

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA SALA PLENA

#### AUTO INTERLOCUTORIO

Santiago de Cali, doce (12) de junio 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 OBANDO</b>	Decreto 017 de marzo 18 de 2020.
<b>EXPEDIENTE:</b>	76001-23-33-007-2020-00559-00
<b>ASUNTO:</b>	Recurso de súplica.

#### AUTO QUE RESUELVE RECURSO DE SUPLICA

##### I. PRESUPUESTOS.

**1.1.** El Municipio de Obando remitió el Decreto 017 de marzo 18 de 2020, "*POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE OBANDO VALLE DEL CAUCA SE ADOPTAN MEDIDAS SANITARIAS Y ACCIONES TRANSITORIAS DE POLICIA PARA LA PRESERVACION DE LA VIDA Y MITIGACION DEL RIESGO CON OCASION DE LA SITUACION EPIDEMIOLOGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS -COVID-19, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*". para el análisis de legalidad contemplado en el artículo 136 del CPACA.

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

##### II. PROVIDENCIA SUPPLICADA

Mediante providencia de mayo 8 de 2020 este Tribunal dispuso no asumir el conocimiento del medio de control inmediato de legalidad del Decreto 017 de marzo 18 de 2020, expedido por la alcaldesa del Municipio de Obando.

Para arribar a esa decisión, consideró el ponente entre otros aspectos, que al analizar el referido acto administrativo, encontró que no fue expedido en desarrollo de decreto legislativo alguno, pues invoca facultades y competencias de los Alcaldes como autoridad de policía en casos de emergencia y calamidad de salubridad pública (ley 9 de 1979, artículos 91 de la Ley 136 de 1994, 57, 65 y 66 de la Ley 1523 de 2012, 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, Decreto Nacional 420 de 2020), declara la calamidad pública y el toque de queda y alude a las normas de contratación reguladas en las leyes de riesgo. Indicó que dichas normas están relacionadas con el orden público cuyas facultades se encuentran asignadas a las autoridades nacionales y territoriales de forma



Tribunal Administrativo del Valle del Cauca  
Proceso No.7600123330092020-00559-00  
Control inmediato de legalidad  
Resolución del recurso de Súplica- Municipio de Obando.

ordinaria y permanente, así como también se cumple recomendaciones y directrices de los organismos nacionales para prevenir la extensión de la pandemia COVID 19.

Agregó que el Decreto Nacional 420 de 2020, tienen fundamento en la normatividad de orden público de competencia ordinaria del Presidente de la República (artículos 189 numeral 4, 315 de la Constitución Nacional y 199 de la Ley 1801 de 2016), es decir, no es un decreto legislativo sino de carácter administrativo.

### III. TRÁMITE DEL RECURSO DE SÚPLICA

El auto que se impugna fue notificado por correo electrónico el 11 de mayo de 2020. El 14 de mayo siguiente la señora Procuradora Delegada 165 Judicial II para Asuntos Administrativos interpuso recurso de súplica contra el señalado auto, alegando que la decisión de no avocar el control de legalidad del Decreto 017 de marzo 18 de 2020 del Municipio de Obando, es contraria a normas superiores; pidiendo por tanto su revocatoria para que se tramite el medio de control inmediato de legalidad.

Del mencionado recurso se surtió el traslado correspondiente y el término corrió durante los días 21 y 22 de mayo de 2020 según constancia secretarial de mayo 26 de 2020, expedida en medio magnético sin pronunciamiento alguno. Para su resolución la Presidencia del Tribunal Administrativo del Valle de acuerdo con las reglas, asignó a este despacho y lo remitió la Secretaría de la Corporación el 27 de mayo de 2020.

### IV. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE SÚPLICA

La señora Procuradora 165 Judicial II para Asuntos Administrativos, fundamenta su recurso de súplica contra el auto interlocutorio del 8 de mayo de 2020, censurando la decisión de no avocar el control de legalidad del Decreto 017 de marzo 18 de 2020, del Municipio de Obando en que el auto recurrido infringe los artículos 20 de la Ley 137 de 1994<sup>1</sup> y 136 de la Ley 1437 de 2011<sup>2</sup>.

