

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, veintinueve (29) de mayo de dos mil veinte (2020).

#### SALA PLENA

#### Auto interlocutorio 172

<b>EXPEDIENTE:</b>	76001-23-33-000-2020-00432-00
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
<b>MAGISTRADO PONENTE:</b>	EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS
<b>ASUNTO:</b>	RECURSO DE SUPLICA

---

#### I. OBJETO DE LA DECISIÓN

Decide la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca el recurso de súplica presentado por el Ministerio Público contra el auto interlocutorio 226 del 16 de abril de 2020 proferido por el M.P. VICTOR ADOLFO HERNANDEZ DIAZ, mediante el cual no avocó el conocimiento del Decreto 041 del 7 de abril de 2020 expedido por el municipio de Ansermanuevo.

#### II. PROVIDENCIA IMPUGNADA

El auto interlocutorio 226 del 16 de abril de 2020, no avoca el conocimiento del decreto remitido por el Municipio de Ansermanuevo bajo las siguientes consideraciones:

*"(...) En relación con el Acto administrativo remitido por la Autoridad Local para el control inmediato de legalidad, se advierte que la orden va dirigida a restringir en el Municipio de Ansermanuevo, el tránsito de motocicletas con parrillero hombre mayor de 14 años, las 24 horas del día, los 7 días de la semana, disponiendo como duración de la medida un total de 30 días;*

*igualmente indica quienes están exentos de la medida y las sanciones que se establecerán para las personas que las incumplan.*

*De acuerdo a lo anterior, encuentra el Despacho que el decreto objeto de estudio fue expedido en virtud de las facultades constitucionales y legales conferidas a los Alcaldes, consagradas en el numeral 2º del artículo 315 de la Constitución Política y en el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, en donde se le otorga atribuciones para conservar el orden público en los Municipios y Distritos.*

*Lo anterior permite concluir que el Decreto 041 del 07 de abril de 2020, proferido por la Alcaldesa Municipal de Ansermanuevo no fue dictado en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el contrario, el decreto fue proferido con base en las atribuciones conferidas a la alcaldesa como primera autoridad de policía del municipio para la adopción de medidas necesarias para conservar el orden público en su jurisdicción, motivo por el cual, no es susceptible del control automático de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.(...)"*

### **III. RECURSO DE SUPLICA**

La Procuraduría 165 Judicial II para la Conciliación Administrativa presentó recurso de súplica señalando que la providencia judicial cuestionada desconocía: i) el principio hermenéutico del efecto útil de las normas, ii) el principio de no distinción, iii) el deber funcional de juzgar, iv) la naturaleza particular del control judicial durante los Estados de Excepción.

### **IV. PROCEDENCIA RECURSO DE SÚPLICA**

El artículo 246 de la Ley 1437 de 2011 establece que *"el recurso de súplica procede contra los autos que por su naturaleza serían apelables, dictados por el Magistrado Ponente en el curso de la segunda o única instancia o durante el trámite de la apelación de un auto. También procede contra el auto que rechaza o declara desierta la apelación o el recurso extraordinario"*.

El auto que no asume el conocimiento del control inmediato de legalidad supone la finalización del proceso, decisión apelable conforme al numeral 3 del artículo 243 del CPACA.

El auto recurrido fue notificado a través de la Secretaría de la Corporación, vía electrónica, el día 17 de abril de 2020.

La Procuraduría Delegada 165 Judicial II para la Conciliación Administrativa interpuso el recurso de súplica contra la providencia el día 20 de abril de 2020, es decir, dentro de los tres días hábiles siguientes a su notificación.

## **V. CONSIDERACIONES**

### **5.1. Competencia**

De acuerdo con los artículos 125<sup>1</sup>, 151<sup>2</sup> y 185<sup>3</sup> se trata de un asunto de única instancia cuyas providencias, salvo el fallo, corresponden al Magistrado ponente. El recurso de súplica le compete a la Sala Plena por cuanto el trámite especial del control inmediato de legalidad, no establece ningún rol a las secciones que componen la Corporación y el ponente actúa como integrante del pleno del Tribunal.

