



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, veintitrés (23) 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°. 4112.010.20.0835 DEL 20 DE ABRIL DE 2020 EXPEDIDO POR EL MUNICIPIO DE CALI
RADICACIÓN	76001-23-33-000-2020-00552-00

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. 4112.010.20.0835 del 20 de abril de 2020 expedido por el **MUNICIPIO DE CALI**, *“Por medio del cual se modifica el Presupuesto General de rentas y recursos de capital y apropiaciones para gastos del Municipio de Santiago de Cali, para la vigencia comprendida entre el 1° de enero y el 31 de diciembre del año 2020”*, 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 20 de abril de 2020, el **MUNICIPIO DE CALI** expidió el Decreto No. 4112.010.20.0835¹, a través del cual se efectuó una adición al presupuesto de ingresos para la vigencia 2020.

El anterior acto administrativo se profirió con fundamento en las facultades legales contempladas en el artículo 352 constitucional, así como en el Decreto N° 111 del 5 de enero de 1996, los Acuerdos N° 0438 del 24 de mayo de 2018 y N° 0465 del 09 de diciembre de 2019 y el Decreto Municipal N° 4112.010.20.0742 de 2019.

¹*“Por medio del cual se modifica el Presupuesto General de rentas y recursos de capital y apropiaciones para gastos del Municipio de Santiago de Cali, para la vigencia comprendida entre el 1° de enero y el 31 de diciembre del año 2020”*

3. INTERVENCIONES

3.1. MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora delegada ante esta corporación, emitió concepto dentro del presente asunto, señalando que se debe dictar un fallo inhibitorio, por considerar que la medida local no guarda relación con los fenómenos que motivaron la declaratoria del estado de excepción, sino que se trata del ejercicio de competencias ordinarias, desconectadas totalmente de los decretos legislativos, sin guardar unidad de sentido con las materias que originaron el estado de emergencia.

Concretamente, señaló que la administración municipal busca realizar un traslado presupuestal, autorizado por el Concejo Municipal, con fines de realizar la defensa jurídica técnica de la entidad, con lo cual se evidencia una desconexión total con la Emergencia Sanitaria y con el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, decretado por el Gobierno Nacional, pues además de no dictarse en desarrollo de los Decretos de Emergencia, tampoco tiene relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar la crisis.

3.2. MUNICIPIO DE CALI

La apoderada judicial del ente territorial indicó que, el Decreto No. 4112.010.20.0835 del 20 de abril de 2020 adiciona el presupuesto para efectuar un gasto en el Departamento Administrativo de Gestión Jurídica Pública tendiente al fortalecimiento de la gestión en lo atinente a la atención de procesos judiciales que se adelantan ante la entidad territorial.

En consecuencia, precisó que el Decreto se expidió en cumplimiento a lo establecido en la Constitución Política y la ley en materia presupuestal, contando el señor Alcalde con la autorización otorgada por el Concejo Municipal en el Acuerdo No. 0465 de diciembre 9 del 2019, por el cual se fijó el Presupuesto General de Rentas y Recursos de Capital y Apropriaciones para Gastos de Santiago de Cali para la vigencia comprendida entre el 1° de enero y el 31 de diciembre del año 2020.

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. 4112.010.20.0835 del 20 de abril de 2020, expedido por el **MUNICIPIO DE CALI**.

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. 4112.010.20.0835 del 20 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

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).

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

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

Decretos 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. 4112.010.20.0835 del 20 de abril de 2020, se observa que éste reviste el carácter de general, pues realiza unas adiciones presupuestales a la vigencia fiscal del 2020 en el **MUNICIPIO DE CALI**, 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 numeral 3° del artículo 315 de la Constitución Política y en el literal d) del

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**.

artículo 91 de la Ley 136 de 1994, corresponde a éstos entre otras, ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto. De manera que la adición al presupuesto del **MUNICIPIO DE CALI** fue expedida en ejercicio de funciones administrativas propias del mandatario local.

