



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, dieciocho (18) de junio de dos mil veinte (2020)

AUTO INTERLOCUTORIO

Magistrado Ponente: Dr. RONALD OTTO CEDEÑO BLUME

MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO	DECRETO N°. 165 DEL 26 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDIA DEL DISTRITO DE BUENAVENTURA
RADICACIÓN	76001-23-33-000-2020-00412-00

1. ASUNTO

Procede el Despacho, una vez agotado el trámite establecido en el artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, a pronunciarse frente al control inmediato de legalidad del Decreto No. 0165 del 26 de marzo de 2020 expedido por el **DISTRITO DE BUENAVENTURA**, *“Por medio del cual se adiciona al Decreto 0162 del 23 de marzo de 2020, nuevas medidas respecto a la movilidad en la actividad del cobro de subsidios en los programas institucionales del Departamento de la Prosperidad Social: familias en acción, jóvenes en acción, adulto mayor y la unidad de víctimas”*, conforme lo establece el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Lo anterior, teniendo en cuenta que en sesión de la Sala Plena llevada a cabo el día 12 de junio de 2020 se aprobó que con fundamento en el artículo 125 y los numerales 1 y 6 del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, los autos que declaren la falta de competencia funcional para ejercer el control inmediato de legalidad son de ponente, siempre que el auto no sea consecuencia de una ponencia derrotada en Sala Plena.

2. ACTO ADMINISTRATIVO SOMETIDO A CONTROL

El día 26 de marzo de 2020, el **DISTRITO DE BUENAVENTURA** expidió el Decreto No. 0165¹, a través del cual adoptó una serie de medidas para proteger a la comunidad y evitar la propagación del virus COVID-19. El tenor literal de la parte resolutive del citado acto es el siguiente:

¹*“Por medio del cual se adiciona al Decreto 0162 del 23 de marzo de 2020, nuevas medidas respecto a la movilidad en la actividad del cobro de subsidios en los programas institucionales del Departamento de la Prosperidad Social: familias en acción, jóvenes en acción, adulto mayor y la unidad de víctimas”*.

ARTICULO 1°. ADICIONAR al párrafo 3° del artículo 3° del decreto 0162 del 23 de marzo de 2020, por medio del cual se adopta la medida de aislamiento preventivo transitorio, ordenado por el señor presidente de la República, mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus (Covid-19) en el Distrito de Buenaventura, los numerales 3.2 y 3.3. Los cuales quedaran así:

3.2. Se establece la medida de "Pico y Cedula" para los ciudadanos bancarizados que van a realizar el cobro de subsidios de los programas institucionales del Departamento para la Prosperidad Social: familias en acción, jóvenes en acción, adulto mayor y las ayudas humanitarias de la Unidad de Víctimas; de acuerdo al último dígito del número de la cedula de ciudadanía de los beneficiarios.

Los beneficiarios, podrán desplazarse los sitios autorizados para dicho cobro, teniendo en cuenta el horario de atención establecido por cada punto de pago y de forma organizada, de la siguiente manera:

	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	sábados	Domingos
Ultimo dígito de la cedula de ciudadanía	1, 2 y 3	4, 5 y 6	7, 8 y 9	0, 1 y 2	3, 4 y 5	6, 7 y 8	9 y 0

3.3. los ciudadanos de que trata el presente artículo, deberán adoptar las medidas establecidas en el artículo 13° del Decreto N° 0147 del 15 de marzo de 2020 y las distancias recomendadas entre persona a persona.

3.4. Las personas que no cumplan las disposiciones anteriores, serán objeto de las sanciones administrativas y/o penales correspondientes.

ARTICULO 2°: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga los actos administrativos que le sean contrarios.

El **DISTRITO DE BUENAVENTURA** adoptó la anterior decisión con miras a adicionar el Decreto N° 162 del 23 de marzo de 2020, "por medio del cual se adopta la medida de aislamiento preventivo transitorio, ordenado por el señor Presidente de la República, mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus (Covid-19) en el Distrito de Buenaventura", en lo que respecta a la medida del "pico y cédula" para el cobro de subsidios de los programas institucionales del Departamento para la Prosperidad Social, familias en acción, jóvenes en acción, adulto mayor, y las ayudas humanitarias de la Unidad de Víctimas.