### **5.2. Decreto bajo análisis.**

Decreto 041 del 7 de abril de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS POLICIVAS EN EL MUNICIPIO DE ANSERMANUEVO, VALLE DEL CAUCA", expedido por el Alcalde municipal de Ansermanuevo.

### **5.3. Problema Jurídico.**

Debe analizarse si es procedente revocar la providencia judicial impugnada por medio del recurso de súplica, asumiendo el conocimiento del Decreto 041 del 7 de abril de 2020 expedido por el Alcalde del municipio de Ansermanuevo, a través del control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 del CPACA.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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:

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

#### **5.4. Generalidades del control inmediato de Legalidad.**

El artículo 136 del CPACA<sup>4</sup> establece el control inmediato de legalidad en los siguientes términos:

*“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”.*

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”.<sup>5</sup>

La Corte Constitucional, mediante 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.(…)”*

---

<sup>4</sup> Reproduce el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

<sup>5</sup> Arboleda Perdomo Enrique José, Comentarios al Nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, Legis, 1 edición, 2011, pág. 212.

En la misma dirección el Consejo de Estado manifestó sobre el control inmediato de legalidad: *“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”*.<sup>6</sup>

De acuerdo con lo anterior dicho control para los Tribunales Administrativos surge cuando emerjan las siguientes condiciones:

- a). Medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa por autoridades territoriales.
- b). Que las medidas desarrollen decretos legislativos derivados de los estados de excepción contemplados en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Nacional.

## **5.5. Caso en concreto.**

### **5.5.1. Desconocimiento del principio hermenéutico del efecto útil de las normas**

El Ministerio Público invocando el artículo 1620 del Código Civil y la Sentencia C-569 de 2004 de la Corte Constitucional, señala que la decisión del ponente vulnera el principio hermenéutico del efecto útil de las normas.

De acuerdo al dicho principio, 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, habrá de preferirse aquella interpretación que produzca plenos efectos, en el entendido que el Legislador no hace normas inútiles.

En criterio del recurrente la disposición -artículo 20 de la ley 137 de 1994 y el artículo 136 del CPACA por unidad de materia-, tienen dos interpretaciones: una restrictiva, que limita el control a medidas extraordinarias y una extensiva, que extiende el control a medidas ordinarias y extraordinarias.

---

<sup>6</sup> C.E., Sala Plena, Sent. 5/03/2012, Rad. : 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), C.P. Hugo Bastidas Bárcenas.

La posición asumida por el Magistrado ponente es precisamente la restrictiva, al confinar el análisis de la asunción del control inmediato de legalidad a las medidas o decisiones de carácter extraordinario y excepcional, más no a las medidas ordinarias ya previstas en el sistema jurídico.

En suma, si la norma no distingue entre competencias ordinarias y extraordinarias; si no se hace distinción entre atribuciones ordinarias para garantizar la prestación de los servicios por parte de la administración local y las que van más allá, no tendría cabida por efecto útil, la interpretación que deja por fuera del control especial de legalidad, el ejercicio de aquellas facultades que pertenecen a las atribuciones ordinarias del mandatario local como máxima autoridad del orden municipal, o que ya está prevista como competencia ordinaria de la autoridad.

Para la Sala el argumento expuesto por el Ministerio Público no es aceptable por las siguientes razones:

El principio interpretativo del efecto útil se aplica en el ordenamiento jurídico *“en caso de perplejidades hermenéuticas, el operador jurídico debe preferir, entre las diversas interpretaciones de las disposiciones aplicables al caso, aquella que produzca efectos, sobre aquella que no, o sobre aquella que sea superflua o irrazonable”* (C-569 de 2004).

El acto recurrido no vulnera el principio hermenéutico citado por cuanto a diferencia de lo expuesto por el Ministerio Público, la ponencia reconoce los efectos que produce el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y dentro de su autonomía judicial consagrada en la Constitución Nacional<sup>7</sup>, escoge un criterio interpretativo para la solución del caso, interpretación en todo caso razonable y acorde con la jurisprudencia dominante sobre el tema: el acto administrativo general dictado en ejercicio de la función administrativa susceptible del control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 del CPACA, debe desarrollar los decretos legislativos provenientes del estado de excepción.

