



Agencia Nacional de Defensa
Jurídica del Estado



La justicia
es de todos

Minjusticia

Seminarios web

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

The image features five hanging light bulbs with black cords against a solid blue background. The bulbs are arranged in a slightly curved line, with the one on the far right being tilted downwards. The bulbs are unlit, showing their internal filaments. The text is overlaid on the image, with a thin orange horizontal line above the main title.



*Control judicial de los actos administrativos
expedidos en desarrollo del estado de emergencia*

*Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado
Experto – Guillermo Vargas Ayala*

Ideal del pensamiento liberal

Si los derechos fundamentales estuvieran permanente y debidamente garantizados sobraría la arquitectura institucional del Estado.

Estados de excepción en la historia de Colombia

- Autoritarismo: estado de sitio permanente (arma jurídica para neutralizar masas de opinión y electorado)
- 70 de los 105 años de vigencia de la Constitución de 1886 derivó en autoritarismos, criminalización de la protesta, persecución política y limpieza social.

Estados de excepción en la historia de Colombia

-ejemplos-

- Ley 141 de 1961: adoptó como legislación permanente los decretos expedidos entre 1949 y 1961 (!j)
- Sistema nacional de salud: estructurado con base en decreto legislativo de estado de sitio. Declarado inexecutable por la Corte Constitucional.

Constitución de 1991

1) Estados de normalidad y anormalidad

2) Reemplazo del estado de sitio y emergencia económica por los estados de excepción: (i) guerra exterior; (ii) conmoción interior; y (iii) emergencia económica, social y ecológica.

3) Se estableció la necesidad de expedir una ley estatutaria para regularlos.

Estado de excepción

Es un **régimen de legalidad**: no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración.

Ley 137 de 1994: marco normativo limitante del gobierno. Su observancia es obligatoria. Establece principios de defensa y protección de las personas. Las facultades solo podrán ser utilizadas cuando circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad.

Comparación de los estados de excepción

Tema	Guerra exterior (212)	Conmoción interior (213)	Estado de emergencia (215)
Justificación	Repeler la agresión, defender la soberanía, y procurar el restablecimiento de la normalidad.	Grave perturbación del orden público que no pueda manejarse con atribuciones ordinarias	Hechos distintos a los previstos en 212 y 213 que amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico.
Vigencia estado de excepción	Hasta que se restablezca la normalidad.	Máximo de 90 días prorrogable por 2 periodos iguales	En el decreto declarativo se dirá el término de duración.
Decretos legislativos	Suspenden las leyes contrarias.	Suspenden las leyes contrarias.	Cuando sean tributarios dejaran de regir en la siguiente vigencia fiscal.

Comparación de los estados de excepción

Vigencia actos Expedidos	Hasta que se restablezca la normalidad.	Hasta que se restablezca el orden público	(Ver reuniones del congreso)
Legitimación para demandar	Control automático, cosa juzgada	Control automático Cosa juzgada	Control automático Cosa juzgada relativa
Marco normativo de actuación del Gobierno	Convencionalidad, constitución, Ley estatutaria, decreto declarativo	Convencionalidad, constitución, Ley estatutaria, decreto declarativo	Convencionalidad, constitución, Ley estatutaria, decreto declarativo

Comparación de los estados de excepción

Término de ejercicio	Mientras subsista la guerra	Máximo de 90 días prorrogable por 2 periodos iguales	Se fija en el decreto declarativo
Facultades y limitaciones Generales	Necesarias para Repeler la agresión	Necesarias para conjurar la crisis e impedir su extensión	Expedir los actos indispensables para
Facultades especiales	Expedir Decretos legislativos, observando el marco de limitaciones	Expedir Decretos observando el marco de limitaciones legislativos	Expedir Decretos legislativos observando el marco de limitaciones

Comparación de los estados de excepción

Reuniones del congreso

Puede reunirse y podrá derogar o modificar los decretos expedidos por el gobierno, por una mayoría de 2/3 de cada cámara

Se reunirá dentro de los 3 días siguientes a su declaratoria

- 1) El congreso seguirá ejerciendo sus funciones durante todo el tiempo. funcionando ordinariamente,
- 2) En el decreto declarativo se le convoca a reunirse dentro de los 10 días siguientes al vencimiento del termino de duración señalado por el gobierno. Si no es convocado, igual puede hacerlo por derecho propio
- 3) Examina el informe del gobierno, las medidas adoptadas, y se pronunciará sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.
- 4) Puede modificar o derogar los decretos que serían de iniciativa del gobierno.

Comparación de los estados de excepción

Tutela	Se aplica siempre	Se aplica siempre	Se aplica siempre
Responsabilidad	Personal. Política y disciplinaria Estatal. Siempre.	Personal. Política y disciplinaria Estatal. Siempre.	Personal. Política y disciplinaria Estatal. Siempre.