Sin embargo, de manera preliminar se refirió al interés jurídico del Ministerio Público para impugnar, destacando que tal interés deviene del artículo 277-7 superior y que, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, pese a que es deber del juez verificar que la intervención tenga relación con los postulados constitucionales, dicha relación se

---

<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.



Tribunal Administrativo del Valle del Cauca  
Proceso No.7600123330092020-00559-00  
Control inmediato de legalidad  
Resolución del recurso de Súplica- Municipio de Obando.

presume en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o de las garantías fundamentales.

Explicó también que el recurso de súplica es procedente contra la providencia que no asumió el conocimiento del control inmediato de legalidad, por cuanto se trata de un auto que por su naturaleza es apelable (equivalente al de rechazo de la demanda o de terminación del proceso) y fue dictado en un proceso de única instancia.

Pidió de todos modos que en caso de que no ser 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 038 de 2020 desconoce: **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.

Sustentó dichos cargos bajo la siguiente argumentación:

#### **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*».

Señaló que el auto recurrido desconoce el invocado principio, pues en su criterio las disposiciones contenidas en el artículo 20 de la 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

---

<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.



Tribunal Administrativo del Valle del Cauca  
Proceso No.7600123330092020-00559-00  
Control inmediato de legalidad  
Resolución del recurso de Súplica- Municipio de Obando.

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.

Dijo 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 038 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.

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

<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.



Tribunal Administrativo del Valle del Cauca  
Proceso No.7600123330092020-00559-00  
Control inmediato de legalidad  
Resolución del recurso de Súplica- Municipio de Obando.

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 en general del control inmediato de legalidad (CIL), de conformidad con el artículo 151 del CPACA, sin embargo, la competencia para conocer del recurso de súplica formulado contra el auto que como en este caso, no avoca el conocimiento de este control, emana de su trámite, regido por el artículo 185 ibídem, el cual señala que recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere este control, se procederá así:

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

De modo que las providencias que se sustenten en ese trámite especial son de ponente y el fallo corresponde a la Sala Plena de la Corporación.

En cuanto al recurso de súplica, de conformidad con el artículo 246 del CPACA, procede contra los autos que por su naturaleza serían apelables, dictados por el magistrado ponente en el curso de la segunda o única instancia.



Tribunal Administrativo del Valle del Cauca  
Proceso No.7600123330092020-00559-00  
Control inmediato de legalidad  
Resolución del recurso de Súplica- Municipio de Obando.

En este caso el auto recurrido que no avoca el conocimiento del CIL del Decreto 017 de marzo 18 de 2020, i) fue dictado por el magistrado ponente; ii) por su naturaleza es apelable de acuerdo con el artículo 243, numerales 1<sup>7</sup> y 3<sup>8</sup> del CPACA; y iii) corresponde a un proceso de única instancia, conforme al artículo 151 numeral 14<sup>9</sup> ibídem; de manera que es la Sala Plena de este Tribunal la competente para conocer del recurso de súplica interpuesto por el Ministerio Público contra el auto que resolvió no asumir el conocimiento.

El ponente del auto que resuelve la súplica es el magistrado que sigue en turno a quien profirió la decisión, según el orden de la Sala Plena, como dispone el Acuerdo No. 209 de diciembre 10 de 1997, Consejo Superior de la Judicatura, *“Por el cual se establecen las reglas generales para el funcionamiento de los tribunales administrativos.”*

## 5.2. Oportunidad

El inciso 2 del artículo 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.”*

El auto interlocutorio recurrido fue notificado a través de la Secretaría de la Corporación, vía electrónica, el 11 de mayo de 2020. La señora Agente del Ministerio Público interpuso el recurso de súplica contra dicho auto interlocutorio el 14 de mayo de 2020 es decir, dentro de los tres días hábiles siguientes a su notificación.

## 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 mayo 8 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 017 de marzo 18 de 2020, expedido por el Municipio de Obando; es menester recordar que los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, permiten que el Presidente de la República con la firma de todos los ministros declare el Estado de Excepción, ya sea por: i) Guerra Exterior, ii) Conmoción Interior o iii) Emergencia Económica, Social y Ecológica, en este último caso, el que nos atañe, tal declaración deberá ser suficientemente motivada.

