

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA  
SALA PLENA

AUTO INTERLOCUTORIO No. \_\_\_\_\_

Santiago de Cali, once (11) de mayo de dos mil veinte (2020).

**MAGISTRADO PONENTE: OSCAR SILVIO NARVAEZ DAZA**

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	Control inmediato de legalidad (artículo 136 CPACA)
<b>MUNICIPIO DE GUACARI</b>	Decreto 1000-0028-0068 de marzo 20 de 2020.
<b>EXPEDIENTE:</b>	76001-23-33-007-2020-00322-00
<b>ASUNTO:</b>	Recurso de súplica.

**AUTO QUE RESUELVE RECURSO DE SUPLICA**

**I. PRESUPUESTOS.**

**1.1.** El Municipio de Guacarí remitió el Decreto No. 1000-0028-0068 de marzo 20 de 2020 *"POR EL CUAL SE DECLARA LA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE GAUCARÍ CON OCASIÓN DEL COVID19"* para el análisis de legalidad contemplado en el artículo 136 del CPACA.

**1.2.** Por reparto le correspondió al despacho del magistrado Eduardo Antonio Lubo Barros como ponente, para su trámite.

**II. PROVIDENCIA SUPPLICADA**

Mediante providencia de abril 1 de 2020, proferida por el señor magistrado Eduardo Antonio Lubo Barros, este Tribunal dispuso no asumir el conocimiento del medio de control inmediato de legalidad del Decreto 1000-0028-0068 de marzo 20 de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Guacarí.

Para arribar a dicha decisión, consideró el Ponente entre otros aspectos, que al analizar el referido acto administrativo, encontró que no fue expedido en desarrollo de un decreto legislativo, sino que con este se pretende adoptar las normas de política de gestión de riesgo contenidas en la Ley 1523 de 2012 en aras de precaver la emergencia sanitaria.

**III. TRÁMITE DEL RECURSO DE SÚPLICA**

El auto de 1 de abril de 2020, que se impugna, fue notificado mediante correo electrónico el mismo 1 de abril de 2020.

El 13 de abril de 2020 la señora Procuradora 165 Judicial II para Asuntos Administrativos interpuso recurso de súplica contra el señalado auto interlocutorio, alegando que la decisión de no avocar el control de legalidad del Decreto Decreto No. 1000-0028-0068 de marzo 20 de 2020 del Municipio de Cali, es contraria a normas superiores; pide por tanto su revocatoria para que se tramite el medio de control inmediato de legalidad.

Del mencionado recurso de súplica, se surtió el traslado correspondiente, cuyo término



corrió durante los días 23 y 24 de abril de 2020, de acuerdo con la constancia secretarial de abril 30 de 2020, expedida en medio magnético, sin pronunciamiento alguno.

El referido recurso de súplica fue asignado a este Despacho, por la Presidencia del Tribunal Administrativo del Valle, y en cumplimiento de ello, la Secretaría de la Corporación, lo remitió el mismo 17 de abril de 2020.

#### IV. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE SÚPLICA

La Procuradora 165 Judicial II para Asuntos Administrativos, fundamenta su recurso de súplica contra el auto interlocutorio del 1 de abril de 2020, aduciendo que con la decisión de no avocar el control de legalidad del Decreto 1000-0028-0068 de marzo 20 de 2020, del Municipio de Guacarí, de manera preliminar, se refirió al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica que se declaró mediante Decreto Legislativo 417 de 2020 e hizo alusión a la potestad normativa especial que se deriva de esa circunstancia: la posibilidad del Gobierno Nacional de expedir decretos legislativos, que, a su vez, son desarrollados por las autoridades territoriales mediante decretos especiales, siendo estos últimos sometidos al control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994<sup>1</sup> y 136 de la Ley 1437 de 2011<sup>2</sup>.

