.

Que conforme con lo dispuesto en el artículo 3° de la misma ley, son autoridades de Tránsito, entre otros, los alcaldes; los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o distrital, los Inspectores de Policía, los Inspectores de Tránsito, Corregidores o quien haga sus veces en cada ente territorial y los Agentes de Tránsito y Transporte.

Que el inciso 2° del párrafo 3° del artículo 6° del Código Nacional de Tránsito Terrestre, establece que los alcaldes se encuentran facultados para tomar las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por la vías o espacios públicos. Que la Ley 1751 de 2015 regula el Derecho fundamental a la salud y en el artículo 5 dispone que el Estado es el responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo de dicho derecho fundamental, como uno de los elementos esenciales del Estado social de derecho.

Así mismo, dicha norma enuncia en su artículo 10 el deber de las personas frente a ese derecho fundamental y "*propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad*".

Que el párrafo 1 del artículo 1 de la Ley 1523 de 2012, "*Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgos de Desastres y se dictan otras disposiciones*", se prevé que la gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo.

Que el artículo 3 de la Ley 1523 de 2012, consagra en el numeral 2 el principio de protección, disponiendo que: "*Los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, tranquilidad y la salubridad públicas y a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados*".

Que la norma en comento, establece en el numeral 3 el principio de solidaridad social, conforme al cual "*Todas las personas naturales y jurídicas, sean estas últimas de derecho público o privado, apoyarán las acciones humanitarias a las situaciones de desastre y peligro para la vida y la salud de las personas*"

Que conforme el Artículo 2.2.1.3.1.2., del Decreto 1079 de 2015 "*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Transporte*", al Alcalde de Santiago de Cali le corresponde la inspección, vigilancia y control de la prestación del servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en vehículos Taxi.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante el Decreto 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, debido al alto riesgo que existe por la expansión de la pandemia del Coronavirus (COVID-19); al igual que las Circular 0013 del 12 de marzo de 2020; Circular Externa No. 0018 del 10 de marzo de 2020; Resolución No. 380 del 10 de marzo de 2020 del Ministro de Salud y de la Protección Social; y la Circular Conjunta No. 11 del 9 de marzo de 2020 del Ministerio de Educación y Ministerio de Salud y Protección Social.



Que mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República 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 su entrada en vigencia, con el fin de adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19 e impedir la extensión de sus efectos.

Que mediante Decreto Nacional No 531 del 8 de abril de 2020, "Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19 y el mantenimiento del orden público", el Gobierno Nacional dictó instrucciones que permitan en todo el territorio nacional adoptar medidas unificadas y coordinar las acciones necesarias para mitigar la expansión del Coronavirus COVID 19, en las siguientes materias, entre otras:

1. Aislamiento, su ejecución y garantías
2. Movilidad
3. Prohibición de consumo de bebidas embriagantes
4. Garantías para el personal médico
5. Inobservancia de las medidas

Que a través de los Decretos 4112.010.20.0720 del 16 de marzo de 2020 y 4112.010.20.0725 del 17 de marzo de 2020, el Alcalde Distrital de Santiago de Cali dio a conocer las medidas de prevención y contención frente a los riesgos de contagio por COVID-19, estableciendo la declaración de alerta amarilla en Cali, con el fin de disponer de los recursos para atender la emergencia y estableciendo las medidas de regulación de actividades colectivas para romper las cadenas de contagio, determinando para ellos la restricción para lugares y establecimientos públicos donde se pueda presentar conglomeración de más de diez personas, entre otras medidas.

Que mediante el Decreto Distrital No. 4112.0.10.20.0728 del 19 de marzo de 2020, se decretan medidas transitorias en salud y orden público en el marco de la emergencia sanitaria en el Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial, y de Servicios de Santiago de Cali y se dictaron otras disposiciones.

Que de conformidad con el Decreto No. 4112.010.20.735 del 22 de marzo de 2020, se modifica y adiciona el Decreto No. 4112.010.20.0728 de marzo 19 de 2020.