CONTROL AUTOMÁTICO DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS DERIVADOS DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

Declaratoria del presidente a la corte

Trámite:

- 1. Remisión o aprensión de oficio.** La autoridad que expide el acto, debe enviarlo al juez competente de su control, dentro de las 48 horas siguientes a su expedición. Si no lo hace el juez aprende de oficio.
- 2. Reparto.** La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.

CONTROL AUTOMÁTICO DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS DERIVADOS DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

3. Admisión (Avocación). El ponente examinará:

3.1. Si el acto es o no objeto de control automático. Que sean actos de carácter **general** proferidos en ejercicio de la **función administrativa** durante el Estado de Excepción de Emergencia económica, social y ecológica, como desarrollo de los **decretos legislativos**; ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, por el **Consejo de Estado** si emanaren de **autoridades nacionales**, o privativamente y en única instancia por el **Tribunal del lugar donde las autoridades, departamentales y municipales, expidieron el acto**, si se tratare de entidades territoriales.

La ley y la jurisprudencia establecen que la identidad de la función no la determina la pertenencia del funcionario al órgano que la produce, sino la naturaleza material del acto.

3.2. Si la función administrativa corresponde a una autoridad nacional (central o descentralizada) o a una entidad territorial (central o descentralizada) para efectos de asumir competencia.

CONTROL AUTOMÁTICO DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS DERIVADOS DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

3.3. Que el acto haya sido proferido con base en un decreto legislativo o en actos derivados de éste. El Presidente conserva y puede ejercer las funciones administrativas propias que serán objeto de los controles ordinarios del CPACA.

3.4. Si debe adoptar alguna medida cautelar. 229.

4. Publicidad. Si el juez **avoca conocimiento**: ordenará que se fije en la secretaría y en el sitio web de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por el **término** de diez (10) días, un **aviso** sobre la existencia del proceso. Durante este término, cualquier ciudadano (y la ANDJE) podrán intervenir por *escrito* para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

CONTROL AUTOMÁTICO DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS DERIVADOS DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

5. Intervenciones por invitación. En el mismo auto que ***avoca el conocimiento***, 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.

6. Pruebas. 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.

7. Concepto Ministerio Público. 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.

8. Fallo. Vencido el traslado del Ministerio Público, entrará al Despacho para que el ponente proyecte y registre el proyecto de fallo, dentro de los **quince (15) días** siguientes. 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.

9. Ausencia de prejudicialidad. El hecho de que la Corte no haya fallado sobre los decretos legislativos que debe revisar, no exime al juez contencioso de pronunciarse en su revisión automática.

10. Efectos. El carácter **integral** del control no obliga al juez administrativo a realizar el estudio de validez del acto confrontándolo con **todo** el universo jurídico. El Consejo de Estado ha señalado:

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

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

Criterios para el análisis del juez

En su análisis el juez debe revisar:

1

Marco normativo: mandatos constitucionales sobre DDHH y normas sobre estados de excepción; normas convencionales que limitan a los Estados para suspender garantías y libertades; ley estatutaria de EE; decreto de declaratoria, decretos legislativos expedidos por el Gobierno, actos administrativos generales de otras autoridades en desarrollo del mismo.

2

Motivación

3

Derechos intangibles: vida, integridad personal, no ser sometido a desaparición, tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, entre otros.

4

Ausencia de regulación: no se podrá afectar su núcleo esencial y se deberán establecer garantías y controles para su ejercicio.

5

La declaratoria no confiere de por sí facultades, abre una expectativa de facultades. Debe cumplir con principios de: finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad.

Criterios para el análisis del juez

6

Limitación restringida de derechos

7

No discriminación

8

Independencia y conexidad de las medias o razones de la simultaneidad de la declaratoria

9

Aviso a organismos internacionales de DDHH



Conclusiones

1. Constitución 1991 estableció reglas para épocas de anormalidad y ordenó expedir ley estatutaria para limitar poderes excepcionales del gobierno.

3. Ley de estados de emergencia es una innovación protectora de los derechos fundamentales.

2. Fueron separados técnicamente los estados de excepción.

4. La protección de derechos fundamentales globalizó la aplicación de tratados y convenios de DDHH.



Conclusiones

5. Los estados de excepción son independientes. Su declaratoria y medidas se adoptan por separado. Excepcionalmente pueden hacerse de forma simultánea.

7. El control se hizo automático en todos los estados de excepción.

6. Los juicios de control de legalidad son administrativos, no políticos.

8. Control automático de legalidad se extendió a los actos expedidos por autoridades de entes territoriales.



Conclusiones

9. Se fijó a los jueces términos perentorios de juzgamiento, pero el control automático de legalidad de los actos administrativos derivados del estado de emergencia operativamente es lentísimo lo que le hace perder su sentido.

10. El control inmediato de legalidad es integral, tiene efectos de cosa juzgada respecto de las normas superiores frente a los temas estudiados y relativa frente al resto del ordenamiento jurídico.

¡Gracias!



**La justicia
es de todos**

Minjusticia



**Agencia Nacional de Defensa
Jurídica del Estado**