Explicó que el recurso de súplica era procedente contra la providencia que no asumió el conocimiento del control inmediato de legalidad, por cuanto se trataba de un auto que por su naturaleza era apelable (equivalente al rechazo de la demanda o de terminación del proceso) y que fue dictado en un proceso de única instancia. Pidió que, en caso de que no fuera procedente la súplica, se adecuara al recurso pertinente, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 318 del Código General del Proceso<sup>3</sup>.

En cuanto al fondo del asunto, sostuvo que la decisión de no asumir el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 063 de 2020 desconocía: **i)** el principio hermenéutico del efecto útil de las normas, **ii)** el principio de no distinción, **iii)** el deber funcional de juzgar y **iv)** la naturaleza particular del control judicial durante los estados de excepción.

##### 4.1. Desconocimiento del principio hermenéutico del efecto útil de las normas

Invocó el artículo 1620 del Código Civil<sup>4</sup> y la sentencia C-569 de 2004 para ilustrar el principio del efecto útil de las normas jurídicas, según el cual, «*cuando de una disposición jurídica deriven dos o más interpretaciones, una de la que se emanan efectos y otra en la que no los produce; o una en la que produzca más efectos que en otra, se habrá de preferir aquella interpretación que produzca plenos efectos*».

<sup>1</sup>**Artículo 20.** *Control 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 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.

<sup>2</sup>**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.

<sup>3</sup>**Parágrafo.** Cuando el recurrente impugne una providencia judicial mediante un recurso improcedente, el juez deberá tramitar la impugnación por las reglas del recurso que resultare procedente, siempre que haya sido interpuesto oportunamente.

<sup>4</sup>**Artículo 1620.** *Preferencia del sentido que produce efectos.* El sentido en que una cláusula puede producir algún efecto, deberá preferirse a aquel en que no sea capaz de producir efecto alguno.



Señaló que el auto recurrido desconoce dicho principio, pues en su criterio las disposiciones contenidas en el artículo 20 LEEE y el artículo 136 del CPACA, tiene dos interpretaciones una restrictiva que fue la que adoptó el ponente, limitando el control a las medidas extraordinarias, y que afirma, desconoce el efecto útil de las referidas normas, porque le atribuye un efecto menor; y una extensiva, que como su nombre lo indica extiende el control a medidas ordinarias y extraordinarias, que es la interpretación que defiende el recurrente, en tanto considera que no existe en ellas distinción entre las atribuciones ordinarias de policía y las que van más allá.

#### 4.2. Desconocimiento del principio de no distinción

Dijo que el principio de no distinción, cuyo fundamento es el artículo 27 del Código Civil<sup>5</sup>, dicta que el intérprete no puede distinguir si el legislador no lo hizo, de ahí que *«cuando en una disposición jurídica, no se haga distinción entre los supuestos que cobija y los que no, y salvo que dicha distinción esté prevista en otra disposición del sistema jurídico, se habrá de entender que todos los supuestos fácticos se regirán por la misma»*.

Adujo que el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 no distinguió en el contenido de la decisión administrativa susceptible de control (facultades ordinarias o extraordinarias), pues solo exigía: i) que sea de carácter general, ii) que sea en ejercicio de función administrativa y iii) que *«ocurra en el escenario fáctico del estado de excepción»*<sup>6</sup>.

Agregó que, de hecho, al examinar la constitucionalidad del artículo 20 de la Ley 137 de 1997, la Corte Constitucional (C-179 de 1994) tampoco hizo distinción sobre actos administrativos producto de competencias ordinarias y actos administrativos producto de competencias extraordinarias, por lo que, según el recurrente, *«la única exigencia es que se trate de actos administrativos que desarrollan estados de excepción, al margen de cuál sea su naturaleza»*.

#### 4.3. Desconocimiento del deber funcional de juzgar

Afirmó que en consonancia con el artículo 48 de la Ley 153 de 1887 y la sentencia C-083 de 1995, los jueces y magistrados deben procurar emitir un fallo de fondo en los asuntos sometidos a su consideración y evitar decisiones inhibitorias, que, en caso de no estar justificadas, constituirán una denegación de justicia.