Una vez efectuada la declaratoria, y exclusivamente para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, el presidente puede expedir decretos legislativos (que gozan

<sup>7</sup> 1. El que rechace la demanda.

<sup>8</sup> 3. El que ponga fin al proceso.

<sup>9</sup> Corresponde a los Tribunales Administrativos conocer en única instancia del trámite de 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.



Tribunal Administrativo del Valle del Cauca  
Proceso No.7600123330092020-00559-00  
Control inmediato de legalidad  
Resolución del recurso de Súplica- Municipio de Obando.

de fuerza de ley), los cuales tienen que estar suscritos por todos los ministros<sup>10</sup> 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.

No obstante, mucho antes la Corte, desde la primera oportunidad en que se pronunció sobre un decreto declaratorio de estado de excepción en la sentencia C-004 de 1992, ha sentado una sólida línea jurisprudencial en orden a afirmar su competencia para efectuar un control de constitucionalidad integral, tanto del decreto declaratorio del estado de excepción, como de los que buscan desarrollarlo, para lo cual ha entendido que tanto el uno como los otros, son *decretos legislativos*<sup>11</sup>.

De todas maneras, el artículo 20 de la citada ley, 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 CPACA (Ley 1437 de 2011)<sup>12</sup>, pero agregando 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 citadas, los actos administrativos sujetos a control inmediato de legalidad deben cumplir las siguientes dos condiciones: i) ser de carácter general y ii) ser expedidos en desarrollo de los decretos legislativos dictados durante el estado de excepción.

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).

En ese orden de ideas, es bien sabido que el Presidente de la República, declaró el

<sup>10</sup>Inciso segundo del artículo 215 de la Constitución Política de Colombia.

<sup>11</sup>V. sentencias C-802 de 2002, C-447 de 1992, C-366 de 1994, C-122 de 1997, C-122 de 1999, C-216 de 1999 y C-135 de 2009.

<sup>12</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.



Tribunal Administrativo del Valle del Cauca  
Proceso No.7600123330092020-00559-00  
Control inmediato de legalidad  
Resolución del recurso de Súplica- Municipio de Obando.

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 esa declaratoria ha expedido varios decretos legislativos destinados a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, o como los ha denominado la Corte, de desarrollo.

En el caso bajo estudio, el Municipio de Obando, remitió el Decreto No.vDecreto 017 de marzo 18 de *"POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE OBANDO VALLE DEL CAUCA SE ADOPTAN MEDIDAS SANITARIAS Y ACCIONES TRANSITORIAS DE POLICIA PARA LA PRESERVACION DE LA VIDA Y MITIGACION DEL RIESGO CON OCASION DE LA SITUACION EPIDEMIOLOGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS -COVID-19, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"*.

La anterior medida fue tomada por el alcalde en ejercicio de las facultades conferidas en los artículos en la ley 9 de 1979, artículos 91 de la Ley 136 de 1994, 57, 65 y 66 de la Ley 1523 de 2012, 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016(Código Nacional de Policía y Convivencia), Decreto Nacional 420 de 2020.

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 este decreto municipal es susceptible de dicho control, y ello no puede hacerse de una forma distinta a un estudio previo de su contenido, para establecer si estamos o no frente a uno de aquellos que (i) contienen medidas de carácter general (ii) dictadas en ejercicio de la función administrativa y (iii) como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción; sin que ello, por sí solo, configure un desconocimiento del deber funcional de juzgar, ni de una decisión final, como lo afirma el recurrente, pues *a contrario sensu*, este estudio corresponde a una identificación previa de la susceptibilidad de control automático de legalidad del acto administrativo remitido por la entidad territorial, por cuanto lo que resulta jurídicamente viable es asumir el conocimiento solo de los asuntos que tengan tal connotación<sup>13</sup>.

