

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, veinticuatro (24) de abril de dos mil veinte (2020).

#### Auto interlocutorio 128

**EXPEDIENTE:** 76001-23-33-000-2020-00490-00  
**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**MAGISTRADO PONENTE:** EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS

---

#### I. OBJETO DE LA DECISIÓN

Decide el Despacho si avoca el conocimiento del Decreto 078-2020 de abril 17 de 2020 expedido por la Alcaldesa del Municipio de Dagua, Valle del Cauca, para efectos del control inmediato previsto en el artículo 136 del CPACA y remitido por el Magistrado Oscar Valero por medio del auto del 22 de abril de 2020.

#### II. 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.

#### III. CONSIDERACIONES

El municipio de Dagua, Valle del Cauca, remite el Decreto 078-2020 del 17 de abril de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL PARÁGRAFO TERCERO Y EL PARÁGRAFO CUARTO DEL ARTÍCULO PRIMERO DEL DECRETO 074 DEL 02 DE ABRIL DE 2020 POR MEDIO DEL CUAL SE AMPLIA EL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO EN EL MUNICIPIO DE DAGUA

---

<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. (...)"

VALLE, EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA COVID 19 Y TOMAN OTRAS MEDIDAS DE ORDEN PÚBLICO”, suscrito por la Alcaldesa municipal, para el análisis de legalidad contemplado en el artículo 136 del CPACA.

Debe señalarse que existen errores caligráficos en el Decreto 078-2020. En su encabezado se señala como fecha de expedición el 8 de abril, pero al final del texto, previo a la firma de la Alcaldesa municipal, aparece 17 de abril de 2020. En cuanto al Decreto 074 que modifica, se señala como fecha el 2 de abril y ésta no corresponde con su real expedición el 12 de abril del año en curso, norma sobre la cual se pronunció el Despacho en providencia del 22 de abril de 2020, Rad. 2020-00489, no avocando su conocimiento.

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>

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

<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.

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). Acto administrativo general dictado en ejercicio de la función administrativa por autoridades territoriales.

b). Que el anterior acto desarrolle decretos legislativos derivados de los estados de excepción contemplados en los artículos 212<sup>7</sup>, 213<sup>8</sup> y 215<sup>9</sup> de la Constitución Nacional.

---

<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.

<sup>7</sup> ARTICULO 212. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Guerra Exterior. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad.

La declaración del Estado de Guerra Exterior sólo procederá una vez el Senado haya autorizado la declaratoria de guerra, salvo que a juicio del Presidente fuere necesario repeler la agresión.

Mientras subsista el Estado de Guerra, el Congreso se reunirá con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales, y el Gobierno le informará motivada y periódicamente sobre los decretos que haya dictado y la evolución de los acontecimientos.

Los decretos legislativos que dicte el Gobierno suspenden las leyes incompatibles con el Estado de Guerra, rigen durante el tiempo que ellos mismos señalen y dejarán de tener vigencia tan pronto se declare restablecida la normalidad. El Congreso podrá, en cualquier época, reformarlos o derogarlos con el voto favorable de los dos tercios de los miembros de una y otra cámara.

<sup>8</sup> ARTICULO 213. En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción Interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República.

Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

Los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público. El Gobierno podrá prorrogar su vigencia hasta por noventa días más.

Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del Estado de Conmoción, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales. El Presidente le pasará inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración.

En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar

<sup>9</sup> ARTICULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas. (...)El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

PARAGRAFO. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.

La interpretación sobre estos elementos debe tener un enfoque restrictivo para no vaciar o soslayar los medios de control ordinario contemplados en la Ley 1437 de 2011 para impugnar actos administrativos, ni extender el ámbito de la figura del control inmediato de legalidad a actos administrativos territoriales cuyo contenido no esté desarrollando decretos legislativos proferidos en los distintos estados de excepción, que precisamente por su carácter excepcional y objeto especialísimo dirigido a conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos, normas en principio con vigencia breve, amerita la existencia de un medio también excepcional de control judicial con términos procesales reducidos que verifique su ajuste al ordenamiento jurídico.

En ese marco el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, fundado en el artículo 215 de la Carta Superior, declaró el estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional.

