

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO  
DEL VALLE DEL CAUCA

Auto Interlocutorio

**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**EXPEDIENTE:** 76-001-23-33-005-2020-00686-00  
**ACCIONANTE:** DE OFICIO  
**ACCIONADO:** DECRETO No. 4112.010.20.0720 DEL 16 DE MARZO DE 2020 DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI - VALLE  
**ASUNTO:** NO AVOCA.

**Magistrado Ponente:** JHON ERICK CHAVES BRAVO

Santiago de Cali (V), veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020).

## I. ANTECEDENTES

El Municipio de Santiago de Cali - Valle, remitió vía electrónica el Decreto No. 4112.010.20.0720 del 16 de marzo de 2020 ***“POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS EN SALUD PÚBLICA Y CONVIVENCIA, PARA LA PRESERVACIÓN DE LA VIDA Y MITIGACIÓN DEL RIESGO CON OCASIÓN DE LA SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID – 19), Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL DISTRITO ESPECIAL, DEPORTIVO, CULTURAL, TURÍSTICO, EMPRESARIAL Y DE SERVICIOS DE SANTIAGO DE CALI”***, con el fin que el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca asumiera el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, correspondiéndole por reparto a este Despacho.

## II. CONSIDERACIONES

El artículo 214 de la Constitución Política establece cuales son las disposiciones a las que se deben someter los estados de excepción y también indica la prohibición de suspender los derechos humanos y las libertades fundamentales.

A su vez, el artículo 215 ibidem, autoriza al Presidente de la República a declarar el estado de emergencia, cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la norma superior, que perturben o amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social o ecológico del país o, que constituyan una grave calamidad pública.

Una vez efectuada la declaratoria, el Presidente puede expedir decretos legislativos, que tienen que estar suscritos por todos los ministros y deberán referirse a materias que guarden relación directa y específica con el estado de excepción.

Por su parte, el Congreso de la República expidió la Ley 137 de 1994 “Ley Estatutaria de los Estados de Excepción” y en su artículo 20<sup>1</sup> indicó que, las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tendrán control de legalidad inmediato por parte de la autoridad de lo contencioso administrativo del lugar donde se expidan si se trata de entidades territoriales o, por el Consejo de Estado si emanan de autoridades nacionales.

El control de legalidad al que hace referencia el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, fue desarrollado en el artículo 136 del CPACA<sup>2</sup>, que, además, aclaró que la autoridad judicial debía asumir de oficio el conocimiento del asunto, en caso de que la entidad administrativa no efectuare el envío del acto sujeto a control.

Así pues, de conformidad con las normas mencionadas, los actos administrativos que están sujetos a control inmediato de legalidad deben cumplir las siguientes dos características: *i) ser de carácter general, y ii) ser expedidos en desarrollo de los Decretos legislativos expedidos por el presidente de la República, es decir, deben contener disposiciones tendientes a la ejecución o aplicación del Decreto legislativo.*

Ahora bien, por medio de Decreto 417 de 2020, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, con el fin de asistir la crisis económica y social derivada de la pandemia Covid-19, y en virtud de ello, ha expidió varios Decretos legislativos.

---

<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.”

Sobre la procedencia del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos por las autoridades nacionales y entidades territoriales, el Consejo de Estado en sentencia del 8 de julio de 2014<sup>3</sup> expuso:

*“En cuanto a su procedencia, la letra del artículo determina que son tres los presupuestos requeridos para que sea viable el control inmediato de legalidad. En primer lugar, debe tratarse de un acto de contenido general; en segundo, que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa; y, en tercero, que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.”* (subrayas fuera de texto)

En igual sentido, en sentencia del 24 de mayo de 2016<sup>4</sup> precisó:

*“El Consejo de Estado con fundamento en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 111.8, 136 y 185 del CPACA, realiza un control inmediato y automático de legalidad sobre los actos administrativos de carácter general expedidos por las autoridades nacionales con base en los decretos legislativos.”* (subrayas fuera de texto)

Sin embargo, mediante providencia del 15 de abril de 2020, el Consejero William Hernández Gómez, expuso algunas razones para sustentar que, dadas las circunstancias que se predicaban del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por la pandemia del Covid-19, el control inmediato de legalidad debía recaer sobre todos los actos administrativos expedidos a partir de la declaratoria del estado de excepción y que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, así no estuvieran desarrollando decretos legislativos.

Frente a la interpretación propuesta, se considera respetuosamente que no está acorde con el requisito formal establecido por la Corte Constitucional en la sentencia C-179 de 1994, en la que señaló que, el control automático de legalidad ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, recae sobre los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción. En este sentido, en consideración del Despacho, dicha interpretación no es concorde con la finalidad del medio de control establecido en la ley 137 de 1994.