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. 4112.010.20.0835 del 20 de abril de 2020, se observa que éste se fundamentó en las facultades legales contempladas en el artículo 352 constitucional, así como en el Decreto N° 111 del 5 de enero de 1996, los Acuerdos N° 0438 del 24 de mayo de 2018 y N° 0465 del 09 de diciembre de 2019 y el Decreto Municipal N° 4112.010.20.0742 de 2019.

Lo anterior, pone de presente que el Decreto sometido a control, fue proferido por el Alcalde del **MUNICIPIO DE CALI** en uso de las atribuciones de orden legal y constitucional que lo facultan para efectuar modificaciones en materia presupuestal, es decir que, dicho acto no se expidió en desarrollo de un Decreto Legislativo emitido por el Gobierno Nacional durante el Estado de Excepción.

En efecto, frente a este puntual aspecto debe indicarse que a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario.

Con posterioridad al citado Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 y en desarrollo del mismo, fueron expedidos los Decretos Legislativo No. 461 del 22 de marzo y 512 del 02 de abril de 2020, a través de los cuales se facultó a los Gobernadores y Alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales, para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, fueran necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada en todo el territorio nacional; dicha facultad, según lo dispuesto en tales Decretos, sólo podía usarse mientras durara el Estado de Excepción, es decir, dentro de los 30 días calendario siguientes al 17 de marzo del año en curso.

Entonces, concretando lo anterior al *sub lite* se tiene que, el acto administrativo objeto de estudio fue proferido por fuera de término previsto en los citados Decretos, 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 2020 hasta el 17 de abril de 2020, y el Decreto No. 4112.010.20.0835 analizado en el presente asunto fue expedido el 20 de abril de 2020.

En consecuencia, no es posible concluir que el Decreto No. 4112.010.20.0835 del 20 de abril de 2020 haya sido proferido en desarrollo de los Decretos Legislativos expedidos por el Presidente de la República durante el Estado de Excepción declarado por medio del Decreto N° 417 del 17 de marzo de 2020.

MEDIO DE CONTROL
ACTO ADMINISTRATIVO

RADICACIÓN

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
DECRETO N°. 4112.010.20.0835 DEL 20 DE ABRIL DE 2020 EXPEDIDO
POR EL MUNICIPIO DE CALI
76001-23-33-000-2020-00552-00

Adicional a lo anterior y verificado el contenido del Decreto No. 4112.010.20.0835 del 20 de abril de 2020, se advierte que la adición presupuestal allí ordenada está destinada al fortalecimiento de la gestión jurídica pública del **MUNICIPIO DE CALI**.

Ahora, aunque en principio el Decreto No. 4112.010.20.0835 del 20 de abril de 2020 proferido por el **MUNICIPIO DE CALI** 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 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.

Bajo esta óptica, a pesar de tratarse de un acto municipal de carácter general y dictado en ejercicio de una función administrativa, no desarrolla una materia propia y específica contemplada en un Decreto Legislativo dictado con fundamento en el Estado de Excepción de emergencia económica, social y ecológica decretado por el Gobierno Nacional, por lo cual no se dan los supuestos legales para que esta Corporación se pronuncie de fondo.

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.

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,

MEDIO DE CONTROL
ACTO ADMINISTRATIVO

RADICACIÓN

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
DECRETO N°. 4112.010.20.0835 DEL 20 DE ABRIL DE 2020 EXPEDIDO
POR EL MUNICIPIO DE CALI
76001-23-33-000-2020-00552-00

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR la terminación del presente proceso por falta de competencia para ejercer el control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 4112.010.20.0835 del 20 de abril de 2020 expedido por el **MUNICIPIO DE CALI**, de conformidad con las consideraciones expuestas en este proveído.

SEGUNDO: Por Secretaría, **NOTIFICAR** esta providencia por vía electrónica al Alcalde del **MUNICIPIO DE CALI** 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 CALI** 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