



Rama Judicial
República de Colombia

Santiago de Cali, veintiocho (28) de mayo de dos mil veinte (2020)

Auto Interlocutorio No. 258

RADICACIÓN:	76001-23-33-000-2020-00262-00
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO	DECRETO 187 DEL 18 DE MARZO DE 2020
AUTORIDAD	MUNICIPIO DE CARTAGO, VALLE.

ASUNTO DEJA SIN EFECTOS AUTO QUE AVOCÓ CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

MAGISTRADO PONENTE: VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ

Encontrándose el proceso de la referencia a Despacho para proferir el fallo que en derecho correspondiere, se observa que, una vez analizado el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad, no es plausible proferir sentencia, según se analizará a continuación.

ANTECEDENTES

El Presidente de la República expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual declaró el «Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días».

Por motivo de dicha declaratoria y en atención a lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, el alcalde del Municipio de Cartago, Valle, remitió con destino a esta Corporación copia del Decreto 187 del 18 de marzo de 2020 "POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS FRENTE AL CORONAVIRUS COVID-19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES, EN CARTAGO VALLE DEL CAUCA"

Por reparto de la Secretaría General de esta Corporación, el control inmediato de legalidad del decreto municipal atrás referido le fue asignado para su sustanciación y proyección a este Despacho, el cual resolvió admitir ese medio de control a través de auto del 27 de marzo de 2020, ordenando imprimirle el trámite previsto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

De otra parte, se observa que, dentro del término de traslado, el Ministerio del Interior intervino en el proceso aduciendo que el acto no fue dictado en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos Legislativos dictados por el Presidente de la República "durante" la declaratoria del Estado de Excepción a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, como consecuencia

RADICACIÓN: 76001-23-33-000-2020-00262-00
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO 187 DEL 18 DE MARZO DE 2020
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE CARTAGO, VALLE.
ASUNTO: DEJA SIN EFECTOS AUTO QUE AVOCÓ CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD



Pág. No. 2 de 5

de la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, por lo que no es susceptible del control automático de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, pues el mismo fue expedido en virtud de las facultades constitucionales y legales conferidas al alcalde como primera autoridad de policía del municipio para la adopción de medidas necesarias para conservar el orden público en su jurisdicción, dentro de los parámetros establecidos por el ordenamiento jurídico.

Por lo anterior, se hace necesario sanear el proceso y adoptar la decisión que en derecho corresponda.

CONSIDERACIONES:

Una vez analizado de fondo el sustento fáctico y jurídico del acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad, esto es, el Decreto No. 187 del 18 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Cartago, Valle, el Despacho encuentra que, si bien se hizo referencia al Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, lo cual condujo a que este Despacho admitiera el control inmediato de legalidad del aludido decreto municipal, lo cierto es que, a partir de un análisis material del contenido de ese acto, se evidencia que no desarrolla decretos legislativos.

Las medidas adoptadas por el municipio de Cartago en el acto objeto de estudio, son aquellas que lo faculta el artículo 315 de la Constitución Política, Ley 1801 de 2016 y ley 715 de 2001, una vez declarada la situación de calamidad pública, y si bien 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, no se está desarrollando ningún decreto legislativo.

En efecto, del estudio del Decreto 187 del 18 de marzo de 2020 y la confrontación de sus consideraciones, así como de su resultado, nos pone en presencia de la decisión de fecha 23 de abril de 2020 adoptada en Sala Plena de esta Corporación con posterioridad a la providencia que avocó el control inmediato de legalidad y de la cual es miembro el suscrito Magistrado Ponente, donde consideró que no todos los actos administrativos expedidos por las autoridades regionales estaban sometidos a este procedimiento extraordinario con fundamento en el artículo 20 de la ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 de del CPACA, únicamente respecto de actos administrativos que desarrollen decretos legislativos. Se transcriben los apartes pertinentes *in extenso*, por reflejar la posición actual de esta Corporación al respecto¹:

"(...)