Efectivamente distintas providencias del Consejo de Estado en forma mayoritaria han sostenido dicha tesis:

La Sección Primera del Consejo de Estado mediante auto del 31 de marzo

---

<sup>7</sup> 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.

de 2020<sup>8</sup> aduce:

*“(...) cuando el artículo 136 del CPACA se refiere a actos generales que desarrollen decretos legislativos, debe entenderse por estos últimos a los decretos con fuerza de ley que expide el Gobierno Nacional al amparo del decreto que declara el estado de excepción, sin que en ellos se encuentre comprendido el mismo “decreto legislativo” que hace dicha declaratoria, pues el desarrollo inmediato de éste no se produce a través de actos administrativos generales”. (...)”*

En ese mismo sentido la Sala Especial de Decisión 4 del Consejo de Estado manifestó por medio del auto del 31 de marzo de 2020<sup>9</sup> lo siguiente:

*“(...) Así las cosas, de la regulación mencionada, se determina claramente, 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. 1º CPACA). (...)”*

En esa dirección, la providencia impugnada no avoca el conocimiento del Decreto 041 del 7 de abril de 2020 " "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS POLICIVAS EN EL MUNICIPIO DE ANSERMANUEVO, VALLE DEL CAUCA", expedido por el Alcalde municipal de Ansermanuevo, por considerar que no desarrolla el acto declaratorio del estado de excepción económica, social y ecológica declarado mediante el Decreto nacional 417 de 2020, más no porque se tratara de medidas administrativas ordinarias, argumento este de refuerzo encaminado a resaltar que se trataba además, de medidas de ordinario resorte y competencia de los alcaldes municipales como autoridad de policía. Efectivamente el objeto del Decreto municipal era restringir la circulación de motos con parillero mayor de 14 años, las 24 horas del día, los siete (7) días de la semana por el término de 30 días adoptado las directrices de orden público diseñadas por el Gobierno Nacional a través del Decreto Nacional 357 de 2020.

En esa medida, el cuestionamiento del Ministerio Público constituye realmente un desacuerdo interpretativo con la decisión judicial, asunto que no conlleva ineluctablemente a un vicio o irregularidad en la providencia, pues ésta se fundamentó en los materiales del sistema jurídico con los cuales

---

<sup>8</sup> C.E. Sección I, auto 31/03/2020, Rad 11001-03-15-000-2020-00958-00, C.P. Osvaldo Giraldo López.

<sup>9</sup> C.E. Sección V, auto 31/03/2020, Rad 11001-03-15-000-2020-00950-00, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez.

los jueces construyen sus decisiones<sup>10</sup>, sin que sea posible, ante la inexistencia de arbitrariedad e irrazonabilidad en el auto de marras, imponerle un criterio hermenéutico a través del recurso de súplica.

### **5.5.2. Desconocimiento del principio de No distinción.**

Frente a este cuestionamiento el Ministerio Público manifiesta que de conformidad con el principio hermenéutico de No distinción, si el legislador no distingue, no es dable hacerlo al intérprete.

El citado principio expresado en el artículo 27 del Código Civil, según el cual, *“Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu”*, lleva a la consideración según la cual, 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.

Que en el presente caso, 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.

Sobre el razonamiento del Ministerio Público debe señalar la Sala que el auto recurrido no utilizó la distinción entre competencias ordinarias y competencias extraordinarias, como criterio central y fundamental para determinar la procedencia del control inmediato de legalidad. Como se adujo arriba, la razón para no asumir el conocimiento del asunto consistió en que el Decreto remitido para su control no desarrolla decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica, por consiguiente, los argumentos expuestos en el recurso no tienen la fuerza suficiente para revocar la decisión judicial adoptada por el ponente.

De otra parte, al momento de incluir como objeto del control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 del CPACA a los actos generales dictados en ejercicio de una función administrativa expedidos *“en el*

---

<sup>10</sup> ARTICULO 230. Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley.

La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial.