Puntualmente, la administración distrital tuvo en consideración que el Gobierno Nacional expidió el Decreto N° 457 del 22 de marzo de 2020 ordenando el aislamiento preventivo obligatorio a todos los habitantes del país en el marco de la emergencia sanitaria causada por el Covid-19, limitando totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional.

De igual forma, se fundamentó en el artículo 2 del citado Decreto N° 457 del 22 de marzo de 2020, a través del cual se le ordenó a Alcaldes y

Gobernadores adoptar en el marco de sus competencias constitucionales y legales, las instrucciones, actos, y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio, de todas las personas residentes en sus respectivas jurisdicciones.

3. INTERVENCIONES

MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora delegada ante esta corporación, emitió concepto dentro del presente asunto, en el sentido de no objetar la legalidad del Decreto No. 165 del 26 de marzo de 2020, tras considerar que dicho acto administrativo cumple tanto con los parámetros formales como materiales para su expedición.

En efecto, concluyó que el Decreto No. 0165 del 26 de marzo de 2020 fue expedido por la autoridad competente, que existe conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, se encuentra supeditado a las formas del acto general y las medidas adoptadas son proporcionales para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

4.- PROBLEMA JURIDICO

Corresponde al Despacho determinar, en primer lugar, si es posible emitir un pronunciamiento de fondo en ejercicio del medio de control inmediato de legalidad frente al Decreto No. 0165 del 26 de marzo de 2020, expedido por el **DISTRITO DE BUENAVENTURA**.

En caso de resultar procedente, se deberá establecer si las medidas adoptadas en dicho acto administrativo se ajustan a los requisitos de índole formal y material que se han establecido para efectos de impartir legalidad a un Decreto promulgado con ocasión a la declaratoria del Estado de Excepción.

5.- TESIS DEL DESPACHO

El Despacho declarará la terminación del proceso por falta de competencia de este Tribunal Administrativo para ejercer el control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 0165 del 26 de marzo de 2020, al no cumplir éste con las características que exige el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; de manera que no puede entonces dictarse válidamente una sentencia.

6.- CONSIDERACIONES

6.1. El artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, *“Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”*, dispone que 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 automático 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 Presidente de la República, en el marco de los Estados de Excepción, expide diferentes clases de normas, a saber: (i) el Decreto que declara el Estado de Excepción; (ii) los Decretos que lo desarrollan adoptando medidas para conjurar la crisis y (iii) los Decretos que reglamentan los que adoptan las medidas², estos últimos, objeto de control inmediato de legalidad.

A su turno, el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, alude al control automático 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 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”.

Conforme a esta disposición, el control inmediato de legalidad ejercido por los Tribunales Administrativos procede respecto de: (i) las medidas de carácter general emanadas de autoridades territoriales; (ii) dictadas en ejercicio de la función administrativa y (iii) como desarrollo de los Decretos Legislativos durante los Estados de Excepción.

La Corte Constitucional, en sentencia C-179 de 1994³ declaró exequibles los incisos primero y segundo del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 que consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los Decretos Legislativos dictados por el Presidente de la República durante los Estados de Excepción, precisando que este control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.

Por su parte, el Consejo de Estado en sentencia del 16 de junio de 2009⁴, señaló las principales características de este medio de control, a la luz de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción. Al respecto, consideró que: i) se trata de un proceso judicial; ii) es un control automático e inmediato, porque debe remitirlo la autoridad que expidió el Decreto reglamentario o acto administrativo general a la Corporación dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición, para que se ejerza el examen

²Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 16 de junio de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00305-00 (CA).

³Corte Constitucional, M.P. Carlos Gaviria Díaz

⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Radicación número: 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA) Consejero Ponente: ENRIQUE GIL BOTERO, reiterada en sentencia del 1º de julio de 2010, M.P. María Claudia Rojas Lasso

de legalidad correspondiente; iii) el control no impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos; iv) no es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, toda vez que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad; v) se trata de un control oficioso que no opera por vía de acción, es decir, no está sujeto a la presentación de una demanda contenciosa que demarque los límites para el juicio de la legalidad del acto; vi) el control es integral en relación con los Decretos Legislativos respectivos y el artículo 215 de la Constitución Política, toda vez que, pese a que la norma no lo señala en forma expresa, necesariamente debe ser así, pues si no opera por vía de acción resulta lógico que el juez asuma el control completo de la norma.