Mencionó que *«cuando un asunto se pone bajo su competencia, no puede el juez anticiparse a la decisión final y, en el auto que analiza la procedibilidad del medio de control, señalar que no avoca el conocimiento, con el argumento de que el asunto no encuadra, a priori, dentro del supuesto de hecho de la competencia excepcional, porque eso equivale a una denegación de justicia que desconoce el deber ontológico de los jueces»*.

Reprochó que el magistrado ponente haya determinado, desde el auto inicial, la naturaleza y contenido del Decreto 063 de 2020 (para concluir que se trataba del ejercicio de una competencia ordinaria), pues, a su juicio, ello implicaba un análisis material o de fondo que solo podía efectuarse en la sentencia.

---

<sup>5</sup> **Artículo 27. Interpretación gramatical.** Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu.

<sup>6</sup> Respecto de ese tercer requisito invocó las siguientes sentencias proferidas por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado: i) del 2 de noviembre de 1999, radicación 04-037, y ii) del 31 de mayo de 2011, expediente 11001-03-15-000-2010-00388-00.



Sugirió que, a la luz de la tesis del despacho ponente, un acto administrativo podría tener un control parcial, en caso de que contenga medidas ordinarias y extraordinarias y añadió que *«como el auto de no avocar da por descontado que se trata de medidas ordinarias, y que ellas no son susceptibles de control especial, descarta la revisión desde el auto inicial, sin hacer el análisis de fondo correspondiente, o haciéndolo, pero desde la no admisión, lo cual no resulta pertinente»*.

Afirmó que la fecha de expedición del acto administrativo sí es un criterio válido para descartar *a priori* el control inmediato de legalidad. En ese sentido, refirió que el funcionario judicial estará habilitado para no asumir el conocimiento si el acto administrativo fue expedido antes de la declaratoria del Estado de Excepción, pero, en cambio, si el acto es expedido en el marco del Estado de Excepción, el juez debe presumir que el control judicial sí es procedente.

#### **4.4. Desconocimiento de la naturaleza particular del control judicial**

Citó la sentencia C-301 de 1993 para sustentar que el control judicial que recae sobre el ejercicio de una competencia varía dependiendo de si fue de desplegada en un Estado de Excepción o por fuera de él.

A partir de ello, indicó que *«anticiparse a no asumir conocimiento significa negarse a un control judicial, que tiene una intensidad diferente en estado de normalidad que en un estado de anormalidad, con el argumento de que es una competencia ordinaria cuando, precisamente, el uso de la competencia ordinaria, tiene un prisma particular a la luz del estado de excepción»*.

### **V. CONSIDERACIONES**

#### **5.1.- Competencia**

Esta Corporación tiene competencia para conocer del control inmediato de legalidad, de conformidad con el artículo 151 del CPACA, que señala:

**“Artículo 151.** Competencia de los tribunales administrativos en única instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

(...)

14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan”.

Así mismo, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, prevé lo siguiente:

**“Artículo 20.** Control 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 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. (...).” (Negritas de la Sala).

#### **5.2.- Oportunidad**

El inciso 2 del art. 20 de la Ley 137 de 1994, estipula que:



*“(…) 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.”*

Visto lo anterior, *prima facie* observa el ponente que el acto administrativo (Decreto 4112.010.20.0738 de 2020), fue expedido el 24 de marzo de 2020; no obstante, debe precisar que mediante los acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11521 y PCSJA20-11526 expedidos por el Consejo Superior de la Judicatura, se suspendieron los términos de las actuaciones judiciales, consagrando algunas excepciones, dentro de las cuales no contempló este medio de control.

