



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, seis (06) de julio 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.º 072 DEL 24 DE ABRIL DE 2020 EXPEDIDO POR EL MUNICIPIO DE SAN PEDRO-VALLE
RADICACIÓN	76001-23-33-000-2020-00518-00

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. 072 del 24 de abril de 2020 expedido por el **MUNICIPIO DE SAN PEDRO-VALLE**, *“Por medio del cual se establecen medidas para el mantenimiento del aislamiento preventivo obligatorio y orden público ordenado mediante Decreto Presidencial N.º 593 del 24 de marzo del 2020 con ocasión a la pandemia generada por el covid-19 y se dictan otras disposiciones”*, 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 24 de abril de 2020, el **MUNICIPIO DE SAN PEDRO-VALLE** expidió el Decreto No. 072¹, a través del cual se impartieron instrucciones preventivas sanitarias y acciones transitorias administrativas y de policía para la contención del covid-19 en dicha territorialidad.

El anterior acto administrativo se profirió con fundamento entre otros, en el Decreto No. 418 de 2020, por medio del cual determinó que la dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, está en cabeza

¹*“Por medio del cual se establecen medidas para el mantenimiento del aislamiento preventivo obligatorio y orden público ordenado mediante Decreto Presidencial N.º 593 del 24 de marzo del 2020 con ocasión a la pandemia generada por el covid-19 y se dictan otras disposiciones”*

del Presidente de la República, el Decreto No. 420 de 2020, por medio del cual se impartieron instrucciones a los Gobernadores y Alcaldes en materia de orden público, orientadas a prevenir el contagio de las personas por causa del coronavirus, y principalmente, en el Decreto No. 593 de 2020, a través del cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del covid-19.

3. INTERVENCIONES

3.1. 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. 072 del 24 de abril 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 *sub examine* 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.

También adujo que el acto administrativo general que se examina se encuentra atado al Decreto 420 de 18 de marzo de 2020, por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público, el cual se complementa con los Decretos 457 de 22 de marzo de 2020, 531 de 8 de abril de 2020 y 593 de 24 de abril de 2020, estos últimos por los que se declara el aislamiento preventivo obligatorio y se refuerzan con el Decreto Legislativo 539 del 13 de abril de 2020 expedido durante el término de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus covid19.

4.- PROBLEMA JURIDICO

Corresponde al Despacho determinar, en primer lugar, si resulta procedente el ejercicio del medio de control inmediato de legalidad frente al Decreto No. 072 del 24 de abril de 2020, expedido por el **MUNICIPIO DE SAN PEDRO-VALLE**.

En caso de resultar procedente, el Despacho deberá establecer si la decisión administrativa adoptada en dicho acto administrativo se ajusta a los requisitos de índole formal y material que se han establecido para efectos de impartir legalidad a un Decreto Municipal 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. 072 del 24 de abril 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.- Marco normativo y jurisprudencial del medio de control inmediato de legalidad

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

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

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 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.-Procedibilidad del control inmediato de legalidad

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 tres características: i) ser de carácter general; ii) ser dictados en ejercicio de la función administrativa y iii) ser expedidos en desarrollo de los Decretos

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

Legislativos expedidos por el Presidente de la República durante el Estado de Excepción.

Conforme a lo anterior, el Despacho procede a revisar los requisitos de procedibilidad del acto administrativo objeto de revisión.

6.2.1.-Ser de carácter general

En cuanto a este primer requisito, conviene recordar que desde el punto de vista de su contenido, los actos administrativos se clasifican en generales o particulares, según que sus efectos estén dirigidos a una generalidad de personas o a un sujeto determinado o determinable. Así lo ha sostenido el Honorable Consejo de Estado de tiempo atrás, al explicar que:

“La diferencia entre los actos de contenido particular y general depende del grado de indeterminación que tengan los sujetos destinatarios del mismo, como lo ha precisado esta Sala: “Para diferenciar un acto administrativo general de uno particular es necesario tener presente los siguientes aspectos: El acto administrativo se entiende, entre otras perspectivas, como una decisión adoptada o expedida en función administrativa a través de la cual la autoridad crea, modifica o extingue una posición de una persona o conjunto de personas determinadas o indeterminadas frente a una norma de derecho (situación jurídica). El acto singular o particular no necesariamente tiene un destinatario único, por cuanto puede ir dirigido tanto a una persona como a un grupo determinado de personas; en tanto que el acto general se expide siempre para un grupo indeterminado de personas a quienes se les crea, modifica o extingue una situación jurídica, dependiendo de las conductas o roles que ellas mismas asuman”⁵. (Subrayado fuera del original)