Así las cosas, el control inmediato de legalidad está instituido para garantizar el orden legal y constitucional del Estado de Derecho en condiciones de anormalidad estatal e institucional, porque los poderes del ejecutivo se maximizan legítimamente y las autoridades, en ejercicio de la función administrativa, se ven avocadas para concretar en la realidad aquellos enunciados abstractos que materializan la legislación en el Estado de Excepción.

6.2. Previo a verificar los requisitos de procedencia, el Despacho debe estudiar y determinar si el Decreto No. 0165 del 26 de marzo de 2020 es un acto susceptible de control inmediato de legalidad, en atención a los siguientes aspectos:

Conforme lo ha señalado en reiteradas oportunidades el Consejo de Estado⁵, la proposición jurídica incompleta como requisito de validez de la demanda, impide el ejercicio de la capacidad decisoria del juez frente al litigio propuesto, pues el acto demandado no es autónomo, por encontrarse en una inseparable relación de dependencia con otros no impugnados que determinan su contenido, validez o su eficacia.

En virtud de lo anterior, ha considerado la citada Corporación que, el conjunto de actos administrativos que constituyen una unidad jurídica, delimitan necesariamente el marco de decisión del juez administrativo por la identidad y la unidad de su contenido y de sus efectos jurídicos, sin que puedan separarse al abordar el análisis de legalidad correspondiente⁶.

En efecto, uno de los presupuestos en que se ha reconocido la configuración de una proposición jurídica incompleta, es cuando el acto acusado no es autónomo porque se encuentra directamente relacionado con otro u otros no impugnados que determinan su contenido, validez o eficacia, eventos en los que le resultaría imposible emitir una decisión de fondo al operador judicial.

⁵Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", Consejero Ponente: **RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**, providencia fechada el trece (13) de febrero de dos mil veinte (2020), dentro del proceso identificado con la radicación número: 66001-23-33-000-2016-00175-01(1111-18).

⁶*Ibidem*.

Concretamente, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha considerado que la proposición jurídica incompleta se puede configurar en dos circunstancias, de forma alternativa o sumada, así: i) cuando el acto acusado torna lógicamente imposible la decisión de fondo debido a una irreparable ruptura de su relación con la causa *petendi*, o ii) cuando el acto demandado no es autónomo por encontrarse en una inescindible relación de dependencia con otro u otros no impugnados que determinan su contenido, validez o su eficacia, eventos en los que como se expresó resulta imposible emitir una decisión de fondo para el Juez⁷.

6.3. Ahora bien, concretando lo anterior al *sub lite* se tiene que el acto administrativo objeto de estudio, esto es, el Decreto No. 0165 del 26 de marzo de 2020, adicionó el Decreto 0162 del 23 de marzo de 2020 en cuanto a las medidas adoptadas en materia de movilidad dentro del **DISTRITO DE BUENAVENTURA.**

Concretamente y a través del citado Decreto 0162 del 23 de marzo de 2020, la administración distrital adoptó la medida de aislamiento preventivo transitorio ordenada por el Presidente de la República mediante el Decreto N° 457 del 22 de marzo de 2020 en virtud de la emergencia sanitaria generada por el Covid-19, para lo cual estableció en su artículo tercero una serie de excepciones que garantizaran el cumplimiento de dicha medida, así como una reglas de movilidad con base en el último dígito de la cédula de ciudadanía "*pico y cédula*", con miras a que el desplazamiento de la ciudadanía se efectuara en forma organizada.

En tal sentido y con posterioridad, el Decreto No. 0165 del 26 de marzo de 2020 adicionó el artículo tercero en cita, incluyendo dentro de la medida del "*pico y cédula*" la actividad del cobro de subsidios en los programas institucionales del Departamento de la Prosperidad Social: familias en acción, jóvenes en acción, adulto mayor y la unidad de víctimas.