No obstante, recientemente, en providencia del 20 de mayo de 2020<sup>5</sup>, el consejero William Hernández Gómez modificó su posición frente al tema, exponiendo lo siguiente:

---

<sup>3</sup> Expediente 11001-03-15-000-2011-01127-00

<sup>4</sup> Expediente 11001-03-15-000-2015-02578-00

<sup>5</sup> Expediente 11001-03-15-000-2020-01958-00

*“De acuerdo con lo precedente, dado que se habilitó la posibilidad de que las personas accedan a la administración de justicia a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas (v. gr. nulidad simple), ha de entenderse que el control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, procede frente las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», sin incluir a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, que no pendan directamente un decreto legislativo.*

*En conclusión, en estos casos, a partir del cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura, prorrogado por el Acuerdo PCSJA20-11549 del 7 de mayo de la misma anualidad, el espectro de los actos susceptibles de tener control inmediato de legalidad se limita a aquellos actos generales emitidos para desarrollar directamente los decretos legislativos, al tenor de lo dispuesto en las normas legales antes referidas”.*

Aplicado el anterior análisis al asunto sub examine, se advierte que el Decreto No. 4112.010.20.0720 del 16 de marzo de 2020 expedido por *el Distrito especial, deportivo, cultural, turístico, empresarial y de servicios de Santiago de Cali*”, no fue emitido en desarrollo de un decreto legislativo emitido durante el estado de excepción sino en consecuencia de la emergencia sanitaria decretada con ocasión del COVID-19, como quiera que la declaratoria de estado de emergencia fue determinado con posterioridad a la expedición del Decreto objeto de esta providencia, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Finalmente, se debe señalar que el Decreto que nos ocupa, fue emitido en virtud de las facultades constitucionales y legales conferidas a los alcaldes, consagradas en el artículo 2<sup>6</sup> de la Constitución, artículo 44<sup>7</sup> de la Ley 715 de 2012, en concordancia con el artículo 45<sup>8</sup> ibidem, artículos

---

<sup>6</sup> “ARTICULO 2o. Son fines esenciales del Estado:

(...)

*Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”*

<sup>7</sup> “ARTÍCULO 44. COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS. Corresponde a los municipios dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el ámbito de su jurisdicción, para lo cual cumplirán las siguientes funciones, sin perjuicio de las asignadas en otras disposiciones:

(...)

*44.3.5. Ejercer vigilancia y control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud, en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la población, tales como establecimientos educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, albergues, guarderías, ancianatos, puertos, aeropuertos y terminales terrestres, transporte público, piscinas, estadios, coliseos, gimnasios, bares, tabernas, supermercados y similares, plazas de mercado, de abasto público y plantas de sacrificio de animales, entre otros.”*

<sup>8</sup> “ARTÍCULO 45. COMPETENCIAS EN SALUD POR PARTE DE LOS DISTRITOS. Los distritos tendrán las mismas competencias que los municipios y departamentos, excepto aquellas que correspondan a la función de intermediación entre los municipios y la Nación.”

12<sup>9</sup> y 14<sup>10</sup> de la Ley 1523 de 2012 y los artículos 14<sup>11</sup> y 202<sup>12</sup> de la Ley 1801 de 2016, por lo que no requiere de la declaratoria del estado de excepción de que trata el artículo 215 Superior.

En ese sentido, debe precisarse, que de conformidad con las normas citadas, los alcaldes pueden asumir acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población, y están investidos de competencias para conservar la seguridad, tranquilidad y salubridad en el ámbito de su jurisdicción, siendo los responsables directos de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en su municipio, de manera que, el hecho de que el Decreto consultado guarde relación con la pandemia del Covid-19, no lo convierte, *per se*, en susceptible de control inmediato de legalidad, pues, es necesario que haya sido expedido en desarrollo de un decreto legislativo, requisito formal que se considera ineludible.

Respecto al control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado en sentencia del del 5 de marzo de 2012, manifestó: *“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>13</sup>

---

<sup>9</sup> “ARTÍCULO 12. LOS GOBERNADORES Y ALCALDES. Son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.”

<sup>10</sup> “ARTÍCULO 14. LOS ALCALDES EN EL SISTEMA NACIONAL. Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción”.

<sup>11</sup> “ARTÍCULO 14. PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD. Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.”

<sup>12</sup> “ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

(...)

4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.”

<sup>13</sup> C.E., Sala Plena, Sent. 5/03/2012, Rad. : 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), C.P. Hugo Bastidas Bárcenas

En ese orden de ideas, el Decreto No. 4112.010.20.0720 del 16 de marzo de 2020, expedido por el Municipio de Santiago de Cali – Valle, no es susceptible del control inmediato de legalidad de que trata los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, sin perjuicio de que pueda ser demandado a través de los demás medios de control que prevé el CPACA. Por consiguiente, el Despacho no asumirá el conocimiento del mismo, por las razones expuestas.

En virtud de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, en Sala unitaria,

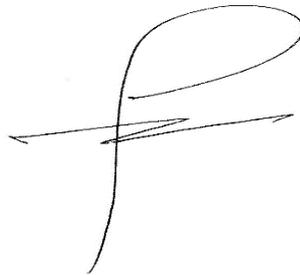
**RESUELVE:**

**PRIMERO: NO ASUMIR EL CONOCIMIENTO** del control inmediato de legalidad del Decreto No. 4112.010.20.0720 del 16 de marzo de 2020, expedido por el Municipio de Santiago de Cali, por las razones expuestas en este proveído.

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

**TERCERO:** Una vez ejecutoriada esta providencia, **ARCHIVAR** el expediente, previas las anotaciones de rigor.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized letter 'F' with a horizontal stroke extending to the left and a vertical stroke extending downwards.

**JHON ERICK CHAVES BRAVO**  
**Magistrado**