

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, cuatro (04) de junio de dos mil veinte (2020)

Auto Interlocutorio No.274

RADICACIÓN: 76001-23-33-000-2020-341 (366)-00
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO 059 DEL 19 DE MARZO DE 2020
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE DAGUA, VALLE
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE SÚPLICA

MAGISTRADO PONENTE: VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ

Conforme los artículos 151 numeral 14, 185 y 246 del CPACA, la Sala Plena de esta Corporación procede a resolver el recurso de súplica interpuesto por la Representante del Ministerio Público contra el auto interlocutorio del 02 de abril de 2020, proferido por el Magistrado Fernando Augusto García Muñoz, que resolvió no avocar el conocimiento del medio de control de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1.1. EL AUTO RECURRIDO.

Mediante el auto interlocutorio del 02 de abril de 2020, el Despacho del Magistrado Fernando Augusto García Muñoz, decidió no avocar el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto No. 059 del 19 de marzo de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA EL TOQUE DE QUEDA EN EL MUNICIPIO DE DAGUA VALLE Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES FRENTE AL COVID-19", expedido por la Alcaldía Municipal de Dagua.

Como fundamento de dicha decisión, el Magistrado ponente consideró:

"(...) De acuerdo con su contenido, este acto administrativo fue dictado en ejercicio de las facultades constitucionales y legales conferidas por los artículos 296 y 315 de la Constitución Política, Ley 1751 de 2015, las Resoluciones Nos 0000380 del 10 de marzo de 2020 y 000385 del 10 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y de la Protección Social; 12 de la Ley 1523 de 2012, 14, 150 y 202 de la Ley 1801 de 2016; y los Decretos 417, 418, 420 de 2020 y Decreto 1-3-0691 del 18 de marzo de 2020.

Pese a lo anterior el Despacho considera que, no fue dictado en ejercicio de la

RADICACIÓN: 76001-23-33-000-2020-341 (366)-00
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO 059 DEL 19 DE MARZO DE 2020
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE DAGUA, VALLE
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE SÚPLICA

Pág. No. 2 de 7

función administrativa, ni tampoco desarrolla ni reglamenta los Decretos Legislativos dictados por el Presidente de la Republica durante la declaratoria del Estado de Excepción a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, producto de la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.

Ello en razón a que, si bien contiene medidas preventivas para mitigar el riesgo del contagio del Coronavirus (COVID-19) y su propagación exponencial en el Municipio de Dagua, como lo es decretar el toque de queda en ese territorio, las mismas son de orden público, lo que permite concluir que no es susceptible del control automático de legalidad previsto en los artículo 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 de policía del municipio para la adopción de medidas necesarias para conservar el orden público y sobre todo la salubridad en su jurisdicción, dentro de los parámetros establecidos por el ordenamiento jurídico”.

1.2. EL RECURSO DE SUPLICA.

La Procuradora 19 Judicial II para asuntos administrativos delegada ante esta Corporación, presentó recurso de súplica contra la anterior decisión. Como fundamento del mismo, expresó en resumen lo siguiente:

1.2.1. Desconoce el principio hermenéutico del efecto útil de las normas.

Invoca el artículo 1620 del Código Civil y la sentencia C-569 de 2004 para ilustrar el principio del efecto útil de las normas jurídicas, según el cual, a su juicio, *«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»*.

Señala que el artículo 20 de la ley 137 de 1994 y el artículo 136 del CPACA por unidad de materia-, permite 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.

1.2.2. Desconocimiento del principio de No distinción

Manifiesta que este principio tiene como fundamento es el artículo 27 del Código Civil, el cual 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*

RADICACIÓN: 76001-23-33-000-2020-341 (366)-00
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO 059 DEL 19 DE MARZO DE 2020
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE DAGUA, VALLE
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE SÚPLICA

Pág. No. 3 de 7

prevista en otra disposición del sistema jurídico, se habrá de entender que todos los supuestos fácticos se regirán por la misma».

Aduce que el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 no distinguió frente al contenido de la decisión administrativa susceptible de control (facultades ordinarias o extraordinarias), pues únicamente exigía: i) que fuera de carácter general, ii) que fuera dictada en ejercicio de función administrativa y iii) que «*ocurra en el escenario fáctico del estado de excepción*»¹.