*escenario factico del estado de excepción*”, se plantea una lectura incompleta de ese artículo, en armonía con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, al generalizar y extender el ámbito y alcance del mecanismo de control a asuntos ajenos a él, desatendiendo que la verdadera distinción para la asunción de una medida administrativa por dicha vía judicial, emerge no tanto por el escenario factico o su expedición durante el tiempo de vigencia del estado de excepción, sino por la naturaleza del acto, en este caso, que se trate de medidas de carácter general proferidas en ejercicio de la función administrativa y, adicionalmente, desarrolle un Decreto Legislativo derivado del estado de excepción constitucional, esto es, aplique o reglamente la materia y/o el objeto de la que se trate expresa y directamente su contenido.

En consonancia con lo anterior, para la Sala el citado argumento del recurso de súplica no es válido.

### **5.5.3. Desconocimiento del deber funcional de juzgar.**

Alega el Ministerio Público que de conformidad con el artículo 48 de la Ley 153 de 1887, *“Los jueces o magistrados que rehusaren juzgar pretextando silencio, oscuridad o insuficiencia de la ley, incurrirán en responsabilidad por denegación de justicia”*, en armonía con la sentencia C-083 de 1995 de la Corte Constitucional, la regla citada no tiene como efecto que el juez se encuentre inexorablemente constreñido a proferir un fallo, sino que está en la obligación de procurar hacerlo.

Prosigue el cuestionamiento manifestando que asumir, desde el auto inicial, que no se avoca conocimiento, porque se trata de una competencia ordinaria, específicamente, porque se trata de unos actos administrativos que guardan relación con la pandemia COVID-19 pero que no son 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.

Podría decirse, por ejemplo, frente a esto último, que en el evento de que el acto administrativo sea mixto, es decir, tenga medidas ordinarias y extraordinarias, desde la tesis del despacho, daría lugar a un control parcial. Sin embargo, 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.

En todo caso, un elemento de juicio para descartar, a priori, válidamente, el control de actos administrativos derivados del estado de excepción, es el de la fecha de expedición. Así, cuando el acto administrativo a revisar sea previo a la expedición del decreto legislativo que declara la apertura al estado de excepción, lógicamente, queda habilitado el funcionario judicial para inhibirse de su conocimiento. Pero, cuando sea posterior, opera una especie de *indubio pro imperium*, es decir, una presunción en favor de la procedencia del control.

En primer lugar, la Sala señala que el texto del artículo 48 de la Ley 153 de 1887 y la sentencia C-083 de 1995 de la Corte Constitucional son inaplicables al caso bajo estudio por cuanto parten de un supuesto ajeno a la situación del auto impugnado, como lo es el haber adelantado todas las etapas de un proceso, generando para el juez la obligación de dictar la decisión de fondo sin posibilidad de alegar insuficiencia y oscuridad en la ley. Esto es diferente a la decisión de avocar y/o admitir el conocimiento de un acto administrativo por cierto medio de control, actuación que se refiere a la existencia de condiciones y requisitos previos que deben analizarse al inicio del trámite de un proceso judicial, cuya verificación y resultado eventual (improcedencia, rechazo, entre otros) no puede confundirse con una denegación de justicia.

La Corte Constitucional en la sentencia SU-498 de 2016 ha sostenido la importancia de los presupuestos en los procesos judiciales, los criterios se refieren a la caducidad, pero son aplicables *mutatis mutandi* al tema de competencia a la cual alude en el texto de la providencia:

*“(...) De acuerdo con esas previsiones, es importante destacar que la caducidad ha sido enmarcada por la doctrina dentro de los presupuestos procesales, entendidos como los requisitos necesarios para que pueda constituirse un proceso válido. CALAMANDREI los entendía como “(...) las condiciones que deben existir a fin de que pueda tenerse un pronunciamiento cualquiera, favorable o desfavorable, sobre la demanda, esto es, a fin de que se concrete el poder-deber del juez de proveer sobre el mérito.”*

*Esta teoría fue desarrollada en extenso con la obra de Oskar VON BÜLOW, titulada “La teoría de las excepciones procesales y los presupuestos procesales”. Para el mencionado autor, la constitución válida de una relación jurídica procesal está condicionada a la satisfacción de requisitos de admisibilidad y condiciones previas, denominadas presupuestos procesales. En ese orden de ideas, la caducidad hace parte de aquellos*