Que por medio del Decreto No. 457 de 22 de marzo de 2020, el Ministerio del Interior imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Que mediante Decreto No 4112.010.20.0808 de 2020 el Distrito de Santiago de Cali, implementó las instrucciones contenidas en el Decreto Nacional No.531 de 2020, para lo cual en el parágrafo 2, artículo 2, condiciona la circulación para desarrollar las actividades de los numerales 2 y 3 del mismo artículo, a una sola persona por núcleo familiar, acorde con el último número de su documento de identidad.

"Parágrafo 2: Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en los numerales 2 y 3, dependiendo del último dígito del documento de identidad, así:

DIA	DOCUMENTO DE IDENTIDAD
Lunes	1,2,3
Martes	4,5,6
Miércoles	7,8,9
Jueves	0,1,2

Viernes	3,4,5
Sábado	6,7,8
Domingo	9,0

Que las excepciones de que tratan los numerales 2 y 3 son:

“2. Adquisición de bienes de primera necesidad – alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.

3. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores pago, y a servicios notariales”.

Que de conformidad con los seguimientos de los impactos que se han generado en el país, se han evidenciado un crecimiento exponencial y en los últimos días, con el registro al 17 de abril de 2020, de 3.439 casos confirmados, de la enfermedad COVID-19, en el territorio nacional y 605 casos en el Valle del Cauca y el Distrito de Santiago de Cali con 468 casos confirmados, 23 fallecidos y 46 recuperados, siendo la segunda ciudad de Colombia, después de Bogotá, en reportar el mayor número de casos contagiados.

Que como consecuencia de lo anterior, se hace necesario adoptar medidas para mitigar el propagación del virus, razón por la cual se debe modificar la medida restrictiva establecida en el Decreto Distrital 4112.010.20.0808 de 2020, con el propósito de restringir la circulación de personas en aras de salvaguardar el derecho a la vida de nuestros ciudadanos, estableciendo un PICO Y CÉDULA A LA VIDA.

Que en la Sentencia C-309 de 1997 la Corte Constitucional establece que: *“En primer término, una medida de protección no puede tener cualquier finalidad sino que debe estar orientada a proteger valores que tengan un sustento constitucional expreso, ya sea por cuanto la Carta los considera valores objetivos del ordenamiento, o ya sea porque se busca potenciar la propia autonomía de la persona. Esto significa que estas medidas deben ser no sólo admisibles sino buscar la realización de objetivos constitucionalmente importantes, puesto que está en juego la autonomía de las personas coaccionadas. En segundo término, la política debe ser realmente eficaz, lo cual significa que el efecto protector de la medida en relación con el interés o valor que se quiere favorecer debe aparecer demostrado claramente”.*

Que se desarrolló por parte de la Subsecretaria de Movilidad Sostenible y Seguridad Vial documento técnico de soporte, el cual hace parte integral de este decreto, donde se analizan los diferentes factores que intervienen en el tráfico vehicular, como parque automotor, y se justifica la continuidad y ajuste de las medidas de contención orientadas a restringir la movilidad con el fin de disminuir el riesgo de contagio por COVID-19 en la población del Distrito de Santiago de Cali.

En consideración a la emergencia social, económica y ecológica declarada a nivel nacional y territorial, en garantía de los principios constitucionales, como la vida, la salud y la salubridad colectiva, se hace necesario la implementación de medidas transitorias y excepcionales de circulación con fundamento en decretos del orden nacional, y en aras de mitigar el alto impacto y crecimiento de contagios por el COVID-19 en el Distrito de Santiago Cali.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA

Artículo Primero: Modificar el parágrafo 2 del artículo 2 del Decreto Distrital No 4112.010.20.0808 de 2020, el cual quedará del siguiente tenor: 



Parágrafo Segundo: Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en los numerales 2 y 3.