De la revisión del contenido del Decreto No. 072 del 24 de abril de 2020, se observa que éste reviste el carácter de general, pues imparte instrucciones preventivas sanitarias y acciones transitorias administrativas y de policía para la contención del covid-19 en el **MUNICIPIO DE SAN PEDRO-VALLE**, por lo que la misma cobija a todos los habitantes de dicha municipalidad.

6.2.2.- Ser dictado en ejercicio de la función administrativa

Es preciso señalar que la naturaleza de las funciones estatales no obedece a un criterio meramente orgánico, sino también, a uno sustantivo o material, según el cual, no es el órgano que produce la manifestación de voluntad o la actividad estatal, el que define la naturaleza del acto, sino también la materia o sustancia de que está provista la misma. En consecuencia, de la amplia gama de actividad que se manifiesta en la administración pública, podemos identificar la que corresponde a la actividad administrativa, que por su complejidad la componen una diversidad de contenidos: la prestación de servicios públicos, las actividades de fomento, las funciones de policía, las labores de inspección, control y vigilancia, la ejecución de las obras públicas, que en últimas corresponde a los cometidos estatales.

De acuerdo con las atribuciones de los Alcaldes, consagradas en el artículo 315 de la Constitución Política y en el literal b) artículo 91 de la Ley 136 de 1994, corresponde a éstos en materia de orden público y entre otras, las funciones de conservar el orden público en el municipio, de conformidad

⁵ Consejo De Estado- Sección Segunda- Subsección “A”. Sentencia del 4 de marzo de 2010, Expediente No. 2003-00360-01 (3875-03), M.P. **ALFONSO VARGAS RINCÓN**.

con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo Gobernador; así como la de dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como: a) restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos; b) decretar el toque de queda; y c) restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes.

En virtud de lo anterior, se tiene que las medidas adoptadas en el Decreto No. 072 del 24 de abril de 2020, fueron expedidas en ejercicio de funciones administrativas propias del mandatario local del **MUNICIPIO DE SAN PEDRO-VALLE**.

6.2.3.- Ser expedido en desarrollo de los Decretos Legislativos expedidos por el Presidente de la República durante el Estado de Excepción.

De la revisión del contenido del Decreto No. 072 del 24 de abril de 2020, se observa que éste se fundamentó en las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 2º, 49º, 95º, 113º, 209º, 288, 315º de la Constitución Política y en la Ley 599 de 2000, Ley 1523 de 2012, Ley 1751 de 2015 y Ley 1801 de 2016; así como en el Decreto No. 418 de 2020, por medio del cual determinó que la dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, está en cabeza Presidente de la República, el Decreto No. 420 de 2020, por medio del cual se impartieron instrucciones a los Gobernadores y Alcaldes en materia de orden público, orientadas a prevenir el contagio de las personas por causa del coronavirus, y principalmente, en el Decreto No. 593 de 2020.

Ahora, revisado el Decreto *sub examine*, se observa que éste fue expedido por fuera de la vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Presidente de la República, mediante el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, el cual tenía un término perentorio de 30 días calendario.

En este punto, es menester precisar que si bien este Despacho ha señalado de manera reiterada que los actos administrativos territoriales generales que desarrollen las líneas temáticas de los Decretos No. 417 del 17 de marzo de 2020 y No. 637 del 6 de mayo de 2020, por medio de los cuales se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, con ocasión de la pandemia derivada del Covid-19, pueden ser objeto del medio de control inmediato de legalidad, en la medida que tal como lo ha señalado la Corte Constitucional los Decretos declaratorios del Estado de Excepción son considerados Decretos Legislativos por denominación constitucional⁶, ellos deben expedirse bajo la vigencia de dicha declaratoria de excepción.