Sin embargo, posteriormente, mediante Acuerdo PCSJA20-11529 25 de marzo de 2020 *“Por el cual se establece una excepción a la suspensión de términos en el Consejo de Estado y en los tribunales administrativos”* se resolvió lo siguiente:

*“Artículo 1. Exceptuar de la suspensión de términos adoptada por el Consejo Superior de la Judicatura en los acuerdos PCSJA20-11517, 11521 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los tribunales administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad que deben adelantar de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.*

De esta forma, habiéndose reactivado los términos para conocer del control inmediato de legalidad de actos administrativos el 25 de marzo de 2020 y habiéndose expedido el decreto en cuestión por parte de la Alcaldía del Municipio de Cali, el 24 de marzo de 2020 y remitido posteriormente mediante correo electrónico, se tiene, que éste fue remitido dentro de las 48 horas siguientes a su expedición (24 de marzo de 2020).

### 5.3. Razones de la decisión

Para resolver el recurso de súplica instaurado por la Procuradora 165 Judicial II para Asuntos Administrativos, contra el auto interlocutorio de abril 1 de 2020, proferido por el magistrado Eduardo Antonio Lubo Barros, que dispuso no asumir el conocimiento del medio de control inmediato de legalidad del Decreto No. 1000-0028-0068 de marzo 20 de 2020, expedido por el Municipio Guacarí; es menester recordar que los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, permiten que el Presidente de la República declare, mediante decreto que debe tener la firma de todos los ministros y con la debida motivación, el Estado de Excepción, ya sea por: i) Guerra Exterior, ii) Conmoción Interior o iii) Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Una vez efectuada la declaratoria, el Presidente puede expedir *decretos legislativos* (que gozan de fuerza de ley), que tienen que estar suscritos por todos los ministros y deberán referirse a materias que guarden relación directa y específica con el estado de excepción. Como uno de los mecanismos para garantizar el correcto ejercicio de esas facultades, el artículo 55 de la Ley 137 de 1994, estableció un control automático de los decretos legislativos a cargo de la Corte Constitucional.

A su vez, el artículo 20 dispuso:

*“Artículo 20. Control 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 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”.*

El control de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, fue incluido en el artículo 136 del Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011)<sup>7</sup>, que, además, aclaró que la autoridad judicial debía asumir de oficio el conocimiento del asunto, en caso de que la correspondiente autoridad administrativa no efectuare el envío del acto sujeto a control.

De conformidad con las normas mencionadas, 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.

Sobre esa segunda característica, téngase en cuenta que el acto administrativo deberá contener disposiciones que estén encaminadas a permitir la ejecución o aplicación de algún decreto legislativo (en ello consiste su desarrollo).

Es sabido que el Presidente de la República, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica mediante Decreto 417 de 2020, con miras a atender la crisis económica y social derivada de la pandemia Covid-19, y en virtud de ello ha expedido varios decretos legislativos.

En el caso bajo estudio, el Municipio de Guacarí, remitió el Decreto No. 1000-0028-0068 de marzo 20 de 2020 **"POR EL CUAL SE DECLARA LA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE GAUCARÍ CON OCASIÓN DEL COVID19"**

La anterior medida fue tomada en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en las normas contenidas en los artículos 209 y 315 de la Constitución Política, así como la ley 1523 de 2012 y el Decreto 2049 de 2012.

Ahora bien, para efectos de asumir el conocimiento del medio de control automático de legalidad que ordenan los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, es preciso determinar si el mismo es susceptible de dicho control, y ello no puede hacerse de una forma distinta a un estudio previo de su contenido, para establecer si este es o no de aquellos que contienen medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción; sin que ello, configure un desconocimiento del deber funcional de juzgar, ni una decisión final, como lo afirma el recurrente, pues *a contrario sensu*, corresponde a una identificación previa de la susceptibilidad de control automático de legalidad del acto administrativo remitido por la entidad territorial, por cuanto no resulta jurídicamente viable asumir el conocimiento de asuntos que no tengan tal connotación.

Tampoco esa decisión judicial de no avocar conocimiento del respectivo acto -porque no se enmarca en los supuestos previstos por el ordenamiento jurídico ya citado-, es constitutiva de una denegación de justicia, máxime que dicha decisión se adopta sin perjuicio de que pueda ser demandado a través de los demás medios de control que prevé el CPACA.

---

<sup>7</sup>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.