Para el efecto, implementar a partir de las 00:00 horas del lunes 20 de abril de 2020 las 00:00 horas del 27 de abril de 2020, o hasta que se levante el aislamiento preventivo obligatorio, la restricción de circulación para vehículos automotores particulares de toda clase de dos y más ruedas, y vehículos de servicio público de transporte terrestre individual de pasajeros, tipo taxi; así mismo la implementación de la medida de Pico y Cédula, de conformidad a la siguiente programación:

PICO Y VIDA		
Medidas de restricción por la Vida		
DIA	VEHÍCULOS PARTICULARES, MOTOCICLETAS Y TAXIS	PERSONAS
	Restricción de Circulación Placas	Pico y Cédula
	Pueden transitar de acuerdo al último dígito de la placa terminada en:	Pueden transitar de acuerdo al último dígito del documento de identidad terminado en:
Lunes	Pares: 2, 4, 6, 8, 0	1, 2
Martes	Impares: 1, 3, 5, 7, 9	3, 4
Miércoles	Pares: 2, 4, 6, 8, 0	5, 6
Jueves	Impares: 1, 3, 5, 7, 9	7, 8
Viernes	Pares: 2, 4, 6, 8, 0	9, 0
Sábado	Impares: 1, 3, 5, 7, 9	IMPAR: 1, 3, 5, 7, 9
Domingo	Sólo personas amparadas en las excepciones señaladas en el artículo 2 del Decreto Distrital 0808 del 2020	PAR: 2, 4, 6, 8, 0

I) La restricción contenida en el presente artículo implica la prohibición de circulación de dichos vehículos motorizados en el perímetro urbano del Distrito de Santiago de Cali dentro del período de tiempo comprendido entre 00:00 hasta las 23:59 horas del día, tomando como referente el último dígito de la placa.

II) Para las motocicletas se deberá tomar el último dígito de la placa, sin importar la letra de terminación de la misma.

III) Se permitirá la circulación de los vehículos de transporte público individual tipo taxi el día domingo; durante la prestación del servicio se debe dar estricto cumplimiento a lo establecido en el parágrafo primero del artículo 4 del Decreto 4112.010.20.0808 de 2020.

IV) La restricción establecida en el presente artículo aplica igualmente a los vehículos que ingresan y/o salen del perímetro urbano y rural del Distrito de Santiago de Cali desde y hacia el resto del país.

V) La restricción establecida en el presente artículo, no aplica para los servicios notariales, adquisición de medicamentos y dispositivos médicos; tampoco aplica para quienes adelantan programas de ayuda humanitaria a población vulnerable y protección animal.

[Handwritten signature]

VI) Queda prohibida la expedición de cualquier permiso especial, excepcional o de cualquier otra índole que vaya en contravía de las medidas aquí establecidas.

Artículo Segundo: Adicionar un párrafo al artículo segundo del Decreto Distrital No 4112.010.20.0808 de 2020, así:

Parágrafo 7: Para efectos de acreditación de los vehículos exentos de la prohibición de la restricción de que trata el presente artículo, deben presentar las debidas remisiones, facturas o documento soporte, que indique a la autoridad el origen y destino de los elementos transportados.

Artículo Tercero: Adicionar un párrafo al artículo sexto del Decreto Distrital No 4112.010.20.0808 de 2020, así:

Parágrafo 3: En el caso de los prestadores de servicios de salud, deben acreditar el organismo de salud al que pertenecen (carnet) y certificado expedido por la entidad; de no portar esta acreditación, se realizará el procedimiento por violación a esta restricción por la autoridad de policía o agentes de tránsito.

Artículo Cuarto: Las demás disposiciones contempladas en el Decreto 4112.010.20.0808 de 2020, mantienen su vigencia y tenor literal.

Artículo Quinto: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición, modifica las disposiciones que le sean contrarias y se publicará en el Boletín Oficial del Distrito Especial, Deportivo, Cultural, Turístico, Empresarial y de Servicios de Santiago de Cali.

Analizados los supuestos jurídicos expuestos en las consideraciones de los Decretos que nos ocupa, se advierte que si bien en los mismos se mencionan las facultades conferidas por los Decretos Legislativos 417, 457, 531, 482 de 2020, estos fueron expedidos en uso de las potestades constitucionales y legales otorgadas a los alcaldes, consagradas en los artículos 2²⁷ y 315²⁸ de la Constitución Política, artículo 91 de la Ley 136 de 1994²⁹, artículo 44³⁰ de la Ley 715 de 2012,

²⁷ "ARTICULO 2o. Son fines esenciales del Estado:

(...)