Por su parte el Alcaldesa del Municipio de Dagua, Valle del Cauca expide el Decreto 078-2020 del 17 de abril de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL PARÁGRAFO TERCERO Y EL PARÁGRAFO CUARTO DEL ARTÍCULO PRIMERO DEL DECRETO 074 DEL 02 DE ABRIL DE 2020 POR MEDIO DEL CUAL SE AMPLIA EL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO EN EL MUNICIPIO DE DAGUA VALLE, EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA COVID 19 Y TOMAN OTRAS MEDIDAS DE ORDEN PÚBLICO".

El Decreto municipal modificó los párrafos 3 y 4 del artículo 1 del Decreto 074-2020, teniendo como fin ampliar el horario para venta de productos agrícolas en las galerías y mercados a las personas provenientes de las zonas rurales y actualiza las excepciones para el abastecimiento de la población en general.

El Decreto municipal modificatorio del Decreto 074 de 2020, invoca las mismas facultades y competencias de este, las cuales reconocen a los Alcaldes como autoridad de policía en casos de emergencia sanitaria como las epidemias (artículos 296 y 315.2 C.N, 91 lit. B de la ley 136 de 1994, 14, 201 y 202 de la Ley 1801 de 2016, entre otros). Señala además, que el Ministerio de Salud y Protección declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio por medio de la Resolución 385 de marzo 12 de 2020 hasta el 30 de mayo de 2020, finalmente alude a los Decretos Nacionales 418, 420, 457 y 531 de 2020 expedidos por el Presidente de la República.

Analizadas las fuentes legales que justifican el Decreto municipal y las decisiones adoptadas, se observa que se refieren a normas y asuntos relacionados con el orden público cuyas facultades se encuentran asignadas a la autoridades nacionales y territoriales de forma ordinaria y

permanente, además con él se cumplen las recomendaciones y directrices de los organismos nacionales para conjurar y prevenir la extensión de los efectos de la pandemia COVID 19 por otro lado, los Decretos Nacionales 418, 420, 457 y 531 de 2020, este último relacionado con el aislamiento preventivo obligatorio hasta el 27 de abril del año en curso, 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), los cuales no son decretos legislativos 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 de los estados de excepción contemplados en la Constitución Política.

Es menester destacar que las restricciones a los derechos constitucionales adoptada por el alcalde municipal, emergen por el hecho de la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social en todo el territorio nacional con la aparición del virus coronavirus COVID19, sobre el cual el Gobierno Nacional ha dado las instrucciones de coordinación en los decretos citados, y no por la declaración del estado de excepción constitucional de emergencia económica, social y ecológica, se trata de dos situaciones diferenciadas con marcos legales<sup>10</sup> y finalidades distintas, a pesar de que la causa que

---

<sup>10</sup> Ley 1801 de 2016. 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:

1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.
2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.
3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.
4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.
5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.
6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.
7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.
8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.
9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.
10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.
11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.

origina las medidas legislativas y administrativas sea común.

En suma, a pesar de tratarse de un acto municipal de carácter general en ejercicio de una función administrativa, no se dan los demás 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, el Magistrado ponente

**RESUELVE:**

**1. NO AVOCAR** el conocimiento de control inmediato de legalidad del Decreto 078-2020 del 17 de abril de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL PARÁGRAFO TERCERO Y EL PARÁGRAFO CUARTO DEL ARTÍCULO PRIMERO DEL DECRETO 074 DEL 02 DE ABRIL DE 2020 POR MEDIO DEL CUAL SE AMPLIA EL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO EN EL MUNICIPIO DE DAGUA VALLE, EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA COVID 19 Y TOMAN OTRAS MEDIDAS DE ORDEN PÚBLICO", proferido por la Alcaldesa Municipal de Dagua, Valle del Cauca, por la razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**2.** Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea notificada legalmente remitiendo a los correos institucionales de la entidad territorial y al Ministerio Público, adicionalmente se comunique en los portales web de la Rama Judicial y del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, e informe que cualquier recurso debe presentarse electrónicamente (s02tadvalle@cendoj.ramajudicial.gov.co).

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS**  
Magistrado

---

12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.