Revisado como ha sido nuevamente el contenido del Decreto No. 1000-0028-0068 de marzo 20 de 2020, y sus sustentos constitucionales y legales, encuentra la Sala que, si bien fue dictado en ejercicio de la función administrativa que como primera autoridad local compete al Alcalde Municipal, no lo fue en desarrollo de los *decretos legislativos* dictados por el Presidente de la República durante la declaratoria del estado de excepción - emergencia económica, social y ecológica- a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, a raíz de la Pandemia COVID-19.

Ciertamente el decreto de estudio la autoridad municipal pretende adoptar las normas de política de gestión de riesgo contenidas en la Ley 1523 de 2012 en aras de precaver la emergencia sanitaria provocada por el virus COVID 19 y tomar acciones públicas con el uso de las medidas contempladas en el capítulo VII de la mencionada Ley., pues, dicha circunstancia no lo convierte en un acto pasible del control inmediato de legalidad a que se ha hecho referencia.

Todo lo anterior permite concluir que, el referido acto administrativo no es susceptible del control automático de legalidad que ordenan los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, pues el mismo fue expedido en virtud de las facultades constitucionales y legales conferidas al alcalde, como primera autoridad administrativa del municipio, y además facultado por los artículos 209 y 315 de la Constitución Nacional, además de la ley 1523 de 2012 y el Decreto 2049 de 2012.

De otra parte, aunado a que como ya se dijo, el referido acto administrativo no fue expedido en desarrollo de los *decretos legislativos* dictados por el Presidente de la República, durante la declaratoria del Estado de Excepción a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, como consecuencia de la emergencia económica, social y ecológica derivada de la pandemia COVID19; tampoco es de aquellos que dependan directamente de tal decreto legislativo, pues las medidas que pretende adoptar dicho municipio son aquellas que lo facultad el capítulo VII de la Ley 1523, una vez declarada la situación de calamidad pública, ya que si bien el Ministerio de Salud y Protección declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio por medio de la Resolución 385 de marzo 12 de 2020 y finalmente que la Gobernación del Valle del Cauca, también previamente, declaró la calamidad pública en todo el Departamento mediante el Decreto 1-3-0675 de marzo 16 de 2020, por lo cual no se está desarrollando ningún decreto legislativo.

Lo considerado previamente, igualmente permite descartar que la decisión de no avocar el conocimiento del control automático de legalidad del Decreto No. 1000-0028-0068 de marzo 20 de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Guacarí, haya desconocido el principio hermenéutico del efecto útil de las normas, pues no tiene cabida para preferir una interpretación que produzca más efectos que otra, cuando ambas sí los producen o cuando no se desprendan interpretaciones superfluas o irrazonables, ni tampoco el principio de no distinción, pues el auto del 1 de abril de 2020 no utilizó en ninguna de sus consideraciones *la distinción entre competencias ordinarias y competencias extraordinarias* como criterio para determinar la procedencia del control inmediato de legalidad, por cuanto se reitera, el Decreto No. 1000-0028-0068 de marzo 20 de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Guacarí no fue proferido en desarrollo de los *decretos legislativos* dictados por el Presidente de la República durante la declaratoria del Estado de Excepción a través del Decreto 417 de 2020, como consecuencia de la emergencia económica, social y ecológica derivada de la pandemia COVID-19.

Finalmente, es claro que el auto interlocutorio recurrido en súplica no desconoce precedente alguno, como lo estima el Ministerio Público, toda vez que si bien el decreto



enviado para control es un acto de contenido general y fue dictado en ejercicio de la función administrativa, también lo es que no tiene como fin el desarrollo de decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción declarado mediante el Decreto 417 de marzo 17 de 2020, y que a pesar de que en sus considerandos consigne:

*“Analizadas las fuentes legales y fácticas que se invocan en el Decreto revisado, se obtiene que con él la autoridad municipal pretende adoptar las normas de política de gestión de riesgo contenidas en la Ley 1523 de 2012 en aras de precaver la emergencia sanitaria provocada por el virus COVID 19 y tomar acciones públicas con el uso de las medidas contempladas en el capítulo VII de la mencionada Ley. Señala además que la Organización Mundial de la Salud (OMS) el 11 de marzo de 2020 declaró el virus COVID 19 como pandemia, que el Ministerio de Salud y Protección declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio por medio de la Resolución 385 de marzo 12 de 2020 y finalmente que la Gobernación del Valle del Cauca, también previamente, declaró la calamidad pública en todo el Departamento mediante el Decreto 1-3-0675 de marzo 16 de 2020.”*

Ya se vio con suficiente claridad, que tal mención no constituye lo que en forma alguna pueda entenderse ni extenderse, a desarrollo de *decretos legislativos*, con lo cual queda desvirtuado el último de los cargos formulados por la recurrencia.

Suficiente lo anterior, para confirmar el auto interlocutorio de abril 1 de 2020, proferido por el magistrado Eduardo Antonio Lubo Barros, a través del cual se dispuso no asumir el conocimiento del medio de control inmediato de legalidad del Decreto Decreto No. 1000-0028-0068 de marzo 20 de 2020, expedido por el Municipio de Guacarí.

## VI. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca,

### RESUELVE:


**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto del 1 de abril de 2020, proferido por el magistrado Eduardo Antonio Lubo Barros, de conformidad con las razones expuestas en esta decisión.

**SEGUNDO:** Por secretaría, **NOTIFICAR** esta providencia por vía electrónica a la autoridad remitente (municipio de Cali) y al delegado del Ministerio Público. Además, **ORDENAR** que esta providencia se publique en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en la página web del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, para conocimiento de la comunidad.

**TERCERO: DEVOLVER** el expediente al despacho de origen, con las anotaciones de rigor.

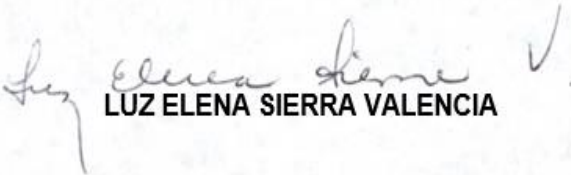
### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
PATRICIA FEUILLET PALOMARES

  
FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ

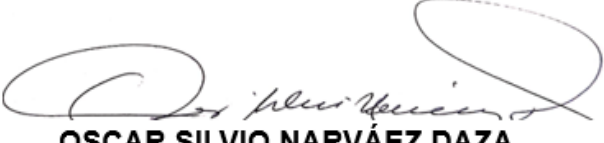




  
**LUZ ELENA SIERRA VALENCIA**

  
**OSCAR ALONSO VALERO NIJIMBLAT**

  
**VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ**  
Magistrado

  
**OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA**

  
**OMAR EDGAR BORJA SOTO**

  
**JHON ERIC CHAVES BRAVO**

  
**ANA MARGOTH CHAMORRO BENAIDES**  
Magistrada  
Salva Voto

  
**RONALD OTTO CEDEÑO BLUME**  
Salva Voto

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA  
DESPACHO 11

Santiago de Cali, once (11) de mayo de dos mil veinte (2020).

Señores Magistrados  
SALA PLENA TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE  
La ciudad.

**Proceso No** : 76001-33-33-000-2020-0322-00  
**Acción** : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**Decreto** : DECRETO 68 DE 20 DE MARZO DE 2020  
**Municipio** : GUACARÍ (V)  
**Instancia** : UNICA

**SALVAMENTO DE VOTO**

Presento mi salvamento de voto con el siguiente argumento:

El Alcalde Municipal de Guacarí (V) dictó el Decreto 68 del 20 de marzo de 2020 *por medio del cual se declara la calamidad pública y se aplica la Ley 1523 de 2012.*

Ahora bien, la Sala Unitaria considera que dicho acto no es susceptible de control inmediato de legalidad porque (i) se funda en normas ordinarias de gestión del riesgo, (ii) no desarrolla ningún decreto con fuerza de ley (iii) no se puede soslayar los medios de control ordinarios.