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares."

²⁸ "ARTICULO 315. Son atribuciones del alcalde:

(...)

2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio <sic>. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le impartan el alcalde por conducto del respectivo comandante".

²⁹ "ARTÍCULO 91.- *Funciones.* Modificado por el art. 29, Ley 1551 de 2012. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

(...)

f) Con relación con la Prosperidad Integral de su región:

(...)

2. Impulsar el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social y la sostenibilidad ambiental, para garantizar adecuadas condiciones de vida de la población".

³⁰ "ARTÍCULO 44. *COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS.* Corresponde a los municipios dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el ámbito de su jurisdicción, para lo cual cumplirán las siguientes funciones, sin perjuicio de las asignadas en otras disposiciones:

(...)

44.3.5. Ejercer vigilancia y control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud, en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la población, tales como establecimientos educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, albergues, guarderías, ancianatos, puertos,

artículos 12³¹ y 14³² de la Ley 1523 de 2012 y los artículos 14³³ y 202³⁴ de la Ley 1801 de 2016, en donde se les otorga atribuciones para conservar el orden público en los municipios, por lo que el Decreto no se expidió en desarrollo de la declaratoria del estado de excepción de que trata el artículo 215 Superior.

Sobre las facultades de Policía que le asiste a los Alcaldes, el Consejo de Estado ha dicho³⁵:

“Como se expuso en providencia del 26 de septiembre de 1996, “se tiene que el canon constitucional consagra el poder de policía, que a su vez comprende la facultad legítima de regulación de dicha libertad por vía de la ley, en la cual ha de entenderse comprendida la reglamentación que de ella se haga, o el ejercicio de la potestad reglamentaria sobre el ámbito que le deje al reglamento”. Desde esta perspectiva, el derecho a la libre circulación se ha de ejercer con sujeción a la Constitución Política, a la ley y al reglamento, en los cuales privilegia el bien común y por consiguiente, la libertad para ejercerlo no es absoluta y puede ser restringida por las autoridades de tránsito, entre las cuales está el alcalde municipal.”

En ese orden de ideas, se tiene que, si bien en principio, los Decretos Nos. Nos. 808 del 08 de abril de 2020 "POR EL CUAL SE ADOPTAN LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN EL DECRETO 531 DEL 8 DE ABRIL DE 2020 "POR EL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO", 810 del 08 de abril de 2020 "POR EL CUAL SE SUPRIME EL PARAGRAFO 5 DEL ARTICULO 2 DEL DECRETO DISTRITAL No. 4112.010.20.808 DEL 8 DE ABRIL DE 2020" y 818 del 17 de abril de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL DECRETO DISTRITAL 4112.010.20.0808 DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" expedidos por el Municipio de Cali- Valle, fueron admitidos por esta Corporación para ejercer el control inmediato

aeropuertos y terminales terrestres, transporte público, piscinas, estadios, coliseos, gimnasios, bares, tabernas, supermercados y similares, plazas de mercado, de abasto público y plantas de sacrificio de animales, entre otros.”

³¹ “ARTÍCULO 12. LOS GOBERNADORES Y ALCALDES. Son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.”

³² “ARTÍCULO 14. LOS ALCALDES EN EL SISTEMA NACIONAL. Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción”.

³³ “ARTÍCULO 14. PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD. Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.”

³⁴ “ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

(...)

4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.”

³⁵ SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCION PRIMERA Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO Bogotá, D.C., siete (7) de mayo de dos mil quince (2015) Radicación número: 66001-23-31- 000-2011-00063-01 Actor: RICARDO ALFONSO REINA ZAMBRANO Demandado: MUNICIPIO DE PEREIRA.

de legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, analizado nuevamente su sustento normativo es claro que el mismo no fue expedido en desarrollo de un decreto legislativo emitido durante el estado de excepción declarado mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por lo que no era susceptible del control inmediato de legalidad que corresponde a los Tribunales Administrativos de conformidad con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

En ese contexto, se debe decir que el Consejo de Estado³⁶ ha señalado que “ (...) es claro que el control inmediato de legalidad asignado a la jurisdicción contencioso-administrativa, se ejerce respecto de los actos de carácter general dictados en ejercicio de función administrativa que constituyan el desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción”.