*presupuestos procesales relacionados con el derecho de acción, entre los que también se encuentran la capacidad de las partes, la jurisdicción y la competencia. Dicho esto, la caducidad hace referencia al ejercicio de la acción dentro de determinados plazos fijados por la ley, so pena de la imposibilidad de constituirse una relación jurídico-procesal válida (...)"*

Así entonces los presupuestos legales o condiciones para la procedencia del control inmediato de legalidad se encuentran en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, en ese sentido debe verificarse previamente para impulsar el trámite judicial que se i) trate de una medida de carácter general en ejercicio de una función pública, ii) lo dicte una autoridad territorial y iii) desarrolle un decreto legislativo derivado de los estados de excepción constitucional de los artículos 212, 213 y 215.

Si el acto objeto de revisión no cumple dichos aspectos sustanciales y de forma, los denominados por la jurisprudencia factores competenciales<sup>11</sup>, resulta inviable admitir o avocar el conocimiento bajo la égida del citado control. Debe recordarse que como lo indican los artículos 6<sup>12</sup> y 121<sup>13</sup> de la Constitución Política, las autoridades públicas no pueden ejercer competencias que no han sido asignadas por la Constitución y la ley.

Por lo expuesto la Sala considera como una actuación judicial correcta, que el ponente estudiara los presupuestos y condiciones exigibles para definir si asumía a través del medio de control inmediato de legalidad, el conocimiento del Decreto 041 del 7 de abril de 2020 " "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS POLICIVAS EN EL MUNICIPIO DE ANSERMANUEVO, VALLE DEL CAUCA", expedido por el Alcalde municipal de Ansermanuevo, Valle del Cauca, sin que su decisión de no avocar implique denegación de justicia.

#### **3.5.4. Desconocimiento de la naturaleza particular del control judicial durante los estados de excepción.**

El Ministerio Público expone que según la Corte Constitucional, sentencia C-301 de 1993, la revisión de las normas dictadas bajo el amparo de los estados de excepción, se hace bajo un prisma diferente, del que se utiliza frente a los actos administrativos dictados en situaciones de normalidad.

Así, por ejemplo, un toque de queda, a la luz del principio de proporcionalidad, no se examina de la misma forma o con la misma

---

<sup>11</sup> C.E. Sección V, auto 31/03/2020, Rad 11001-03-15-000-2020-00950-00, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez.

<sup>12</sup> "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".

<sup>13</sup> "ARTÍCULO 121. Ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley".

intensidad en una situación de normalidad que en una situación de anormalidad. Lo que, a la luz del estado de excepción, que permite una mayor restricción al ejercicio de las libertades, sea constitucionalmente legítimo, puede no serlo a la luz de un estado de normalidad.

Por ello, anticiparse a no avocar y/o asumir su conocimiento significa negarse a un control judicial, que tiene una intensidad diferente en estado de normalidad al de 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.

El sustento jurídico de la argumentación del Ministerio Público lo constituye la sentencia C-301 de 1993, de la cual es pertinente la siguiente cita ampliada frente al texto del recurso de súplica:

*“(...) Por estas razones, la repetición de los preceptos jurídicos declarados exequibles por la Corte Constitucional, por la misma autoridad y dentro del mismo estado de excepción objeto de la declaratoria, quedaría cubierto por la cosa juzgada. Sin embargo, esa reiteración llevada a cabo por un órgano diferente - Congreso - y por fuera del estado de excepción, no puede colocarse bajo el abrigo de una sentencia de exequibilidad proferida en el curso de la revisión oficiosa de los decretos dictados durante los estados de excepción.*

