



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

AUTO INTERLOCUTORIO No 127

Santiago de Cali, veinticinco (25) de junio de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO DAM 1100-067-2020 DEL 29 DE ABRIL DE 2020.
ENTIDAD REMITENTE:	ALCALDE DEL MUNICIPIO DE GUADALAJARA DE BUGA, VALLE DEL CAUCA.
RADICACIÓN:	76001-23-33-000-2020-00544-00
PROVIDENCIA:	AUTO INTERLOCUTORIO

El Despacho procede a pronunciarse en el asunto de la referencia, de conformidad con la constancia secretarial del 24 de junio de 2020.

I. ANTECEDENTES

La Alcaldía Municipal de Guadalajara de Buga, Valle, remitió vía correo electrónico a esta Corporación el Decreto DAM 1100-067-2020 del 29 de abril de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE EN EL MUNICIPIO DE GUADALAJARA DE BUGA LA MEDIDA DE PICO Y PLACA PARA LOS VEHÍCULOS DE SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS INDIVIDUAL TIPO TAXI.”*; dispone su parte resolutive, lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: PICO Y PLACA PARA LOS VEHÍCULOS DE SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE DE PASAJEROS INDIVIDUAL TIPO TAXI: Establecer en el Municipio de Guadalajara de Buga la medida de “pico y placa” para los vehículos de servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros tipo taxi a partir de las 00.00 horas del día 30 de abril de 2020 hasta las 00:00 horas del día 11 de mayo de 2020, durante todos los días de la semana por grupos de vehículos según el último número de placa de los vehículos de la siguiente manera:

DÍA	ULTIMO NÚMERO DE LA PLACA	DIA	ULTIMO NÚMERO DE LA PLACA
JUEVES 30 DE ABRIL DE 2020	0,1,2,3,4	JUEVES 07 DE MAYO DE 2020	5,6,7,8,9
VIERNES 01 DE MAYO DE 2020	5,6,7,8,9	VIERNES 08 DE MAYO DE 2020	0,1,2,3,4
SABADO 02 DE MAYO DE 2020	0,1,2,3,4	SABADO 09 DE MAYO DE 2020	5,6,7,8,9
DOMINGO 03 DE MAYO DE 2020	5,6,7,8,9	DOMINGO 10 DE MAYO DE 2020	0,1,2,3,4
LUNES 04 DE MAYO DE 2020	0,1,2,3,4		
MARTES 05 DE MAYO DE 2020	5,6,7,8,9		
MIÉRCOLES 06 DE MAYO 2020	0,1,2,3,4		

PARÁGRAFO PRIMERO: El presente Decreto rige a partir de las 0:00 del día jueves 30 de abril de 2020 hasta las cero 00:00 del día 11 de mayo de 2020 y en el eventual caso en que el Gobierno Nacional decida prorrogar el aislamiento obligatorio establecido en el Decreto 593 de 2020, la presente medida de pido y placa para vehículos de servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros tipo taxi también se prorroga automáticamente de manera rotativa hasta

el día y hora en que se termine la prórroga del aislamiento obligatorio establecido en el Decreto presidencial que se profiera.

ARTÍCULO SEGUNDO. Para la prestación del servicio público de transporte terrestre automotor individual de pasajeros tipo taxi, las empresas y conductores deberán implementar y aplicar las medidas preventivas y de mitigación para contener la infección respiratoria aguda por coronavirus COVID -19 impartidas en la circular Conjunta No 0000004 del 09 de abril de 2020, del Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Transporte.

ARTÍCULO TERCERO. El incumplimiento a la presente medida acarreará las sanciones dispuestas en la Ley 769 de 2002 y sus normas modificatorias y complementarias

ARTÍCULO CUARTO: El presente Decreto Municipal rige a partir de las 0:00 del 30 de abril de 2020 hasta las 00:00 del día 11 de mayo de 2020 o hasta que termine el periodo de aislamiento y deroga las disposiciones que le sean.”