Así las cosas, el acto administrativo objeto de estudio fue proferido por fuera del término previsto en el estado de excepción, pues conforme lo antes indicado, los 30 días del estado de excepción declarado a través del Decreto N° 417 del 17 de marzo de 2020 corrieron desde el 17 de marzo de

⁶ Sentencia C-049 de 2012.

MEDIO DE CONTROL
ACTO ADMINISTRATIVO

RADICACIÓN

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
DECRETO N°. 072 DEL 24 DE ABRIL DE 2020 EXPEDIDO POR EL
MUNICIPIO DE SAN PEDRO-VALLE
76001-23-33-000-2020-00518-00

2020 hasta el 17 de abril de 2020, y el Decreto No. 072 analizado en el presente asunto fue expedido el 24 de abril de 2020.

Si bien con posterioridad el Gobierno Nacional declaró nuevamente el estado de excepción mediante el Decreto No. 637 del 6 de mayo de 2020, para el momento en que fue promulgado el Decreto Municipal en revisión (24 de abril), el primer estado de excepción ya había expirado, mientras el segundo estado de excepción aún no había comenzado a regir.

En ese orden de ideas, si bien el Decreto No. 072 del 24 de abril de 2020 tiene una directa relación con el Decreto Legislativo No. 417 de 2020, lo cierto es que no puede considerarse como un desarrollo de dicho Decreto Legislativo, en tanto el Decreto No. 417 de 2020 tenía una vigencia temporal de 30 días calendario, y como ya se dijo, para el momento en que fue expedido ya había finalizado la vigencia del mismo.

De otro lado, si bien el acto administrativo en estudio se basa también en los Decretos 418, 420 y 593 de 2020, es de anotar que los citados actos no corresponden a Decretos Legislativos en el plano formal, por manera que tampoco puede considerarse desarrollo de un Decreto Legislativo, lo cual es una exigencia para conocer del medio de control inmediato de legalidad, según las luces del artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

En efecto, aunque en principio el Decreto No. 072 del 24 de abril de 2020 proferido por el **MUNICIPIO DE SAN PEDRO-VALLE** 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 no puede entenderse que el mismo fue expedido en desarrollo de un Decreto Legislativo emitido durante el Estado de Excepción declarado mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por lo que no es susceptible del control inmediato de legalidad que corresponde a los Tribunales Administrativos de conformidad con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

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.

En virtud de lo expuesto, 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.

MEDIO DE CONTROL
ACTO ADMINISTRATIVO

RADICACIÓN

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
DECRETO N°. 072 DEL 24 DE ABRIL DE 2020 EXPEDIDO POR EL
MUNICIPIO DE SAN PEDRO-VALLE
76001-23-33-000-2020-00518-00

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

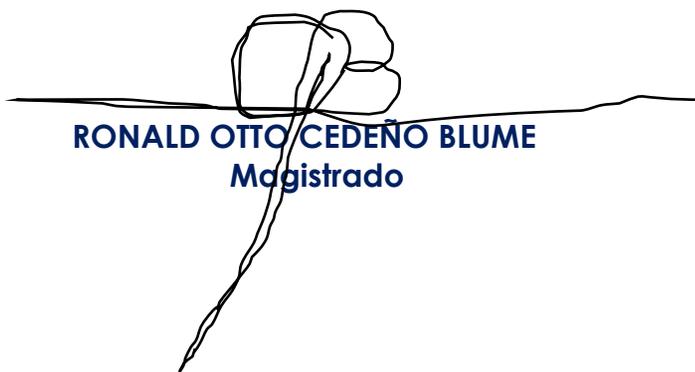
PRIMERO: DECLARAR la terminación del presente proceso por falta de competencia para ejercer el control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 072 del 24 de abril de 2020 expedido por el **MUNICIPIO DE SAN PEDRO-VALLE**, de conformidad con las consideraciones expuestas en este proveído.

SEGUNDO: Por Secretaría, **NOTIFICAR** esta providencia por vía electrónica al Alcalde del **MUNICIPIO DE SAN PEDRO-VALLE** 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 Alcalde del **MUNICIPIO DE SAN PEDRO-VALLE** o a quien 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.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE



RONALD OTTO CEDEÑO BLUME
Magistrado