47. Lo primero que debe destacarse es que la interpretación propuesta toma en consideración circunstancias que no se predicán de todos los Estados de Excepción, sino de este en particular. Es decir, esa postura interpreta el artículo 20 de la Ley 137 de la 1994 de tal manera que solo encuentra justificación en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivado de la pandemia del Covid-19,

¹Tribunal Administrativo del Valle del Cauca. Sala Plena. Auto del 23 de abril de 2020. M.P. Patricia Feuillet Palomares.

RADICACIÓN: 76001-23-33-000-2020-00262-00
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO 187 DEL 18 DE MARZO DE 2020
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE CARTAGO, VALLE.
ASUNTO: DEJA SIN EFECTOS AUTO QUE AVOCÓ CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD



Pág. No. 3 de 5

pero que no resultaría válida en otros Estados de Excepción.

48. Ello permite reafirmar que el criterio material que determina la procedencia del control inmediato de legalidad es el de la naturaleza del acto administrativo como desarrollo de decretos legislativos, que encuentra justificación en todos los Estados de Excepción, y no únicamente en el declarado mediante Decreto Legislativo 417 de 2020.

49. Ahora, a juicio de la Sala, hacer extensivo el control inmediato de legalidad no es una medida idónea ni proporcionada para solucionar la preocupación que sirvió de fundamento a esa postura.

50. No es idónea porque no es una solución efectiva: en efecto, el Gobierno Nacional pudo haber dispuesto el aislamiento preventivo obligatorio sin necesidad de declarar el Estado de Emergencia —correspondió al ejercicio de la competencia atribuida por el numeral 4 del artículo 189 de la Constitución Política—, en cuyo caso las medidas administrativas adoptadas en ejercicio de competencias ordinarias para hacer frente a la pandemia no estarían sujetas a control inmediato de legalidad, a pesar de que se pudiera constatar la dificultad para promover el medio de control de nulidad simple.

51. Es más, hoy en día el aislamiento preventivo obligatorio se mantiene (junto con todas las circunstancias que dificultan la interposición del medio de control de simple nulidad) sin que haya habido necesidad de prorrogar el Estado de Excepción, lo que supone que, ahora, las medidas administrativas que querían incluirse en control inmediato de legalidad no lo estarán. En otras palabras, la interpretación sui generis dada al artículo 20 de la Ley 137 de 1994 no soluciona la aparente restricción del derecho a la tutela judicial efectiva, pues, se reitera, actualmente las medidas administrativas adoptadas para hacer frente a la pandemia y expedidas en ejercicio de competencias ordinarias no son pasibles del control inmediato de legalidad, aun cuando se mantiene la dificultad para cuestionarlas en ejercicio del medio de control de simple nulidad.

52. Por otra parte, la interpretación dada es desproporcionada en relación con el principio de justicia rogada que se mantiene en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Ese principio de justicia rogada puede constatarse a partir de la presunción de legalidad de los actos administrativos (artículo 88 del CPACA) y del deber que se le impone al demandante de indicar las normas violadas y el concepto de violación cuando se impugna un acto administrativo (numeral 4º del artículo 162 de la Ley 1437 de 2011)19.

53. En efecto, los actos administrativos de carácter general expedidos en ejercicio de competencias ordinarias pueden ser cuestionados bajo el medio de control de simple nulidad: ese es el control judicial que ha dispuesto el legislador (artículo 137 del CPACA). Las reglas que imperan en ese tipo de control judicial exigen que el análisis se realice frente a las normas invocadas en la demanda, y no de manera integral. Ello es una manifestación del principio de justicia rogada.