Para este Despacho su conclusión presenta dos problemas:

1. Los Decretos 418 y 420 de 18 de marzo son decretos legislativos en sentido material y era el ordenamiento superior en que debió fundarse el mandatario local.

Desde el punto de vista formal podría decirse que tales decretos no son legislativos porque no están encabezado como tales ni tienen la firma de todos los ministros como en rigor exige el artículo 215 constitucional.

En sentido material, sin embargo, si lo es, porque se refieren a materias que tienen relación directa y específica con el estado de excepción de que trata el Decreto 417 donde por cierto se anuncia la necesidad de adoptar medidas para conjurar la pandemia.

Este es el marco jurídico superior al que debió remitirse el Alcalde Municipal.

2. El control inmediato de legalidad no soslaya los medios de control ordinarios.

De hecho, en la sentencia C-179/94 que estudio la constitucionalidad de la ley estatutaria de los estados de excepción, la Corte dijo que es una garantía adicional al juicio ordinario de nulidad. En sus palabras:

De este modo, lo que la Ley Estatutaria en cuestión ha querido es instaurar un mecanismo de control automático de legalidad de los actos administrativos que opere de forma independiente de la fiscalización que lleva a cabo la Corte Constitucional respecto de la constitucionalidad de los decretos legislativos que les sirven de fundamento, **mecanismo aquél que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del Ejecutivo durante los estados de excepción (letra e) del artículo 152 constitucional)**; por consiguiente, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo ha de efectuar el examen, de manera oficiosa, de todo acto administrativo, de alcance nacional, departamental o local, que desarrolle los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, a efecto de verificar que tales determinaciones, adoptadas en ejercicio de la función administrativa, no desborden las finalidades y los límites establecidos por la Constitución, por la Ley y por el propio Gobierno Nacional en los decretos respectivos. (...)"

Bajo ese marco, el problema jurídico que debemos resolver es:

¿Procede el control inmediato de legalidad, mecanismo jurisdiccional, integral, autónomo, independiente del control ordinario de nulidad, oficioso, breve, de fondo y con efecto de cosa juzgada relativo, para estudiar la legalidad de un decreto municipal por el cual se adoptan medidas de orden público en el marco de la emergencia producto del COVID19?

A mi juicio la respuesta es sí, porque lo ordena la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y es el mecanismo procesal principal idóneo para garantizar el principio de legalidad y el acceso a la Administración de Justicia.

Más aún porque **“dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”** (Corte Constitucional, sentencia C-179/94 que declaró exequible el artículo 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción).

De este modo, estimo que la decisión recurrida debió ser revocada, para asumir el conocimiento y permitir el análisis del acto administrativo por parte de la Sala Plena del Tribunal como reclama el Ministerio Público.

Dejo sustentado mi salvamento de voto.

Atentamente,

  
**ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES**  
Magistrada



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

### SALVAMENTO DE VOTO

<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>
<b>ACTO ADMINISTRATIVO</b>	<b>DECRETO 068 DEL 20 MARZO DE 2020 DEL MUNICIPIO DE GUACARI</b>
<b>RADICACIÓN</b>	<b>76001-23-33-007-2020-00322-00</b>

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala, comedidamente salvo voto en el presente asunto, pues en mi criterio debió revocarse la providencia del 01 de abril de 2020, para en su lugar ordenar avocar el conocimiento mediante el medio de control inmediato de legalidad del Decreto 068 del 20 de marzo de 2020 del Municipio de Guacarí. Mis razones son las siguientes:

Contrario a lo sostenido por la Sala en la providencia de la cual me aparto, donde se dice que el Decreto 068 del 20 de marzo de 2020 del Municipio de Guacarí no desarrolla los Decretos Legislativos dictados por el Presidente durante la declaratoria del estado de excepción, considero que dicho análisis debe realizarse al momento de proferir la sentencia judicial y no en forma prematura en la etapa inicial del proceso.