Así las cosas, es evidente que la voluntad de la administración distrital en materia de aislamiento preventivo obligatorio, se materializó a través de los dos actos administrativos en cita, esto es, el Decreto 0162 del 23 de marzo de 2020 y el Decreto No. 0165 del 26 de marzo de 2020, entre los cuales existe una relación inescindible, pues el segundo acto depende necesariamente del primero.

En este orden de ideas y en aplicación del principio constitucional de unidad de materia, en el presente caso debió acumularse el conocimiento de ambos decretos para no ejercer el control inmediato de legalidad en forma separada y así, salvaguardar el principio de seguridad jurídica.

No obstante, ello no fue posible, pues para la fecha en que se avocó el conocimiento del Decreto No. 0165 del 26 de marzo de 2020⁸, el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca ya había resuelto no

⁷Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejera Ponente: **SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**, providencia proferida el cinco (5) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), dentro del proceso identificado con radicación N° 11001-03-25-000-2014-00044-00(0096-14).

⁸ Auto Interlocutorio proferido el 14 de abril de 2020 con ponencia del Magistrado Ronald Otto Cedeño Blume.

avocar el conocimiento del Decreto 0162 del 23 de marzo de 2020⁹, decisión que además fue posteriormente confirmada por la Sala Plena en sesión llevada a cabo el día 18 de mayo de 2020 al resolver el recurso de súplica respectivo.

Debe concluirse entonces que, para el Despacho no es posible emitir un pronunciamiento de fondo frente al Decreto No. 0165 del 26 de marzo de 2020, esto es, si el mismo se encuentra o no ajustado a derecho conforme a los requisitos de índole formal y material que se han establecido para efectos de impartir legalidad a un Decreto promulgado con ocasión a la declaratoria del Estado de Excepción.

Lo anterior, tras considerar que en este caso lo accesorio debe seguir la suerte de lo principal, es decir, que al no haberse avocado el conocimiento del acto administrativo principal (Decreto 0162 del 23 de marzo de 2020) y no haberse emitido un pronunciamiento de fondo frente a su legalidad, en los términos antes explicados, igual suerte debe correr el acto administrativo que lo adicionó (Decreto No. 0165 del 26 de marzo de 2020).

Recuérdese en este punto que, conforme la jurisprudencia del Consejo de Estado, la decisión adoptada debe garantizar el principio constitucional de unidad de materia y referirse a todos los actos administrativos que reflejen la voluntad de la administración frente a una situación jurídica, particular y concreta.

Si bien en principio el Decreto bajo examen fue avocado por esta instancia judicial para ejercer el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, analizado nuevamente y con el rigor que requiere el estudio de estos procesos, es claro que el mismo no puede estudiarse en sentencia mediante el medio de control inmediato de legalidad, conforme a lo expuesto.

Recuérdese que, de conformidad con las reglas de competencia establecidas por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia, 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, por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.

Así las cosas, el Despacho advierte que al no cumplir el Decreto *sub examine* con las características que exige el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este Tribunal Administrativo carecía de competencia para asumir su estudio bajo la égida del citado mecanismo de control.

⁹ Auto Interlocutorio proferido el 2 de abril de 2020 con ponencia del Magistrado Jhon Erick Chaves Bravo.

En virtud de lo expuesto, se declarará la terminación del proceso por falta de competencia.

7. DECISION

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR la terminación del presente proceso por falta de competencia para ejercer el control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 0165 del 26 de marzo de 2020, expedido por el **DISTRITO DE BUENAVENTURA**, conforme a los argumentos expuestos en precedencia.

SEGUNDO: Por Secretaría, **NOTIFICAR** esta providencia por vía electrónica al Alcalde del **DISTRITO DE BUENAVENTURA** y al Ministerio Público.

TERCERO: Publíquese esta decisión, en las páginas web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, para conocimiento de la comunidad.

CUARTO: ORDENAR al señor Alcalde del **DISTRITO DE BUENAVENTURA** o a quien él delegue para tales efectos, que a través de la página web oficial de esa entidad municipal, se publique este proveído a fin de que todos los interesados tengan conocimiento de esta decisión. La Secretaría del Tribunal requerirá a la referida entidad estatal para que presente un informe sobre el cumplimiento de esta orden.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE



RONALD OTTO CEDENO BLUME
Magistrado