Así lo señala el propio Ministerio Público al finalizar la argumentación de su recurso de súplica, cuando cita el pronunciamiento de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en sentencia del 20 de octubre de 2009, bajo la radicación 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), con ponencia del consejero Dr. Mauricio Fajardo Gómez:

*"(...) En la anotada dirección y con el fin de esquematizar los presupuestos de procedibilidad del aludido control inmediato de legalidad, la jurisprudencia de esta Sala ha precisado lo siguiente:*

---

<sup>13</sup>Tal y como lo señala el propio Ministerio Público al finalizar la argumentación de su recurso cuando cita el pronunciamiento de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en sentencia del 20 de octubre de 2009, bajo la radicación 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), con ponencia del consejero Dr. Mauricio Fajardo Gómez.



Tribunal Administrativo del Valle del Cauca  
Proceso No.7600123330092020-00559-00  
Control inmediato de legalidad  
Resolución del recurso de Súplica- Municipio de Obando.

De acuerdo con esta regla son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber:

1. Que se trate de un acto de contenido general.
2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y
3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción<sup>14</sup>.”

Tampoco la decisión judicial de *no avocar* el conocimiento de determinado acto administrativo-si ella obedece a que tal acto no se enmarca en los supuestos previstos por el ordenamiento jurídico-, resulta constitutiva de una denegación de justicia, puesto que dicha decisión se adopta sin perjuicio de que el mencionado acto administrativo pueda ser demandado a través de los demás medios de control que prevé el CPACA.

Revisado como ha sido nuevamente el contenido del Decreto No. 017 de marzo 18 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, no lo fue en desarrollo de *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 de marzo 17 de 2020, a raíz de la COVID-19.

Ciertamente en el decreto de estudio la autoridad municipal pretende adoptar medidas relacionadas con el orden público como el toque de queda y evitar concentraciones y aglomeraciones, igualmente en materia de contratación para efectos de contratos y/o convenios necesarios que permitan atender la declaratoria de calamidad del municipio, así como también se cumple recomendaciones y directrices de los organismos nacionales y de la Gobernación del Valle del Cauca para prevenir la extensión de la pandemia COVID 19.

Todo ello permite concluir que, el referido acto administrativo no es susceptible del CIL consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011 pues, en primer lugar, el acto fue expedido con fundamento en normas superiores y ordinarias que definen al alcalde como primera autoridad administrativa del municipio:Ley 9ª de 1979, artículos 91 de la Ley 136 de 1994, 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, entre otras.

Como segundo requisito, y ya se había advertido, el referido acto administrativo no fue expedido en desarrollo de *decretos legislativos* dictados por el Presidente, durante el estado de excepción declarado mediante Decreto 417 de 2020 en razón de la pandemia COVID19; tampoco es de aquellos que dependan directamente de tal decreto legislativo, dado que las medidas que pretende adoptar dicho municipio están relacionadas con el orden público cuyas facultades se encuentran asignadas a la

---

<sup>14</sup> C. de E. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de noviembre 2 de 1999; CP: Dr. Carlos Arturo Orjuela Góngora; Radicación número: CA- 037.



Tribunal Administrativo del Valle del Cauca  
Proceso No.7600123330092020-00559-00  
Control inmediato de legalidad  
Resolución del recurso de Súplica- Municipio de Obando.

autoridades nacionales y territoriales de manera ordinaria y permanente en otras disposiciones, y pese a que cita como fundamento el Decreto Nacional 420 de 2020, este no es un decreto legislativo.

Lo considerado previamente, igualmente permite descartar que la decisión de no avocar el conocimiento del control automático de legalidad del Decreto No. 017 de marzo 18 de 2020, de la Alcaldía Municipal de Obando, haya desconocido el *principio hermenéutico del efecto útil de las normas*, pues no tiene cabida que el ponente haya tomado la decisión para preferir una interpretación que produzca más efectos que otra, cuando ambas sí los producen o cuando no se desprendan interpretaciones superfluas o irrazonables.

