



## TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, veintinueve (29) de julio dos mil veinte (2020)

<b>MEDIO DE CONTROL</b>	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO 206 DEL 17 DE ABRIL DE 2020
<b>ENTIDAD REMITENTE</b>	ALCALDE DEL MUNICIPIO DE JAMUNDI VALLE
<b>RADICACION</b>	76001-23-33-000-2020-00976-00
<b>PROVIDENCIA</b>	AUTO INTERLOCUTORIO No. 147

### ANTECEDENTES

El alcalde del Municipio de Jamundí Valle, mediante correo electrónico remite a esta Corporación para el trámite de **control inmediato de legalidad** consagrado en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), el Decreto 206 del 17 de abril de 2020<sup>1</sup>.

Por reparto realizado el 28 de julio de 2020 el asunto correspondió a este Despacho, como sustanciador, para el trámite de rigor.

El Consejo Superior de la Judicatura mediante el Acuerdo PCSJA20-11518 del 16 de marzo de 2020 “*Por el cual se complementan las medidas transitorias de salubridad pública adoptadas mediante el Acuerdo 11517 de 2020*” dispuso que los funcionarios y empleados judiciales trabajen desde sus casas, por lo que se hace necesario adelantar todas las actuaciones que se deriven de esta providencia a través de los medios electrónicos, como lo contempla el artículo 186 del CPACA. Así mismo, en Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526 y PCSJA20-11529 de marzo de 2020; PCSJA20-11532, PCSJA20-11546 de abril de 2020; y PCSJA11547 y PCSJA20-11556 de mayo de 2020 dispuso suspender los términos de las actuaciones judiciales salvo algunas excepciones, entre las que se encuentra el control inmediato de legalidad de actos administrativos.

Por ser competencia de esta Corporación<sup>2</sup>, se estudiará la viabilidad de avocar el conocimiento del control de legalidad.

### CONSIDERACIONES

El artículo 55 de la Ley 137 de 1994 estableció un control automático de los decretos legislativos, que estará a cargo de la Corte Constitucional. A su vez el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 Estatutaria de Estados de Excepción, prevé:

<sup>1</sup> “POR MEDIO DEL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES DE ADMINISTRACION Y POLICIA FRENTE A LA PLAZA DE MERCADO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA Y EL ESTADO DE EMERGENCIA, ECONOMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA PROPICIADA POR LA PANDEMIA CORONAVIRUS COVID-19”

<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.

*“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”.*

El CPACA establece en el artículo 136 el medio de control inmediato de legalidad con igual objeto y su trámite lo regla el artículo 185 ídem que además consagra *“La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena”.*

La Constitución Política al ocuparse de los Estados de Excepción dispuso una serie de controles de orden político y jurídico que el Gobierno plasma en actos de carácter general, y que constituyen el marco jurídico y conceptual de aquellos actos que dicten los entes territoriales atendiendo su función administrativa.

De manera que el control inmediato de legalidad de esos actos dictados por los gobiernos territoriales cuya competencia les corresponde a los Tribunales Administrativos debe reunir como requisito de especialidad que los mismos se hubieren dictado en desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional, incluido el que declara el Estado de excepción.

La Sala Plena del Consejo de Estado señaló como rasgos característicos del control inmediato de legalidad, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y *“su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos”.* Así, en sentencia de 20 de octubre de 2009<sup>3</sup>, la Sala indicó lo siguiente:

*“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: “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>4</sup>.***  
*(Resalta el Despacho).*

En el marco de la emergencia social el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, y los decretos ordinarios 457 del 22 de marzo de 2020, 531 y 536 del 8 y 11 de abril de 2020 que ordenaron el aislamiento preventivo, además del decreto 507 del 1 de abril de 2020 por el cual se adoptan medidas para

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, CP: Mauricio Fajardo Gómez Sentencia de veinte (20) de octubre de dos mil nueve (2009) Radicación número: 11001-03-15- 000-2009-00549-00(CA)

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 2 de noviembre de 1999; Consejero Ponente: Carlos Arturo Orjuela Góngora; Radicación número: CA- 037.

favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos.

En posición minoritaria de la Corporación, la suscrita magistrada considera que: i) el control material de los actos territoriales y su objeto de desarrollo parte desde el propio decreto legislativo que declara el estado de excepción, precisamente porque aún, tratándose de facultades ordinarias, las razones de anormalidad que las hacen utilizables vienen dadas por el contexto de la emergencia; ii) el legislador en el artículo 20 de la ley 137 de 1994 no excluyó el decreto legislativo que declara el estado de excepción de la posibilidad de ser desarrollado, ni condicionó que su desarrollo sea directo; iii) la Corte Constitucional en sentencia C-070 de 2009 estableció que el control automático de los decretos legislativos dictados por el ejecutivo dentro de los estados de excepción incluye, el que la declara, entonces, *mutatis mutandis*, el control que por competencia nos fue asignado incluye el de aquellos actos territoriales que se expidan como desarrollo directo o indirecto del estado de emergencia; iv) conforme al artículo 215 CP todas las medidas ejecutivas dictadas para atender y superar las circunstancias que motivan la declaratoria del estado de excepción son desarrollo de facultades extraordinarias y por ello los decretos ordinarios expedidos por el presidente de la República dentro del estado de excepción, si bien no son formalmente legislativos (porque no fueron rotulados así, ni reúnen las firmas de todos los ministros), lo son sentido material en la medida en que, afectan drásticamente derechos fundamentales y sociales o invaden y aún suspenden de facto, el ordenamiento jurídico interno aplicable en tiempos de normalidad, tal es el caso de los decretos 457 de 22 de marzo<sup>5</sup>, 531 del 8 de abril de 2020<sup>6</sup>, 536 del 11 de abril de 2020<sup>7</sup> y 507 del 1 de abril de 2020<sup>8</sup>; y, v) tampoco podemos limitarnos al control meramente formal porque soslaya el principio de integralidad<sup>9</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>10</sup>