54. Siendo así, la Sala estima que es desproporcionado sustituir el control judicial previsto por el legislador para actos administrativos de carácter general expedidos en ejercicio de competencias ordinarias, que es un control limitado a las normas invocadas por la persona que cuestiona la legalidad, por un control integral, que es el que se predica del control inmediato de legalidad. No es conveniente que el poder judicial ejerza un control bajo reglas distintas a las definidas por el legislador”

De acuerdo con lo anterior, las medidas adoptadas por el Municipio de Cartago en el decreto 187 de 2020 restringiendo la concentración de personas y la determinación del toque de queda en el municipio, se deben calificar como administrativas y tal y como lo autorizan el artículo 315 de la Constitución Política;

RADICACIÓN: 76001-23-33-000-2020-00262-00
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO 187 DEL 18 DE MARZO DE 2020
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE CARTAGO, VALLE.
ASUNTO: DEJA SIN EFECTOS AUTO QUE AVOCÓ CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD



Pág. No. 4 de 5

ley 1801 de 2016 y Decreto 780 de 2016 por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, siendo esta la normativa que fue citada y sustenta el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad y que evidencia el ejercicio de las funciones propias del Alcalde como cabeza de la Administración Municipal, y dentro de sus prerrogativas ordinarias y de policía para la preservación del orden público, y no excepcionales, como acontecería, para este último evento, en el caso de recurrir a las atribuciones establecidas en los decretos legislativos proferidos por motivo de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, lo cual no sucedió en el sub lite.

Se evidencia igualmente que en las motivaciones del referido decreto se alude al decreto 420 del 18 de marzo de 2020, el cual es de naturaleza ordinaria en la jerarquía normativa, toda vez que fue expedido por el Presidente de la República en uso de facultades comunes que le otorga la Constitución como primera autoridad de policía en todo el territorio nacional, en otros términos, no tiene la categoría de decreto legislativo debido a que no fue dictado en uso de las facultades legislativas extraordinarias que le otorga el artículo 215 constitucional durante el tiempo de vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica que declaró mediante el Decreto 417 de este mismo año. En este sentido, las medidas adoptadas en el decreto municipal 187 del 18 de marzo de 2020 bien podían haber sido expedidas sin que se hubiese decretado el mencionado estado de excepción de que trata el artículo 215 constitucional.

Por estos motivos y conforme al citado artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, una vez reconsiderada la admisión del control inmediato de legalidad del aludido Decreto No 187 de 2020, se concluye que el mismo no fue proferido en desarrollo de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, sino que fue producto del uso de facultades ordinarias y no excepcionales atribuidas al alcalde municipal, razón por la cual resulta evidente que dicho acto administrativo no cumple con el presupuesto exigido por la norma en mención para ser objeto de control inmediato de legalidad, esto es, ser dictado en desarrollo de decretos legislativos.

Como consecuencia de todo lo previamente expuesto, la Sala concluye que en el presente asunto deberá dejarse sin efectos el auto dictado por este Despacho el 27 de marzo de 2020, a través del cual se resolvió admitir el control inmediato de legalidad del Decreto No 187 del 18 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del municipio de Cartago – Valle, y, en su lugar, no avocar el conocimiento del medio de control, de acuerdo a lo expuesto en precedencia.

En consecuencia, el Tribunal Administrativo del Valle,

RESUELVE

RADICACIÓN: 76001-23-33-000-2020-00262-00
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO 187 DEL 18 DE MARZO DE 2020
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE CARTAGO, VALLE.
ASUNTO: DEJA SIN EFECTOS AUTO QUE AVOCÓ CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD



Pág. No. 5 de 5

PRIMERO: DEJAR SIN EFECTOS el auto No. 207 dictado dentro del presente asunto el 27 de marzo de 2020, mediante el cual se resolvió admitir el control inmediato de legalidad del Decreto No 187 del 18 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de Cartago – Valle, de conformidad con lo expuesto, y en su lugar.

SEGUNDO: NO ASUMIR EL CONOCIMIENTO del control inmediato de legalidad del Decreto No 187 del 18 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de Cartago – Valle, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia

TERCERO: La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, por lo tanto, procede en contra del acto administrativo aludido los medios de control pertinentes previstos en la Ley 1437 de 2011 o demás normas concordantes.

CUARTO: Por secretaría, **NOTIFICAR** esta providencia por vía electrónica a la autoridad remitente, al Departamento del Valle del Cauca, Ministerio del Interior y delegado del 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.

QUINTO: Una vez ejecutoriada esta providencia, ARCHÍVESE el expediente.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE



VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ
Magistrado