Menos aun soslayó en forma alguna el *principio de no distinción*, toda vez que el auto de mayo 8 de 2020 –aquí recurrido-, 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. 017 de marzo 18 de 2020, 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. En este caso el alcalde utilizó competencias tanto ordinarias como extraordinarias, pero lo relevante es que no desarrolló decretos legislativos. Así, ejerció competencias ordinarias en cuanto aplicó por ejemplo el artículo 315 numeral 2 de la CN o el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 o los artículos 12, 14 o 56 de la Ley 1523 de 2012; y ejerció también competencias extraordinarias al aplicar los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016 o los artículos 65 y 66 de la misma Ley 1523 de 2012.

Finalmente, es claro que el auto interlocutorio recurrido en súplica tampoco desconoce precedente alguno, como sugiere el Ministerio Público, pues 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. La providencia en su motivación consigna:

*“El Decreto municipal citado, invocando las facultades y competencias que se le reconocen a los Alcaldes como autoridad de policía en casos de emergencia y calamidad de salubridad pública (ley 9 de 1979, artículos 91 de la Ley 136 de 1994, 57, 65 y 66 de la Ley 1523 de 2012, 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, Decreto Nacional 420 de 2020), declara la calamidad pública y el toque de queda y alude a las normas de contratación reguladas en las leyes de riesgo.*

*Analizadas las fuentes legales que justifican el Decreto municipal, se observa que se refieren a normas relacionadas con el orden público cuyas facultades se encuentran asignadas a las autoridades nacionales y territoriales de forma ordinaria y permanente, además con él se cumplen las recomendaciones y directrices de los organismos nacionales para prevenir la extensión de la pandemia COVID 19 por otro lado, el Decreto Nacional 420 de 2020, tienen fundamento en la normatividad de orden público de competencia ordinaria del Presidente de la República (artículos 189, numeral 4, 315 de la Constitución Nacional y*



Tribunal Administrativo del Valle del Cauca  
Proceso No.7600123330092020-00559-00  
Control inmediato de legalidad  
Resolución del recurso de Súplica- Municipio de Obando.

199 de la Ley 1801 de 2016), es decir, no es un decreto legislativo sino de carácter administrativo. Lo anterior además se reafirma por la firma conjunta del Presidente de la República con los Ministros del ramo correspondiente a la materia propia del contenido del acto, mas no cuenta con la signatura de todos los Ministros (18 Ministerios a la fecha) como lo exige el artículo 215 de la Constitución Política para los Decretos con fuerza de ley, en esa medida la norma municipal, no desarrolla ningún Decreto con fuerza ley derivado”

Con lo cual se reafirma que no es el ejercicio de facultades ordinarias o extraordinarias lo que conduce a que el acto examinado no sea pasible del control inmediato de legalidad, sino que, al ejercerlas, el alcalde no lo hacía “...como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción...” y por lo tanto no cabe dentro del presupuesto formal exigido por el artículo 136 del CPACA.

Empero, el Decreto Municipal 017 de marzo 18 de 2020, consagra unas medidas en materia de contratación, donde un su artículo 8º dispone:

*“ARTICULO 8º CONTRATACIÓN: De conformidad con lo establecido en el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012 y como consecuencia de la declaratoria de situación de calamidad pública, teniendo en cuenta igualmente que los recursos para atender la situación de calamidad, provienen de presupuesto Municipal y dadas las circunstancias expuestas que demandan actuaciones inmediatas por parte de la administración municipal, celebrense los contratos y/o convenios necesarios que permitan atender la declaratoria de calamidad, a través de la construcción de las obras necesarias y el suministro de bienes y/o servicios que se requieran para conjurar la situación presentada.*

*Para el efecto, los contratos que celebre el municipio para atender la situación de calamidad, se someterán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, con sujeción al régimen especial dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, y podrán contemplar cláusulas excepcionales de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993.”*

Sobre este particular, expresa la Sala que tampoco dicha disposición pone al decreto señalado en situación de ser objeto de examen a través de este medio de control, por las siguientes razones:

- i) Pese a que al tomar esta medida en particular el alcalde hizo uso de facultades extraordinarias, las decisiones adoptadas provienen de la ley y no del desarrollo de un decreto legislativo dictado durante el estado de excepción.
- ii) El alcalde aplicó el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012, dentro del marco delimitado por los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993 y 13 de la Ley 1150 de 2007, en virtud de la situación de calamidad pública declarada y no en razón a la urgencia manifiesta prevista en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993.
- iii) Por lo tanto la medida adoptada por el alcalde no estaba cobijada por el Decreto 440 de 2020 y, además, este se emitió el 20 de marzo, es decir, antes de la vigencia de este decreto legislativo.