*No escapa a esta Corte que una norma expedida por el Presidente en desarrollo de la competencia especial que en su favor consagra el artículo 213 de la CP, puede resultar constitucional a la luz de la temporal expansión de las facultades gubernamentales propia de los estados de excepción y de la posibilidad de restringir - sin llegar a suspender - los derechos fundamentales de las personas. Sin embargo, fuera del estado de excepción, la misma norma como mandato permanente incorporado a la legislación ordinaria, puede encontrarse inconstitucional ya sea por falta de competencia en el órgano del que emana ora por entrañar una reducción de los derechos fundamentales incompatible y carente de razonabilidad en un estado de normalidad y como estatuto con vocación de gobernar el discurrir cotidiano de la vida civil. La Constitución traza una nítida línea divisoria entre la normalidad y la anormalidad institucional, que se desvanecería si todas o la mayoría de las reglas de la segunda, temporales y eminentemente excepcionales, pudieran - bajo la égida de la ley - hacer su tránsito a la primera, convirtiéndose en permanentes y generales. Por ministerio de la ley, el campo de los estados de excepción, desplazaría el de la normalidad. La Constitución no autoriza esta suerte de laxas migraciones normativas. Las sentencias de exequibilidad de los decretos dictados bajo los estados de excepción, no se ocupan de anticipar la exequibilidad de sus preceptos en la hipótesis de que sean luego incorporados como legislación*

*permanente. Se trata en este caso de una circunstancia futura e incierta, ajena a la materia examinada y al ejercicio de confrontación efectuado por la Corte cuyo único referente en esa oportunidad es el estado de excepción. A ese aspecto, no considerado en la sentencia de exequibilidad, no puede, en consecuencia, extenderse el imperio de la cosa juzgada. (...)*

El análisis de la Corte Constitucional, se enfoca sobre el ejercicio y grado del control constitucional de los decretos legislativos en los estados de excepción y la posibilidad de que las normas dictadas con fundamento en ella, luego del control automático, sean adoptadas posteriormente como legislación permanente por el Congreso de la República y demandadas por los medios ordinarios de inconstitucionalidad.

Los criterios allí expuestos no son aplicables ni comparables con el caso bajo estudio. Si se alegara como precedente aplicaría lo que la doctrina denomina argumento de disanalogía<sup>14</sup> dada la existencia de supuestos y diferencias relevantes con el asunto expuesto por la Corte Constitucional.

En primer lugar, el Decreto 041 del 7 de abril de 2020 " "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS POLICIVAS EN EL MUNICIPIO DE ANSERMANUEVO, VALLE DEL CAUCA", expedido por el Alcalde municipal de Ansermanuevo, no tiene base ni desarrolla aspecto contemplado en los decretos legislativos vigentes al momento de su expedición, 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 instrucciones de orden público impartidas por el Presidente de la República para establecer el aislamiento social, normas derivadas de los poderes de policía administrativa que no tienen relación directa con la emergencia económica y social.

Por otra parte, 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

---

<sup>14</sup> El doctrinante Diego López Medina en su obra el Derecho de los Jueces, 2 edición, Legis-UniAndes, pág. 214 señala "los precedentes solamente deben ser aplicados a aquellos casos que los jueces deban resolver y que sean análogos a otro ya fallado (...) si el caso nuevo, por algún hecho clave o determinante no es analogizable al caso anterior, el juez puede inaplicar el precedente y aplicar otro (...)"

extiende exclusivamente a los actos administrativos que taxativamente identifica el artículo 136 del CPACA.

Finalmente, la decisión adoptada 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 041 del 7 de abril de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS POLICIVAS EN EL MUNICIPIO DE ANSERMANUEVO, VALLE DEL CAUCA", expedido por el Alcalde municipal de Ansermanuevo, 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.

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

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: CONFIRMASE** el auto interlocutorio 226 del 16 de abril de 2020 proferido por el M.P. VICTOR ADOLFO HERNANDEZ DIAZ, mediante el cual no avocó el conocimiento del Decreto 041 del 7 de abril de 2020, expedido por el Alcalde municipal de Ansermanuevo, Valle del Cauca.

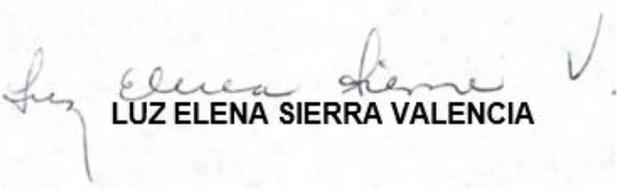
**SEGUNDO:** Por Secretaría, NOTÍFICASE esta providencia por vía electrónica al Alcalde Municipal de Ansermanuevo y al Ministerio Público Delegado. PUBLÍQUESE esta decisión, en las páginas web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, para conocimiento de la comunidad.

