



Rama Judicial
República de Colombia

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

Auto Interlocutorio No. 254

RADICACIÓN: 76001-23-33-000-2020-00271-00
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO 47 DEL 25 DE MARZO
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE BOLIVAR, 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 Bolívar, Valle, remitió con destino a esta Corporación copia del Decreto 47 del 25 de marzo de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA LA CALAMIDAD PUBLICA EN EL MUNICIPIO DE BOLIVAR VALLE DEL CAUCA POR EL CORONAVIRUS COVID-19".

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 Departamento del Valle del Cauca intervino en el proceso aduciendo que el decreto objeto de estudio, no es susceptible del control inmediato de legalidad, teniendo en cuenta que las medidas adoptadas pretendiendo direccionar la protección de los habitantes frente al coronavirus, no se fundamentan en el Decreto Matriz de la Declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica - Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 - impartida por el Gobierno Nacional como su eje

RADICACIÓN: 76001-23-33-000-2020-00271-00
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO 47 DEL 25 DE MARZO
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE BOLIVAR, VALLE.
ASUNTO: DEJA SIN EFECTOS AUTO QUE AVOCÓ CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD



Pág. No. 2 de 5

fundamental, sino que se limitó a seguir las recomendaciones provistas previamente por el Ministerio de Salud y Protección Social a través de los decretos, circulares y en las distintas normatividades existentes en materia de contratación estatal.

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. 47 del 25 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del municipio de Bolívar, Valle, el Despacho encuentra que si bien formalmente se enuncia en sus considerandos a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio nacional, misma que fue dispuesta por el Gobierno Nacional mediante Decreto legislativo N° 417 del 17 de marzo de 2020, e igualmente se hizo referencia a los Decretos 420 y 457 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 Bolívar en el acto objeto de estudio, son aquellas que lo faculta el capítulo VII de la Ley 1523 de 2012, una vez declarada la situación de calamidad pública, ya que 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 y finalmente que la Gobernación del Valle del Cauca, también previamente, declaró la calamidad pública en todo el Departamento mediante el Decreto 1-3-0675 de marzo 16 de 2020, por lo cual no se está desarrollando ningún decreto legislativo.

En efecto, del estudio del Decreto 47 del 25 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:

“(...)

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

En este mismo sentido el Despacho en providencia del 20 de mayo de 2020, Radicación 76001-23-33-000-2020-263-00, Control Inmediato de Legalidad, al resolver un recurso de súplica en un asunto de similares características, acogió los argumentos expuestos por la Sala Mayoritaria de la Corporación.

RADICACIÓN: 76001-23-33-000-2020-00271-00
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO 47 DEL 25 DE MARZO
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE BOLIVAR, VALLE.
ASUNTO: DEJA SIN EFECTOS AUTO QUE AVOCÓ CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD



Pág. No. 3 de 5

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, 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”

RADICACIÓN: 76001-23-33-000-2020-00271-00
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO 47 DEL 25 DE MARZO
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE BOLIVAR, VALLE.
ASUNTO: DEJA SIN EFECTOS AUTO QUE AVOCÓ CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD



Pág. No. 4 de 5

De acuerdo con lo anterior, las medidas adoptadas por el Municipio de Bolívar en el decreto 47 de 2020 se deben calificar como administrativas, tal y como lo autorizan el artículo 315 de la Constitución Política; ley 1523 de 2012 y ley 1801 de 2016 por el cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, siendo esta la normativa que fue citada y sustenta el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad y que evidencia el uso de facultades ordinarias 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 a los decretos 420 del 18 de marzo de 2020 y 457 del 20 de marzo de 2020, los cuales son de naturaleza ordinaria en la jerarquía normativa, toda vez que fueron expedidos 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 tienen aquellos la categoría de decretos legislativos debido a que no fueron dictados 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 47 del 25 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.

De otra parte, el Decreto 47 del 25 de marzo de 2020 declaró la situación de calamidad pública en el municipio de Bolívar y, hasta la fecha, no se ha expedido decreto legislativo que autorice, habilite u ordene a las autoridades territoriales esa declaración. Por consiguiente, el referido Decreto no es desarrollo de un decreto legislativo y, en consecuencia, no es susceptible de control inmediato de legalidad.

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 N° 47 del 25 de marzo 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 N° 47 del 25 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde del

RADICACIÓN: 76001-23-33-000-2020-00271-00
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO 47 DEL 25 DE MARZO
AUTORIDAD: MUNICIPIO DE BOLIVAR, VALLE.
ASUNTO: DEJA SIN EFECTOS AUTO QUE AVOCÓ CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD



Pág. No. 5 de 5

municipio de Bolívar – 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

PRIMERO: DEJAR SIN EFECTOS el auto dictado dentro del presente asunto el 25 de marzo de 2020, mediante el cual se resolvió admitir el control inmediato de legalidad del Decreto N° 47 del 25 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Bolívar – Valle, de conformidad con lo expuesto, y en su lugar.

SEGUNDO: NO ASUMIR EL CONOCIMIENTO del control inmediato de legalidad del Decreto N° 47 del 25 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Bolívar – 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.

Rama Judicial
República de Colombia
NOTIFIQUESE Y CUMPLASE


VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ
Magistrado