Tribunal Administrativo del Valle del Cauca  
Proceso No.7600123330092020-00559-00  
Control inmediato de legalidad  
Resolución del recurso de Súplica- Municipio de Obando.

De donde se despeja cualquier posibilidad de desarrollo de decreto legislativo alguno.

Suficiente lo anterior, para confirmar el auto interlocutorio de mayo 8 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 No. 017 de marzo 18 de 2020, expedido por el Municipio de Obando.

## VII. DECISIÓN

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

### RESUELVE:

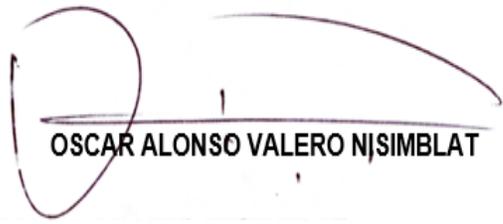
**PRIMERO: CONFIRMAR** el auto del 8 de mayo de 2020, proferido por el magistrado Eduardo Antonio Lubo Barros, recurrido en súplica.

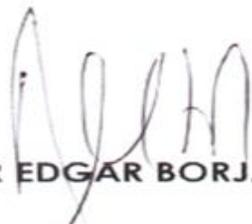
**SEGUNDO:** Por secretaría, **NOTIFICAR** esta providencia por vía electrónica a la autoridad remitente (municipio de Obando) y al delegado del Ministerio Público. Además, **ORDENAR** que esta providencia se publique en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y en la página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

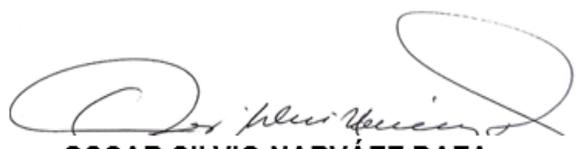
**TERCERO: DEVOLVER** el expediente al despacho de origen, con las anotaciones de rigor.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

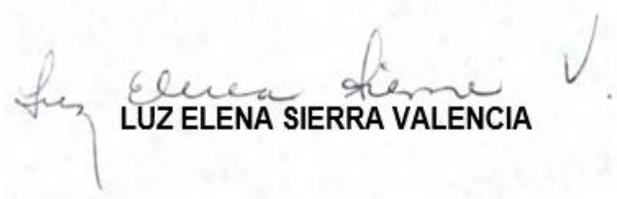
  
**PATRICIA FEUILLET PALOMARES**

  
**OSCAR ALONSO VALERO NJSIMBLAT**

  
**OMAR EDGAR BORJA SOTO**

  
**OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA**

  
**VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ**  
Magistrado

  
**LUZ ELENA SIERRA VALENCIA**



Tribunal Administrativo del Valle del Cauca  
Proceso No.7600123330092020-00559-00  
Control inmediato de legalidad  
Resolución del recurso de Súplica- Municipio de Obando.

  
FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ

  
JHON ERIC CHAVES BRAVO

  
ZORANNY CASTILLO OTÁLORA  
Magistrada  
Salva Voto

  
ANA MARGOTH CHAMORRO BENAVIDES  
Magistrada  
Salva Voto

  
RONALD OTTO CEDEÑO BLUME  
Salva Voto



## TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE DECRETO 017 DEL 18 DE MARZO DE 2020  
**ENTIDAD REMITENTE:** **MUNICIPIO DE OBANDO VALLE DEL CAUCA**  
**RADICACIÓN:** 76001-23-33-000-2020-00559-00  
**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 dós ideas centrales, 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 pregona 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 el alcalde de Obando Valle decretó la calamidad pública y ordenó restricciones en eventos y congregaciones, entre otras medidas que restringen de manera amplia el ejercicio de derechos fundamentales; motiva la decisión en competencias propias, algunas de policía que implícitamente desarrollan el propio decreto legislativo 417 y los decretos nacionales 418 y 420, que si bien formalmente no cumplen 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. Por último, el propio acto hace énfasis en la temporalidad y excepcionalidad de las normas que establece, señalando que buscan atemperarse a las directrices nacionales encaminadas a conjurar la emergencia, contexto que hace no sólo procedente sino necesario el control inmediato.