**TERCERO:** En firme esta providencia DEVUÉLVASE el expediente al despacho de la Magistrado Ponente, para lo pertinente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



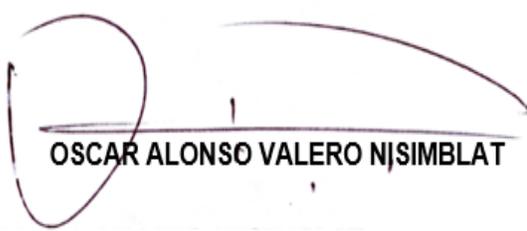
**PATRICIA FEUILLET PALOMARES**



**LUZ ELENA SIERRA VALENCIA**



**FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ**



**OSCAR ALONSO VALERO NJSIMBLAT**



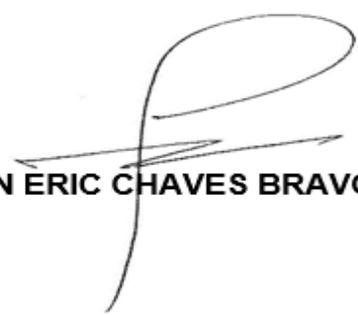
**OMAR EDGAR BORJA SOTO**



**EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS**



**OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA**



**JHON ERIC CHAVES BRAVO**



**ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES**  
Magistrada  
Aclara Voto



**ZORANNY CASTILLO OTALORA**  
Magistrada  
Salva Voto

RADICACIÓN No.: 76001-23-33-000-2020-00432-00

Control Inmediato de Legalidad del Decreto 041 del 7 de abril de 2020, Municipio de Ansermanuevo

A handwritten signature in black ink, consisting of a horizontal line with a stylized, looped flourish above it and a vertical stroke extending downwards from the center of the loop.

**RONALD OTTO CEDEÑO BLUME**  
**Salva Voto**



## TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE DECRETO 00041 DEL 7 DE ABRIL DE 2020  
**ENTIDAD REMITENTE:** MUNICIPIO DE ANSERMANUEVO VALLE DEL CAUCA  
**RADICACIÓN:** 76001-23-33-000-2020-00432-00  
**PROVIDENCIA:** SALVAMENTO DE VOTO

Con el respeto acostumbrado por las decisiones mayoritarias de la Sala Plena de la Corporación, debo apartarme de la adoptada en el proceso de la referencia y como quiera que reiteradamente he fijado los argumentos de mi descenso en los procesos de control de legalidad 2020-00307, 2020-00257, 2020-00297, 2020-00282, 2020-00330, entre otros, a los cuales remito, sólo condensaré dos ideas centrales y el caso concreto, así:

1.- La posición mayoritaria avala un control formal que soslaya el principio de integralidad<sup>1</sup> 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<sup>2</sup>.

2.- La mayoría de la Sala entiende que el control inmediato de legalidad desplaza los medios ordinarios (nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho), en detrimento de la tutela judicial efectiva de los ciudadanos, tesis contraria a la que pregonan la Corte Constitucional en la sentencia C-179 de 1994 que admite concurrentes los diferentes medios de control, esto es que asumir el control inmediato no hace nugatorios los medios ordinarios, si algún ciudadano quiere hacer uso de ellos, precisamente porque los criterios de valoración en cada uno son diferentes, así como los efectos de la decisión.

En el caso concreto la ponencia señala que el auto suplicado se fundamentó en el argumento de que el acto territorial no desarrolla el decreto 417 de 2020 y que ese tema no fue impugnado, conclusión de la que difiero pues ese es precisamente el punto de divergencia que plantea el Procurador delegado, que acompaño, frente a la interpretación estricta de la mayoría, pues propende por un control extenso a partir del contexto propio del estado de excepción sin limitarse a que necesariamente exista un decreto legislativo que regule la materia específica o que se invoque como sustento en la decisión local.