Por reparto del 4 de mayo 2020 correspondió a este Despacho sustanciar y por auto del 7 del mismo mes y año avocó su conocimiento; ordenó: (i) la notificación personal al municipio para que en el término de diez días anexara los antecedentes de los decretos y defendiera la legalidad de los actos, (ii) la notificación personal al Ministerio Público, y (iii) fijar un aviso por el término de diez días en la página web del Tribunal y de la Rama Judicial para que cualquier ciudadano interviniera por escrito para defender o impugnar la legalidad. Cumplido lo anterior, la Secretaria de la Corporación ingresó el expediente al despacho para que se expidiera la respectiva sentencia.

II. CONSIDERACIONES

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

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

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

En el marco de la emergencia social el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, y los Decretos 418 del 18 de marzo de 2020, el 420 del 18 de marzo de 2020, el 457 del 22 de marzo de 2020, y el 593 del 24 de abril por los cuales se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, y da instrucciones a los alcaldes y gobernadores en el marco de la emergencia.

En posición minoritaria de la Corporación, la suscrita magistrada considera que: i) el control material de los actos territoriales y su objeto de desarrollo

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

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

parte desde el propio decreto legislativo que declara el estado de excepción, precisamente porque aún, tratándose de facultades ordinarias, las razones de anormalidad que las hacen utilizables vienen dadas por el contexto de la emergencia; ii) el legislador en el artículo 20 de la ley 137 de 1994 no excluyó el decreto legislativo que declara el estado de excepción de la posibilidad de ser desarrollado, ni condicionó que su desarrollo sea directo; iii) la Corte Constitucional en sentencia C-070 de 2009 estableció que el control automático de los decretos legislativos dictados por el ejecutivo dentro de los estados de excepción incluye, el que la declara, entonces, *mutatis mutandis*, el control que por competencia nos fue asignado incluye el de aquellos actos territoriales que se expidan como desarrollo directo o indirecto del estado de emergencia; iv) conforme al artículo 215 CP todas las medidas ejecutivas dictadas para atender y superar las circunstancias que motivan la declaratoria del estado de excepción son desarrollo de facultades extraordinarias y por ello los decretos ordinarios expedidos por el presidente de la República dentro del estado de excepción, si bien no son formalmente legislativos (porque no fueron rotulados así, ni reúnen las firmas de todos los ministros), lo son sentido material en la medida en que, afectan drásticamente derechos fundamentales y sociales o invaden y aún suspenden de facto, el ordenamiento jurídico interno aplicable en tiempos de normalidad, tal es el caso sólo a título de ejemplo, de los decretos 418 de 18 de marzo³, el Decreto 420 de 18 de marzo⁴ de 2020, y el Decreto 593 del 24 de abril de 2020⁵, 482 del 26 de marzo⁶ de 2020, entre otros; v) tampoco podemos limitarnos al control meramente formal porque soslaya el principio de integralidad⁷ del control automático de legalidad, desconociendo la voluntad del legislador de que el Juez de la administración la controle de manera oficiosa, autónoma, inmediata, efectiva y con efectos de cosa juzgada relativa de ser necesario, para evitar, so pretexto de circunstancias excepcionales el abuso de las competencias administrativas o la restricción desproporcionada o irracional de los derechos de los ciudadanos.⁸

No obstante, para la sala mayoritaria de la Corporación “(...) *Una interpretación literal del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 permite concluir que los actos administrativos que están sujetos a control inmediato de legalidad deben cumplir las siguientes dos características: i) ser de carácter general y ii) ser expedidos en desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el presidente de la República. Esa segunda característica supone que el acto administrativo contiene disposiciones que estén encaminadas a permitir la ejecución o aplicación del decreto legislativo (en ello consiste su desarrollo)*”⁹

Así mismo, que el Decreto 417 que declara la emergencia económica y social no puede ser desarrollado de manera directa, y en esa medida, entre él y los actos administrativos locales de carácter general debe mediar un decreto legislativo; los decretos 418, 420, 457 y 593, que versan sobre el orden

³ Por el cual el presidente de la República con la firma de algunos ministros impone que la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio y mitigar sus efectos estará en su cabeza; que sus instrucciones, actos y órdenes se aplicarán de manera inmediata y preferente; y que las decisiones locales deben ser previamente “coordinadas”.