---

<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

En estos términos el motivo de mi disenso.

Cordialmente,



**ZORANNY CASTILLO OTALORA**  
**Magistrada**

Fecha et supra



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA  
DESPACHO 11

Santiago de Cali, doce (12) de junio de dos mil veinte (2020).

Señores Magistrados  
SALA PLENA TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE  
La ciudad.

**Proceso No** : 76001-33-33-000-2020-00559-00  
**Acción** : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**Instancia** : UNICA

**SALVAMENTO DE VOTO**

Presento mi salvamento de voto con el siguiente argumento:

Todos y cada uno de sus apartes del Decreto Local se refieren a la emergencia económica, social y ecológica de que trata el Decreto Presidencial 417 de 2020.

Además, si bien las Resoluciones 380 y 385 del Ministerio de Salud atañen a la **emergencia sanitaria**, la Ley 1523 de 2012 a la política de **gestión de riesgo** de desastres y la Ley 1801 de 2016 a las normas de **policía** (ordenamiento jurídico ordinario), el Decreto 417 y sus decretos legislativos son el marco jurídico superior a la que debían atenerse las autoridades locales para atender la emergencia económica y social que suscita el nuevo coronavirus. Tanto es así que en algunos casos las normas ordinarias están suspendidas y se aplica únicamente el marco jurídico de emergencia; por citar un ejemplo, el artículo 66 de la Ley 1523 sobre urgencia manifiesta debe ser interpretado y aplicado a la luz del Decreto Presidencial 440.

El Decreto 417 se motivan en la necesidad de:

- (i) disponer de los recursos que se encuentran a cargo de la nación y las entidades territoriales tales como el FAE del SGR y del FOPET en calidad de préstamo, (ii) crear el FOME, (iii) reducir y optimizar del capital de las entidades financieras con participación accionaria estatal y emitir y respaldar títulos para operaciones para dar liquidez al BANREP, (iv) fortalecer el FNG, (v) analizar y adoptar medidas en materia tributaria, (vi) adoptar medidas extraordinarias para aliviar obligaciones que se vean afectadas en su cumplimiento a raíz de la crisis, (vii) agilizar procesos de reorganización e insolvencia, (viii) promover el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, (ix) adoptar medidas extraordinarias encaminadas a proteger el sector salud y promover la industria y el comercio en el país que permitan absorber pérdidas y la fuerza laboral, (x) flexibilizar las normas de atención personalizada al usuario y suspender términos en actuaciones administrativas y jurisdiccionales, (xi) habilitar actuaciones judiciales y administrativas a través de medios tecnológicos para el servicio público de justicia, de notariado y registro, defensa jurídica del Estado y atención en salud del sistema penitenciario y carcelario, (xii) simplificar el proceso administrativo sancionatorio, (xiii) adoptar medidas en materia de servicios públicos, (xiv) acudir a la contratación directa para prestar atención a la población afectada, (xv) realizar entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias en programas sociales, (xvi) garantizar el sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria en el territorio, (xvii) las adicionales necesarias para conjurar la crisis.

Por tanto, corresponde al juez examinar la conformidad del Decreto Local con el ordenamiento constitucional y legal ordinario y con el marco jurídico de emergencia.

Adicionalmente, a mi juicio, los Decretos 418, 420, 440, 453 y 457 son decretos legislativos en sentido material. Desde el punto de vista formal podría decirse que no lo son porque no están encabezados como tal, ni tienen la firma de todos los ministros como en rigor exige el artículo 215 constitucional, pero en sentido material si lo son porque se refieren a materias que tienen relación directa y específica con el estado de excepción de que trata el Decreto 417.