La Sala Plena de este Tribunal ya tuvo la oportunidad de pronunciarse en un caso similar al estudiado, en el cual expuso³⁷:

“En primer lugar, el Decreto 045 del 19 de marzo de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA EL TOQUE DE QUEDA Y LEY SECA COMO MEDIDA DE PRECAUCIÓN CON OCASIÓN DE LA MEDIDA EPIDEMIOLOGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID 19) EN EL MUNICIPIO DE SAN PEDRO VALLE DEL CAUCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, expedido por el Alcalde municipal de San Pedro, no tiene base ni desarrolla aspecto alguno de un estado de excepción constitucional o sus decretos legislativos, ni se está incorporando al ámbito local preceptos que transitaron de temporales por excepción a permanentes en virtud de decisiones del Congreso de la República. La fuente principal del acto municipal son las normas de orden público y de carácter policivo a raíz de la declaratoria de emergencia sanitaria impuesta en todo el territorio nacional por la Resolución 385 de marzo 12 de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, ello implicó el uso de las herramientas legales ordinarias dispuestas para conjurar y atender el escenario por su impacto en la salubridad pública, así como el sometimiento y cumplimiento a las instrucciones del Presidente de la República como máxima autoridad en ese campo.

La pandemia del coronavirus Covid 19 es desde cualquier punto vista un hecho anómalo, excepcional en sí mismo, con impactos en la salubridad pública, en la economía, en lo social y laboral, pero frente a tales situaciones el sistema jurídico dispone el curso de acción a seguir. Algunas de las afectaciones deberán manejarse con mecanismos legales exorbitantes como los estados de excepción, otras, en cambio, con los instrumentos jurídicos ordinarios, ello dependerá del tipo de medidas que deban adoptarse y si el marco legal común contiene las soluciones efectivas y adecuadas, de allí que, por ejemplo, el artículo 213³⁸ permita que el Presidente de la República se abstenga de declarar el estado de conmoción interior si cuenta con instrumentos ordinarios para administrar la situación excepcional, en uno y otro caso, la intensidad de la restricción de derechos constitucionales, concepto diferente a suspensión de los mismos, se evalúa bajo el prisma de su idoneidad, proporcionalidad y razonabilidad frente a la causa fáctica o jurídica que la origina o le sustenta y desde el marco de la supremacía constitucional.

³⁶ Consejo de Estado proferida en virtud del control de inmediato legalidad, de fecha treinta y uno (31) de marzo de dos mil veinte (2020), dentro del proceso con Radicación: 11001 0315 000 2020 00958 000, con ponencia del Consejero OSWALDO GIRALDO LOPEZ.

³⁷ Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, Sala Plena, auto del veintisiete (27) de mayo de dos mil veinte (2020, Magistrado Ponente: EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS, radicado No. 76001-23-33-000-2020-00391-00

³⁸ ARTICULO 213. En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción (...)

En ningún caso, frente a la opción escogida y permitida legalmente de utilizar los medios legales ordinarios, existe la posibilidad de mutación³⁹ de las decisiones administrativas generales dictadas por el Gobierno Nacional a normas con fuerza de ley o que deban atenderse con esa denominación bajo la tesis de que, las medidas restrictivas de derechos de cierta magnitud, solamente pueden corresponder a una declaración o desarrollo de un estado de excepción constitucional. Ahora, sobre esto, tienen las autoridades administrativas apoyo legal con la existencia previa de una norma de jerarquía legislativa: las decisiones adoptadas por los Alcaldes Municipales, bajo la coordinación del Gobierno Nacional, ya están autorizadas y consagradas en la Ley, verbigracia, el Código General de Policía aprobado por el Congreso de la República.