⁴ Por el cual se imparten instrucciones sobre consumo de bebidas embriagantes; reuniones y aglomeraciones; toque de queda de NNA; y otras instrucciones en materia de transporte terrestre automotor, restricciones de tránsito, suspensión de actividades en establecimientos de comercio; limitar, restringir o impedir el funcionamiento de infraestructura crítica y estratégica; restringir servicios de vigilancia y seguridad privada.

⁵ 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.

⁶ Por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica.

⁷ (ii) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados “deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico” y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye “... la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos” C-179/94.

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

⁹ Tribunal Administrativo del Valle. MP. Patricia Feuillet Palomares. Exp. 2020-0244 Auto resuelve recurso de súplica contra el auto que resolvió no asumir el conocimiento de un control inmediato de legalidad sobre un decreto municipal.

público y el aislamiento social obligatorio, se fundan en competencias ordinarias del presidente sin que remitan al artículo 215 Constitucional, no fueron suscritos por todos los ministros, y la Corte Constitucional no asumió su control de oficio, por tanto, no son decretos legislativos, y los decretos locales que se profieran con base en ellos o en relación a los temas que ellos tratan, no son susceptibles de control inmediato de legalidad.¹⁰

En esta secuencia, acogiendo por disciplina de mayorías que rige en las decisiones corporativas¹¹, la posición de la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, el ejercicio de la acción de control inmediato de legalidad sobre el Decreto DAM 1100-067-2020 proferido por el alcalde del municipio de Guadalajara de Buga, Valle el 29 de abril de 2020 se torna improcedente al no cumplir el requisito de desarrollar un decreto legislativo diferente al que decretó el estado de excepción y porque su expedición se hizo con fundamento exclusivo en las facultades constitucionales y legales, en especial, conferidas por el numeral 1° del artículo 315 de la Constitución Política, ley 9 de 1979¹², ley 136 de 1994¹³, y la ley 1383 de 2010¹⁴, se dejará sin efectos todo lo actuado a partir del auto de avocó el control inmediato de legalidad de fecha 7 de mayo de 2020.

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

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

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR improcedente el control inmediato de legalidad del Decreto DAM 1100-067-2020 del 29 de abril de 2020 proferido por el alcalde de Guadalajara de Buga, Valle del Cauca; en consecuencia, **DEJAR** sin efectos todo lo actuado desde el auto que avocó conocimiento, proferido el pasado 7 de mayo de 2020.

SEGUNDO: Notificar la presente decisión a través del correo electrónico al alcalde de Guadalajara de Buga, Valle del Cauca, a la Gobernadora del Departamento del Valle del Cauca y a la Procuradora Judicial No 20 Dra. SANDRA ELIZABETH PATIÑO MONTÚFAR delegada para asuntos administrativos ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, adjuntando copia de esta providencia.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

¹⁰ Ibidem

¹¹ Decisión que se soporta en principios superiores de economía, celeridad y seguridad jurídica pues los magistrados ponentes de la tesis minoritaria, hemos presentado en sesiones de sala plena del 10 y 12 de junio del presente año, como consta en las actas respectivas, ponencias de sentencias que deciden de fondo realizando el control inmediato de actos administrativos locales que desarrollaron decretos formalmente ordinarios pero que implican restricciones intensas de derechos fundamentales y sociales de la comunidad, proyectos que fueron derrotados y se ordenó al magistrado que sigue en orden alfabético dictar providencia interlocutoria de reemplazo, lo que dilata aún más la decisión por lo que la suscrita considera más eficiente dictar la presente providencia.

¹² Por las cuales se dictan medidas sanitarias.

¹³ Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

¹⁴ Por la cual se reforma la Ley 769 de 2002 - Código Nacional de Tránsito, y se dictan otras disposiciones.



ZORANNY CASTILLO OTALORA
Magistrada