En tal virtud, cuando el decreto local se refiere a estas materias, se están ejecutando o desarrollando decretos legislativos.

Finalmente, estimo que el control inmediato de legalidad no soslaya los medios de control ordinarios. De hecho, en la sentencia C-179/94 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 que sustancialmente desarrollan el marco jurídico nacional de emergencia?

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 acceso a la Administración de Justicia cuando los términos judiciales ordinarios están suspendidos.

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 017 DEL 18 DE MARZO DE 2020 DEL MUNICIPIO DE OBANDO</b>
<b>RADICACIÓN</b>	<b>2020-559</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 017 del 18 de marzo de 2020 del municipio de Obando. 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 017 del 18 de marzo de 2020 del municipio de Obando 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 017 del 18 de marzo de 2020 del municipio de Obando 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, para resolver lo demás en la sentencia judicial.

En este punto debo destacar que según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, “*el Decreto declaratorio de Estado de Excepción es un Decreto Legislativo por denominación constitucional*”<sup>2</sup>, lo cual significa que los actos administrativos territoriales generales que desarrollen las líneas temáticas de los Decretos No. 417 del 17 de marzo de 2020 y No. 637 del 6 de mayo de 2020, por medio de los cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, con ocasión de la pandemia derivada del Covid-19, pueden ser objeto del medio de control inmediato de legalidad.

En efecto, revisadas las justificaciones que tuvo el Decreto No. 417 de 2020 para declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, se encuentra:

*“Que la adopción de medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, buscan fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID-19. No obstante, dado*

---

<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> Sentencia C-049 de 2012.

*que la magnitud de la llegada del COVID-19 a Colombia no ha sido dimensionada en su totalidad, las medidas que se anuncian en este Decreto no agotan los asuntos que pueden abordarse en ejercicio de las facultades conferidas por el Estado de Excepción, lo que significa que en el proceso de evaluación de los efectos de la emergencia podrían detectarse nuevos requerimientos y, por tanto, diseñarse estrategias novedosas para afrontar la crisis”.*

Así las cosas, tal como lo ha señalado la doctrina, la jurisdicción contenciosa administrativa “no debe limitarse a un análisis formal al estudiar si avoca o no el conocimiento de los actos de la administración. Debe, por el contrario, determinar si los actos generales expedidos por alcaldes, gobernadores y el Gobierno Nacional fueron expedidos con el fin de hacer frente a la pandemia pues, si lo fueron, dichos actos han sido expedidos como desarrollo de los Decretos Legislativos durante los Estados de Excepción y requieren un control automático por parte del juez administrativo”<sup>3</sup>.

Es decir, la interpretación sistemática y teleológica, que incluye los decretos y actos administrativos expedidos con ocasión de la emergencia económica y social, declarada por razón de la pandemia, como competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa, es más razonable y eficaz, pues en el fondo esta hermenéutica toma en cuenta no la relación puramente formal -de invocación externa del fundamento normativo- entre el acto administrativo con el decreto legislativo que dice desarrollar, sino la relación entre el nexo real y fáctico de las medidas administrativas con la causa de la perturbación del orden que se afronta; es decir, constata el nexo causal que vincula a los actos administrativos con la finalidad de conjurarlo o impedir la extensión de sus efectos<sup>4</sup>.

Atentamente,



**RONALD OTTO CEDEÑO BLUME**  
Magistrado

---

<sup>3</sup> El Consejo de Estado y su rol crucial en la pandemia, **ESTEBAN HOYOS CEBALLOS** y **JULIÁN GAVIRIA MIRA**, profesores de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT. <https://www.elespectador.com/noticias/politica/el-consejo-de-estado-y-su-rol-crucial-en-la-pandemia-columna-918373>

<sup>4</sup> Corte Constitucional o catástrofe, **JORGE OCTAVIO RAMIREZ RAMIREZ**, ex Presidente del Consejo de Estado. <https://www.ambitojuridico.com/noticias/analisis/administrativo-y-contratacion/corte-constitucional-o-catastrofe>