Expone que, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, señala 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*”. Que como se evidencia de una lectura desprevenida, la norma NO hace distinción frente al contenido de la medida administrativa. Únicamente se exige que: (i) sea de carácter general, (ii) sea ejercicio de función de administrativa y (iii) ocurra en el escenario fáctico del estado de excepción.

1.2.3. Desconocimiento del deber funcional de juzgar

Señala 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.

Considera que asumir, desde el auto inicial, que no se avoca conocimiento, porque se trata de una competencia ordinaria, específicamente, porque se trata de un acto administrativo que guarda relación con la pandemia COVID-19 pero que no es desarrollo del decreto legislativo -aunque, precisamente, el estado de excepción tiene como finalidad combatir los efectos de la pandemia-, equivale a (i) desconocer que este tipo de actos administrativos están dentro de los supuestos previstos en el artículo 20 de la ley 137 de 1994 y (ii) anticiparse a señalar la naturaleza y al contenido del acto administrativo, lo cual, por supuesto, exige de un análisis material o de fondo, propio de la sentencia y no del auto admisorio.

1.2.4. Desconocimiento de la naturaleza particular del control judicial durante los estados de excepción

Sostiene el recurrente que anticiparse a no asumir conocimiento del control de legalidad, 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

¹Respecto 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.

RADICACIÓN: 76001-23-33-000-2020-341 (366)-00
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO 059 DEL 19 DE MARZO DE 2020
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE DAGUA, VALLE
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE SÚPLICA
Pág. No. 4 de 7
Excepción.

II. CONSIDERACIONES

2.1. COMPETENCIA

La Sala Plena es competente para asumir el conocimiento del recurso conforme el artículo 246 del CPACA, teniendo en cuenta que, al tenor del artículo 185 ídem, las decisiones que se asuman en el ámbito del control inmediato de legalidad únicamente pueden ser proferidas por el Magistrado Ponente, en la sustanciación, y por la Sala Plena, en la sentencia, por lo que en estos casos el ponente actúa como integrante de la totalidad del Tribunal

2.2. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE SÚPLICA.

Conforme el artículo 246 del CPACA, el recurso de súplica procede contra autos de naturaleza apelable, pero que son dictados en sede de segunda o única instancia por un cuerpo colegiado, concretamente el Magistrado Ponente. Señala la norma que el recurso también procede contra el auto que rechaza o declara desierta la apelación o el recurso extraordinario.

Lo anterior indica que el recurso de súplica es procedente en el caso bajo estudio atendiendo la naturaleza del auto cuestionado y la instancia en que fue proferido, habida cuenta que la decisión que se abstiene de asumir conocimiento del control inmediato de legalidad, por poner fin al proceso, es de naturaleza apelable al tenor del numeral 3 del artículo 243 del CPACA, misma que fue asumida en un proceso de única instancia, conforme el artículo 151 ídem.

2.3. OPORTUNIDAD DEL RECURSO DE SÚPLICA

El auto recurrido fue notificado a través de la Secretaría de la Corporación, vía electrónica, el día 02 de abril de 2020, a las 5:36 p.m.

El Agente del Ministerio Público interpuso el recurso de súplica contra dicha providencia el día 14 de abril de 2020 es decir, dentro de los tres días hábiles² siguientes a su notificación y sobre el mismo se corrió el término de dos (2) días a la parte contraria, según la nota secretarial y los anexos allegados digitalmente al Despacho del Ponente.

2.4. CASO CONCRETO

De la revisión del auto interlocutorio del 02 de abril de 2020, proferido dentro del asunto de la referencia por el Magistrado FERNANDO AUGUSTO GARCIA MUÑOZ, se observa que el objeto del asunto era la revisión del Decreto 059 del 19 de marzo de 2020, expedido por Alcalde del Municipio de Cartago – Valle del Cauca, "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA EL TOQUE DE QUEDA EN

² Del 6 al 10 de abril de 2020: Vacancia judicial

RADICACIÓN: 76001-23-33-000-2020-341 (366)-00
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO 059 DEL 19 DE MARZO DE 2020
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE DAGUA, VALLE
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE SÚPLICA

Pág. No. 5 de 7

EL MUNICIPIO DE DAGUA VALLE Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES FRENTE AL COVID-19”, el cual fue repartido al despacho de dicho magistrado el 30 de marzo de 2020.

Como quiera que Magistrado FERNANDO AUGUSTO GARCIA decidió a través de la anterior providencia, no avocar el conocimiento del control inmediato de legalidad de dicho decreto, el Ministerio Público presentó en contra de la decisión, recurso de súplica.