Igualmente se declara la mayoría incompetente para contrariar a través del recurso de súplica al ponente si su decisión está debidamente fundamentada, cuando lo cierto es que, en el medio de control automático de legalidad, las decisiones de fondo corresponden a la Sala Plena y es ella

---

<sup>1</sup> (ii) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados “deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico”<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Ver entre otras: C-179 de 1994. C-366 de 1994, C-216 de 1999 y C-156 de 2011

la que debe por mayoría, adoptar la tesis interpretativa que sostendrá la decisión.

Referente al contenido del acto, el alcalde municipal decretó la restricción en la movilización de motocicletas, como consecuencia del decreto nacional 457 de 2020 que amplió el periodo de aislamiento preventivo obligatorio, que si bien formalmente no cumple los requisitos de un decreto legislativo, materialmente no existe duda, fueron expedidos directamente en desarrollo del estado de emergencia decretado conforme al artículo 215 Constitucional, al punto que restringen de manera intensa derechos fundamentales y sociales, invadiendo competencias del legislador ordinario y sobre temas con reserva de ley estatutaria, contexto que hace no sólo procedente sino necesario el control inmediato.

En estos términos el motivo de mi disenso,

Cordialmente,



**ZORANNY CASTILLO OTALORA**  
Magistrada

Fecha et supra



## 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 041 DEL 07 DE ABRIL DEL MUNICIPIO DE ANSERMANUEVO</b>
<b>RADICACIÓN</b>	<b>2020-432</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 suplicada, para en su lugar ordenar avocar el conocimiento mediante el medio de control inmediato de legalidad del Decreto 041 del 07 de abril del municipio de Ansermanuevo. 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 041 del 07 de abril del municipio de Ansermanuevo 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.

De allí que discrepo de lo dicho por la Sala, que afirma que en estos procesos debe seguirse el principio de justicia rogada. Discrepo porque dicho principio no puede tener cabida en procesos que como los de control inmediato de legalidad, no requieren demanda para su inicio y que incluso pueden ser asumidos de oficio.

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.

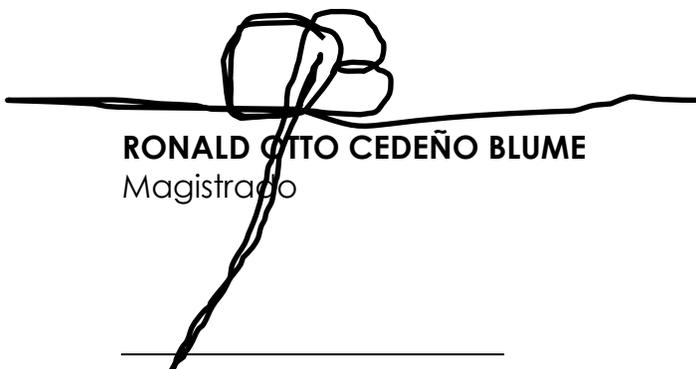
De modo que no comparto lo decidido por la Sala en el *sub lite*, pues el análisis de si el Decreto 041 del 07 de abril del municipio de Ansermanuevo fue expedida o no en desarrollo de los Decretos Legislativos dictados por el Presidente de la República durante la declaratoria del estado de excepción, 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, 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.**

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA  
DESPACHO 11

Santiago de Cali, veintinueve (29) de mayo de dos mil veinte (2020).

Señores Magistrados  
SALA PLENA TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE  
La ciudad.

**Proceso No** : 76001-33-33-000-2020-00432-00  
**Acción** : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**Instancia** : UNICA

### ACLARACIÓN DE VOTO

Presento aclaración de voto con el siguiente argumento:

Ninguno de los apartes del Decreto Local se refieren a la emergencia económica, social y ecológica de que trata el Decreto Presidencial 417 de 2020, sino al accionar de delincuentes en motocicleta.

Por ello, comparto la decisión de no asumir el conocimiento, pero no el argumento de la ponencia:

“La fuente principal del acto municipal son las instrucciones de orden público impartidas por el Presidente de la República para establecer el aislamiento social, normas derivadas de los poderes de policía administrativa que no tienen relación directa con la emergencia económica y social”.

Dejo sustentado mi aclaración de voto.

Atentamente,

  
**ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES**  
Magistrada