No obstante, para la sala mayoritaria de la Corporación “(...) *Una interpretación literal del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 permite concluir que 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. Esa segunda característica supone que el acto administrativo contiene*

<sup>5</sup> “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”

<sup>6</sup> “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”

<sup>7</sup> “Por el cual se modifica el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”

<sup>8</sup> “Por el cual se adoptan medidas para favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada mediante el Decreto 417 de 2020”.

<sup>9</sup> (ii) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados “deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico”<sup>9</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>10</sup> Ver entre otras: C-179 de 1994. C-366 de 1994, C-216 de 1999 y C-156 de 2011

***disposiciones que estén encaminadas a permitir la ejecución o aplicación del decreto legislativo (en ello consiste su desarrollo)***<sup>11</sup>

Así mismo, que el Decreto 417 de 2020 que declara la emergencia económica y social no puede ser desarrollado de manera directa, y en esa medida, entre este y los actos administrativos locales de carácter general debe mediar un decreto legislativo; los decretos 457, 531 y 536 de 2020 que versan sobre el orden público y el aislamiento social obligatorio y 507 sobre las medidas para favorecer el acceso de los hogares más vulnerables a los productos de la canasta básica, medicamentos y dispositivos médicos, se fundan en competencias ordinarias del presidente sin que remitan al artículo 215 Constitucional, no fueron suscritos por todos los ministros, y la Corte Constitucional no asumió su control de oficio, por tanto, no son decretos legislativos, y los decretos locales que se profieran con base en ellos o en relación a los temas que ellos tratan, no son susceptibles de control inmediato de legalidad.<sup>12</sup>

El Decreto 206 del 17 de abril 2020 fue dictado por el alcalde de Jamundí Valle con el fin de impartir instrucciones de administración y policía referentes al funcionamiento de la plaza de mercado en virtud de la emergencia del Coronavirus COVID-19, con fundamento en las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 315 de la Constitución Política<sup>13</sup>, el poder extraordinario de policía establecido en la Ley 1801 de 2016<sup>14</sup>, y la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012 que señalan que los alcaldes ejercen la funciones delegadas por el Presidente de la República o el gobernador respectivo; el acto local redujo a cero (0) la tarifa estipulada para los comerciantes y campesinos productores que desarrollen labores en la plaza de mercado durante la emergencia dictada por el gobierno y limitó la libre circulación de los mismos y de los habitantes del municipio en dicho lugar con atención al público en los horarios de 6:00 am a 4:00 pm, incluida la disposición final de desechos y los respectivos protocolos de seguridad; es decir, **adoptó medidas de carácter general, en ejercicio de la función administrativa** para lo cual se invocan las atribuciones propias de la primera autoridad a nivel municipal, expedidas **durante el estado de excepción** pues el acto está fechado 17 de abril de 2020<sup>15</sup>, material y sustancialmente desarrollan los decretos 457 de marzo de 2020, 507, 531 y 536 de abril de 2020 **que formalmente no son decretos legislativos**<sup>16</sup>.

En esta secuencia, por disciplina de mayoría que rige la Corporación se adopta la posición de la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca<sup>17</sup>, para concluir que el Decreto 206 expedido por el alcalde del

<sup>11</sup> Tribunal Administrativo del Valle. MP. Patricia Feuillet Palomares. Exp. 2020-0244 Auto resuelve recurso de súplica contra el auto que resolvió no asumir el conocimiento de un control inmediato de legalidad sobre un decreto municipal.

<sup>12</sup> Ibidem

<sup>13</sup> Atribuciones del alcalde (...).

3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.

<sup>14</sup> Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

<sup>15</sup> Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional por 30 días calendario.

<sup>16</sup> Según la tesis mayoritaria del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca.

<sup>17</sup> Decisión que se soporta en principios superiores de economía, celeridad y seguridad jurídica pues los magistrados ponentes de la tesis minoritaria, hemos presentado en sesiones de sala plena del 10 y 12 de junio del presente año, como consta en las actas respectivas, ponencias de sentencias que deciden de fondo realizando el control inmediato de actos administrativos locales que desarrollaron decretos formalmente ordinarios pero que implican restricciones intensas de derechos fundamentales y sociales de la comunidad, proyectos que fueron derrotados y se asumió que la ponencia de reemplazo debería dar por terminado el proceso mediante providencia

municipio de Jamundí Valle el 17 de abril de 2020 no es susceptible del control inmediato de legalidad de que tratan los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437, sin perjuicio de que pueda ser demandado a través de los demás medios de control que prevé la Ley 1437 de 2011 y por ello este Despacho no asumirá el conocimiento del asunto.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: NO ASUMIR** el control inmediato de legalidad del Decreto 206 expedido por el alcalde del municipio de Jamundí Valle el 17 de abril de 2020 por las razones expuestas.

**SEGUNDO:** Por secretaría, **NOTIFICAR** esta providencia por vía electrónica a la autoridad remitente (Municipio de Jamundí Valle) y al 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.

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

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**ZORANNY CASTILLO OTALORA**  
Magistrada