Habiéndose presentado el asunto con decisión de fondo a la Sala Plena llevada a cabo el día 29 de mayo de 2020, se advirtió que el estudio del presente decreto había sido repartido también al despacho del Magistrado OMAR EDGAR BORJA SOTO el 24 de marzo de 2020.

La anterior circunstancia, conlleva a declarar probado que operó el agotamiento de la jurisdicción en el asunto que nos ocupa, frente al proceso 76001-23-33-008-2020-00242-00, que tramita actualmente y con anterioridad el despacho del Magistrado OMAR EDGAR BORJA SOTO, por identidad en el objeto y la causa, procediéndose a su declaratoria para todos los efectos procesales y de ley.

Si bien en sentencia de 11 de septiembre de 2012³ «*la Sala Plena del Consejo de Estado unifica su postura sobre la materia, en el sentido de determinar que, con apoyo en los principios de economía, de celeridad y de eficacia que rigen la función judicial, y que por expresa disposición del artículo 5° de la Ley 472 de 1998 deben orientar el trámite de las acciones populares⁴, cuando se esté ante demandas de acción popular en las cuales se persiga igual causa petendi, basada en los mismos hechos, y contra igual demandado, lo que procede es dar aplicación a la figura del agotamiento de jurisdicción*», los fundamentos que allí se exponen resultan aplicables, *mutatis mutandi*, al proceso de control inmediato de legalidad, en cuanto, igual que la acción popular, se trata también de una acción pública.

En este contexto, en casos como el que ocupa la atención de la Sala, resulta pertinente dar cabida a la aplicación del agotamiento de la jurisdicción, pues permitir que se desarrolle un nuevo trámite de control inmediato de legalidad adicional al que ya está en curso sobre el mismo decreto, atentaría contra el debido proceso y desconocería la naturaleza sancionatoria al que puede conllevar esta clase de medios de control.

DECISIÓN

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

³Expediente 41001-33-31-004-2009-00030-01, C. P. Susana Buitrago Valencia.

⁴Aunados a los de concentración, eventualidad e informalidad como principios generales del C. de P. C.

RADICACIÓN: 76001-23-33-000-2020-341 (366)-00
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO 059 DEL 19 DE MARZO DE 2020
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE DAGUA, VALLE
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE SÚPLICA
Pág. No. 6 de 7

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR EL AGOTAMIENTO DE JURISDICCIÓN Y POR ENDE TERMINADO EL PRESENTE PROCESO por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: Por secretaría, **NOTIFICAR** esta providencia por vía electrónica a la autoridad remitente (Municipio de Dagua) 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

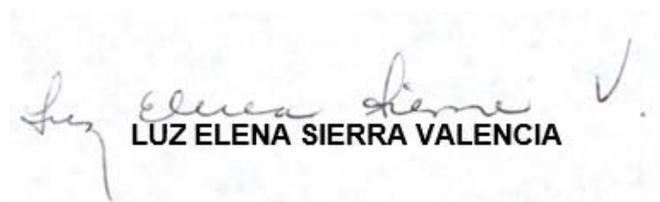

PATRICIA FEUILLET PALOMARES


OSCAR ALONSO VALERO NIJIMLAT


EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS


OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA

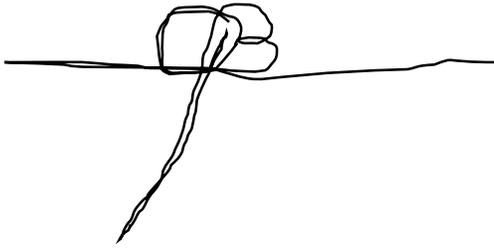

JHON ERIC CHAVES BRAVO


LUZ ELENA SIERRA VALENCIA


OMAR EDGAR BORJA SOTO


ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES
Magistrada

RADICACIÓN: 76001-23-33-000-2020-341 (366)-00
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO 059 DEL 19 DE MARZO DE 2020
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE DAGUA, VALLE
ASUNTO: RESUELVE RECURSO DE SÚPLICA
Pág. No. 7 de 7



RONALD OTTO CEDEÑO BLUME
Magistrado



ZORANNY CASTILLO OTÁLORA
Magistrada



VÍCTOR ADOLEO HERNÁNDEZ DÍAZ
Magistrado