



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

AUTO INTERLOCUTORIO No. 138

Santiago de Cali, veintidós (22) de julio de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO DAM 1100-050-2020 DEL 24 DE MARZO DE 2020.
ENTIDAD REMITENTE:	ALCALDE DEL MUNICIPIO DE GUADALAJARA DE BUGA
RADICACIÓN:	76001-23-33-000-2020-00682-00
PROVIDENCIA:	AUTO INTERLOCUTORIO

El Despacho procede a pronunciarse en el asunto de la referencia, de conformidad con la constancia secretarial del 10 de julio de 2020.

I. ANTECEDENTES

La Alcaldía Municipal de Guadalajara de Buga, Valle, remitió vía correo electrónico a esta Corporación el Decreto DAM 1100-050-2020 del 24 de marzo de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE IMPLEMENTA PARA EL MUNICIPIO DE GUADALAJARA DE BUGA EL DECRETO 457 DE 2020 EXPEDIDO POR EL MINISTERIO DEL INTERIOR “*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.*” Dispone su parte resolutive, lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: Adóptense las medidas impartidas por el Gobierno Nacional mediante el DECRETO 457 DE 2020 del 22 de marzo de 2020 “Por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.”, con el fin de garantizar el aislamiento preventivo obligatorio en Guadalajara de Biga, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

ARTÍCULO SEGUNDO: MEDIDAS POLICIVAS. Prohíbese dentro de la circunscripción del municipio de Buga el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de la vigencia del presente decreto y hasta el día domingo 12 de abril de 2020 o hasta que termine el periodo de aislamiento. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

ARTÍCULO TERCERO: El alcalde tomará medidas señaladas en el artículo 202 de la Leu 1801 de 2016 y demás normas concordantes, con el fin de dar cumplimiento al presente decreto, sin perjuicio de lo señalado en el art 368 del código penal.

ARTÍCULO CUARTO: El presente Decreto Municipal rige a partir de la fecha de su expedición hasta el 13 de abril de 2020 o hasta que termine el periodo de aislamiento y deroga las disposiciones que le sean contrarias.”

Por reparto del 21 de mayo de 2020 correspondió a este Despacho sustanciarlo y por auto del 26 del mismo mes y año avocó su conocimiento; ordenó: (i) la notificación personal al municipio para que en el término de diez días anexara los antecedentes del decreto y defendiera la legalidad del acto, (ii) la notificación personal al Ministerio Público, y (iii) fijar un aviso por el término de diez días en la página web del Tribunal y de la Rama

Judicial para que cualquier ciudadano interviniera por escrito para defender o impugnar la legalidad. Cumplido lo anterior, la Secretaría de la Corporación ingresó el expediente al despacho para que se expidiera la respectiva sentencia.

II. CONSIDERACIONES

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 2009¹, 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, y
2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa,
- 3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción”². 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 418 del 18 de marzo de 2020, el 420 del 18 de marzo de 2020 y el 457 del 22 de marzo de 2020, por los cuales se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, y da instrucciones a los alcaldes y gobernadores en el marco de la emergencia.

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 418 de 18 de marzo de 2020³, el Decreto 420 de 18 de

¹ 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)

² 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.

³ Por el cual el presidente de la República con la firma de algunos ministros impone que la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar

marzo de 2020⁴ y el Decreto 457 del 22 de marzo⁵ del mismo año; y, v) tampoco podemos limitarnos al control meramente formal porque soslaya el principio de integralidad⁶ 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.⁷

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. **Esta segunda característica supone que el acto administrativo contiene disposiciones que estén encaminadas a permitir la ejecución o aplicación del decreto legislativo (en ello consiste su desarrollo)**”⁸*

Así mismo, que el Decreto 417 que declara la emergencia económica y social no puede ser desarrollado de manera directa, y en esa medida, entre él y los actos administrativos locales de carácter general debe mediar un decreto legislativo; los decretos 418, 420 y 457, que versan sobre el orden público y el aislamiento social obligatorio, 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.⁹

En esta secuencia, acogiendo por disciplina de mayorías que rige en las decisiones corporativas¹⁰, la posición de la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, el ejercicio de la acción de control inmediato de legalidad sobre el DAM 1100-050-2020 proferido por el alcalde del municipio de Guadalajara de Buga, Valle el 24 de marzo de 2020 se torna improcedente al no cumplir el requisito de desarrollar un decreto legislativo diferente al que decretó el estado de excepción y porque su expedición se hizo con fundamento exclusivo en las facultades constitucionales y legales, conferidas por el artículo 315 de la Constitución Política, y las leyes 9 de 1979, 136 de 1994, 1551 de 2012, 1801 de 2016 y el decreto nacional 457 de 2020, se dejará sin efectos todo lo actuado a partir del auto de avocó el control inmediato de legalidad de fecha 26 de mayo de 2020.

la propagación del COVID19 en el territorio y mitigar sus efectos estará en su cabeza; que sus instrucciones, actos y órdenes se aplicarán de manera inmediata y preferente; y que las decisiones locales deben ser previamente “coordinadas”.

⁴ Por el cual se imparten instrucciones sobre consumo de bebidas embriagantes; reuniones y aglomeraciones; toque de queda de NNA; y otras instrucciones en materia de transporte terrestre automotor, restricciones de tránsito, suspensión de actividades en establecimientos de comercio; limitar, restringir o impedir el funcionamiento de infraestructura crítica y estratégica; restringir servicios de vigilancia y seguridad privada.

⁵ 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.

⁶ (ii) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados “deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico”⁶ 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.

⁷ Ver entre otras: C-179 de 1994. C-366 de 1994, C-216 de 1999 y C-156 de 2011

⁸ 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.

⁹ Ibidem

¹⁰ 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 en calidad de ponencia de reemplazo dar por terminado el proceso.

Por último, se advierte que el mismo decreto podrá ser objeto de enjuiciamiento a través del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 de la ley 1437 de 2011.

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: DECLARAR improcedente el control inmediato de legalidad del Decreto DAM 1100-050-2020 del 24 de marzo de 2020 proferido por el alcalde de Guadalajara de Buga, Valle del Cauca; en consecuencia, **DEJAR** sin efectos todo lo actuado desde el auto que avocó conocimiento, proferido el pasado 26 de mayo de 2020.

SEGUNDO: Notificar la presente decisión a través del correo electrónico al alcalde de Guadalajara de Buga, Valle del Cauca, a la Gobernadora del Departamento del Valle del Cauca y a la Procuradora Judicial No 20 Dra. SANDRA ELIZABETH PATIÑO MONTÚFAR delegada para asuntos administrativos ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, adjuntando copia de esta providencia.

TERCERO: Publicar en la página web del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca (www.jurisdicioncontenciosadelvalle.gov.co) y en la sección novedades del sitio web de la Rama Judicial (www.ramajudicial.gov.co) la presente providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



ZORANNY CASTILLO OTALORA
Magistrada