El toque de queda declarado en el municipio de San Pedro, Valle del Cauca, mediante el Decreto 045 del 19 de marzo de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA EL TOQUE DE QUEDA Y LEY SECA COMO MEDIDA DE PRECAUCIÓN CON OCASIÓN DE LA MEDIDA EPIDEMIOLOGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID 19) EN EL MUNICIPIO DE SAN PEDRO VALLE DEL CAUCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, expedido por el Alcalde municipal de San Pedro, y que tiene como uno de sus contenidos preponderantes el cumplimiento de las instrucciones del Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la emergencia sanitaria, se trata precisamente de una de las medidas administrativas ordinarias con que cuentan los alcaldes municipales para manejar los eventos de epidemia o calamidad pública⁴⁰, en ese sentido, debe destacarse que las restricciones a los derechos constitucionales

³⁹ Mutación que tiene obstáculos operativos y argumentativos. Las normas legislativas por regla general provienen del Congreso, excepcionalmente el poder ejecutivo puede dictar normas con fuerza de ley en los precisos eventos consagrados en la Constitución Nacional. En estricto sentido es el uso de las autorizaciones especiales, en los casos establecidos en el ordenamiento jurídico, lo que puede calificar un decreto expedido por el Gobierno Nacional como legislativo. Un decreto común o netamente administrativo, cuyo contenido se refiera a materias que correspondan al Congreso de la República o al mismo ejecutivo pero en ejercicio de facultades excepcionales legislativas, no pierde su naturaleza original, ni por ese hecho se transforma en otra categoría jurídica con posición jerárquica superior en las fuentes formales del derecho, como tampoco se le cambian los controles judiciales naturales previstos para analizar su legalidad. En gracia de discusión podría hablarse de un decreto con vicios de legalidad, verbigracia, falta de competencia.

⁴⁰ Entre otras normas la Ley 1801 de 2016. ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.
2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.
3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.
4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.
5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.
6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.
7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.
8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.
9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.
10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.

emerge, se reitera, de las normas de orden público y policivas expedidas para administrar la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social con la aparición del virus coronavirus COVID19, definida como pandemia por la Organización Mundial de la Salud (OMS) el 11 de marzo de 2020, y no por la producción legislativa proveniente de la declaración del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica, se trata de dos situaciones diferenciadas con marcos legales y finalidades distintas, a pesar de que la causa fáctica que origina las medidas legislativas y administrativas sea común.

En ese orden, el Congreso de la República en su libre configuración legislativa, delimitó el control inmediato de legalidad judicial bajo unos contornos propios y singulares, determinando el tipo y naturaleza de las medidas administrativas que pueden tramitarse por esta vía judicial especial, automática y oficiosa. Allí encuadró las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa y cuyo contenido desarrolle decretos legislativos dictados en estados de excepción constitucional. Cualquier otro tipo de norma legal o medida administrativa está exenta y no le es propio un control de esa categoría, por esa razón, no se desconoce la naturaleza del control previsto para los estados de excepción, cuando se extiende exclusivamente a los actos administrativos que taxativamente identifica el artículo 136 del CPACA.

Finalmente, esta posición no agravia la tutela judicial efectiva, por cuanto cualquier ciudadano, puede interponer otros medios de control judicial habilitados en el sistema jurídico para cuestionar la legalidad de los actos administrativos exceptuados del control inmediato de legalidad (nulidad), incluyendo la acción de tutela si se trata de derechos fundamentales, ante la existencia de normas que permiten presentarlos por vías electrónicas sin necesidad de desplazamiento físico de las personas.

En suma, no prospera el recurso de súplica y se confirmará la providencia impugnada, pues, el Decreto 045 del 19 de marzo de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA EL TOQUE DE QUEDA Y LEY SECA COMO MEDIDA DE PRECAUCIÓN CON OCASIÓN DE LA MEDIDA EPIDEMIOLOGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID 19) EN EL MUNICIPIO DE SAN PEDRO VALLE DEL CAUCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", expedido por el Alcalde del municipio de San Pedro, Valle del Cauca, a pesar de tratarse de un acto municipal de carácter general en ejercicio de una función administrativa, no desarrolla una materia propia y específica contemplada en un decreto legislativo dictado con fundamento en el estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica decretado por el Gobierno Nacional, por lo cual no se dan supuestos legales para que la Corporación asuma su estudio por medio del control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 136 del CPACA."