En efecto, decidir no avocar el conocimiento y, por ende, archivar el expediente en la primera providencia que se expide dentro del medio de control inmediato de legalidad, constituye a mi parecer una forma de anticipar la sentencia con efectos negativos, en perjuicio del derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, que como se sabe tiene un reconocimiento no solo constitucional en nuestro ordenamiento jurídico (artículos 1º, 2º, 29º y 229 CN), sino también convencional, pues los artículos 8º y 25.1 de la Convención Americana de los Derechos Humanos así lo contemplan.

Ahora bien, el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia, a mi modo de ver se quebranta cuando en el medio de control inmediato de legalidad el Juez, *ab initio* decide en forma anticipada no avocar el conocimiento del mismo y archivar el expediente, realizando consideraciones jurídicas que deben ser expuestas en la sentencia, luego de agotado todo el procedimiento legal.

No sobra advertir que el agotamiento de todo el procedimiento en estos procesos es particularmente relevante desde el punto de vista constitucional y convencional, pues según las voces del artículo 185 del CPACA, su trámite legal está diseñado con notable informalidad, al punto que no requiere de una demanda para su inicio y, lo más importante, para su resolución es fundamental, luego de avocado el conocimiento, que todos los ciudadanos puedan intervenir libremente para defender o impugnar el acto administrativo en estudio, lo que significa que es un medio de control judicial democrático y abierto a una alta dosis de participación ciudadana, que solo se materializa si la jurisdicción contenciosa administrativa avoca su conocimiento para decidir lo pertinente en la sentencia judicial.

La oportunidad que tienen los ciudadanos de pronunciarse, a favor o en contra, es un factor trascendental de garantía de acceso a la justicia en los procesos de control inmediato de legalidad, pues es la comunidad la que mejor puede explicar al Juez los efectos reales de los actos administrativos en debate, justamente para que el Juez de lo contencioso administrativo pueda sopesar más allá de la formalidad del acto estudiado, si se ajusta o no al ordenamiento jurídico como desarrollo del estado de excepción, lo cual no es posible si ni siquiera se avoca el conocimiento del proceso.

De modo que no comparto lo decidido por la Sala en el *sub lite*, pues el análisis de si el Decreto 068 del 20 de marzo de 2020 del Municipio de Guacarí fue expedido o no en desarrollo de los Decretos Legislativos dictados por el Presidente de la República durante la declaratoria del estado de excepción, debió en mi sentir ser resuelto en la sentencia judicial, con el fin de hacer efectivo el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia.

Es de anotar que la Corte Constitucional en la sentencia C-179 de 1994, al revisar el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, si bien definió éste medio de control automático como aquel que revisa los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los Decretos Legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, no determinó qué tipo o grado de desarrollo deben incluir los actos administrativos para ser sujetos de control de éste medio de control, ni tampoco la etapa procesal donde debe hacerse el análisis completo, que en mi sentir es en la sentencia.

Sobre el particular es de anotar que el Consejo de Estado<sup>1</sup> ha señalado que al abordar el estudio preliminar de estos procesos, para decidir si se avoca su conocimiento, debe aplicarse el principio de primacía de lo sustancial sobre lo formal, de modo que basta con que exista una relación de causalidad, al menos prima facie, entre el acto estudiado y el estado de excepción para iniciar su trámite.

Así que, en mi opinión y apoyado en algunos pronunciamientos del Consejo de Estado, considero que es factible avocar el conocimiento de los procesos de control inmediato de legalidad, siempre y cuando los actos administrativos estudiados sean de carácter general y hayan sido expedidos a partir de la declaratoria de emergencia<sup>2</sup>, para resolver lo demás en la sentencia judicial.

Atentamente,



**RONALD OTTO CEDEÑO BLUME**  
Magistrado

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 4, auto del 22 de abril de 2020, radicado No. 2020-1166, Consejera Ponente Dra. **LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sección Segunda, autos del 15 y 20 de abril de 2020, radicados No. 2020-01006 y 2020-01139, Consejero Ponente Dr. **WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**