Lo anterior, teniendo en cuenta que, de conformidad con las normas y pronunciamientos judiciales mencionados, 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 dictados por el presidente de la República, condición última que no se cumple en el presente caso.

11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.

12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.

Debe recordarse, que el poder público solo puede ser ejercido por las autoridades expresamente designadas para ello y en los términos que la Constitución establece (artículo 3 *ibídem*), de manera que la determinación de las competencias es un asunto que debe estar previa y expresamente consagrado en la ley, tal como lo ordena el artículo 122 Superior en lo que de asignación de funciones se trata, por consiguiente, no es válido ni posible predicar o deducir la existencia de una determinada competencia por la vía de una interpretación extensiva ni analógica de la ley y mucho menos fundada o guiada en motivos de conveniencia u oportunidad, como quiera que la competencia de las autoridades y particularmente la del juez, es un asunto de definición legal y de orden público de estricto cumplimiento.

En consecuencia, en aplicación de la regla de competencia expresa y clara contenida en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en consonancia con lo dispuesto en los artículos 151 de ese mismo cuerpo normativo, resulta inviable ejercer control inmediato de legalidad al Decreto bajo estudio, ya que como lo indican los artículos 6⁴¹ y 121⁴² de la Constitución Política, las autoridades públicas no pueden ejercer competencias que no han sido asignadas por la Constitución y la ley.

Ahora bien, aunque los Decretos Nos. 808, 810 y 818 de 2020 proferidos por el municipio de Cali (V) no son susceptibles del control inmediato de legalidad de que trata los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, este puede ser demandado a través del medio de control de simple nulidad contemplado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, cuya competencia funcional está asignada al Juez Administrativo. Esta norma reza:

“Artículo 155. Competencia de los jueces administrativos en primera instancia. Los jueces administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:

1. De los de nulidad de los actos administrativos proferidos por funcionarios u organismos del orden distrital y municipal, o por las personas privadas sujetas a este régimen del mismo orden cuando cumplan funciones administrativas”.

Sobre este aspecto la Sala Plena de esta Corporación se pronunció de la siguiente manera⁴³:

“De conformidad con todo lo expuesto puede advertirse que el control inmediato de legalidad es una medida impuesta por la Ley Estatutaria de Estados de Excepción para que el juez administrativo evite el desbordamiento de las autoridades administrativas en el ejercicio de las facultades conferidas durante los estados de anormalidad institucional, sin que dicho control sea incompatible con el medio de control de simple nulidad, el cual se encuentra instituido como mecanismo de participación ciudadana para controlar de fondo

⁴¹ “ARTÍCULO 6o. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

⁴² “ARTÍCULO 121. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”.

⁴³ Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, Sala Plena, auto del 18 de mayo de 2020, MP Luz Elena Sierra Valencia, Radicación: 76001-23-33-009-2020-00368-00.

y con efectos definitivos el ejercicio del poder a cargo de la administración tanto en situaciones de normalidad como de crisis.

- Que en este punto cabe precisar que la acción pública de simple nulidad es un instrumento de participación democrática de primer orden que se encuentra acorde con lo previsto en el artículo 40 superior, según el cual, todo “ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: (...) 6. Interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la ley”.

Se reitera entonces que, como quiera que los Decretos que nos ocupa no están sujetos al mecanismo de control inmediato de legalidad al no haber sido expedido en desarrollo de un decreto legislativo, y teniendo en cuenta que la competencia es improrrogable, no podrá dictarse válidamente sentencia, pues de lo contrario, sería nula conforme al numeral 1º del artículo 133 del CGP⁴⁴⁴⁵ y que debe ser declarada de oficio por el juzgador en cumplimiento de su deber de control permanente de legalidad previsto en los artículos 207⁴⁶ del CPACA y 132⁴⁷ del Código General del Proceso.

Ahora bien, teniendo en cuenta que en el trámite del medio de control inmediato de legalidad no existe una demanda, tampoco se aplicará la remisión de la actuación al Juez competente, resultando improcedente tal actuación, lo que devendría en ordenar la terminación del proceso y el archivo del expediente.

Finalmente, se debe señalar que la anterior decisión no vulnera, como se ha venido sosteniendo, el principio interpretativo del efecto útil de las normas, por cuanto se reconoce los efectos que produce el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, dentro de la autonomía judicial consagrada en la Constitución Nacional⁴⁸, escogiendo un criterio interpretativo para la solución del caso, interpretación en todo caso razonable y acorde con la jurisprudencia dominante sobre el tema.

Tampoco vulnera el principio de distinción, por cuanto el criterio central y fundamental para determinar la procedencia del control inmediato de legalidad, consiste en que no desarrolla normas expedidas por el Gobierno Nacional que dispusieran el estado de emergencia económica, social y ecológica en el territorio nacional.

⁴⁴ “...El proceso es nulo, en todo o en parte, solamente en los siguientes casos:

⁴⁵ . Cuando el juez actúe en el proceso después de declarar la falta de jurisdicción o de competencia”.

⁴⁶ “ARTÍCULO 207. CONTROL DE LEGALIDAD. Agotada cada etapa del proceso, el juez ejercerá el control de legalidad para sanear los vicios que acarrear nulidades, los cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes”.

⁴⁷ “ARTÍCULO 132. CONTROL DE LEGALIDAD. Agotada cada etapa del proceso el juez deberá realizar control de legalidad para corregir o sanear los vicios que configuren nulidades u otras irregularidades del proceso, las cuales, salvo que se trate de hechos nuevos, no se podrán alegar en las etapas siguientes, sin perjuicio de lo previsto para los recursos de revisión y casación”.

⁴⁸ ARTICULO 228. La Administración de Justicia es función pública. Sus decisiones son independientes. Las actuaciones serán públicas y permanentes con las excepciones que establezca la ley y en ellas prevalecerá el derecho sustancial. Los términos procesales se observarán con diligencia y su incumplimiento será sancionado. Su funcionamiento será desconcentrado y autónomo. ⁴⁸ C.E. Sección V, auto 31/03/2020, Rad11001-03-15-000-2020-00950-00, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez.

De igual forma, con la decisión no se desconoce el deber funcional de juzgar por cuanto, si el acto objeto de revisión no cumple dichos aspectos sustanciales y de forma, así como los denominados por la jurisprudencia factores competenciales⁴⁸, resulta inviable avocar el conocimiento y menos dictar sentencia bajo la égida del citado control, pues debe recordarse que como lo indican los artículos 6⁴⁹ y 121⁵⁰ de la Constitución Política, las autoridades públicas no pueden ejercer competencias que no han sido asignadas por la Constitución y la ley.

Finalmente, tampoco la tutela judicial efectiva, por cuanto cualquier ciudadano, puede interponer otros medios de control judicial habilitados en el sistema jurídico para cuestionar la legalidad de los actos administrativos exceptuados del control inmediato de legalidad⁵¹.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en Sala Unitaria de Decisión,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR, la falta de competencia funcional del Tribunal Administrativo del Valle para ejercer el control inmediato de legalidad de los Decreto Nos. 808, 810 y 818 de 2020 expedidos por el Municipio de Cali (V), de conformidad con lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: DEJAR sin efecto los autos del 17 de abril y 4 de junio de 2020 en cuanto a avocar el control inmediato de legalidad de los mencionados Decretos y **ABSTENERSE** de remitir el presente proceso a los Juzgados Administrativos de Cali – Reparto, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: DECLARAR terminado el proceso y ordenar su archivo.

CUARTO: Por Secretaría, NOTÍFIQUESE esta providencia por vía electrónica al Alcalde Municipal de Cali (V) y al Ministerio Público Delegado. PUBLÍQUESE esta decisión, en las páginas web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, para conocimiento de la comunidad.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

⁴⁹ “ARTÍCULO 6o. Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes. Los servidores públicos lo son por la misma causa y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones”.

⁵⁰ “ARTÍCULO 121. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”.

⁵¹ Esta posición ha sido reiterada por la Sala Plena de este Tribunal entre otras veces en providencia del 22) de mayo de dos mil veinte (2020), MP EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS, RADICACION: 76001-23-33-000-2020-00391-00



JHON ERICK CHAVES BRAVO
Magistrado.