

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

AUTO INTERLOCUTORIO No. _____

Santiago de Cali, quince (15) de julio de dos mil veinte (2020).

MAGISTRADO PONENTE: OMAR EDGAR BORJA SOTO

MEDIO DE CONTROL:	DECRETO No. 112 del 29 de mayo de 2020
AUTORIDAD:	MUNICIPIO DE CANDELARIA
EXPEDIENTE:	76001-23-33-000-2020-00758-00
Asunto:	Resuelve recurso de súplica

AUTO RESUELVE RECURSO DE SÚPLICA.

Conoce la Sala Plena del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca del recurso de súplica presentado por la Procuradora 19 Judicial II para asuntos administrativos Delegado ante esta Corporación, contra el auto de fecha 08 de junio de 2020, proferido por el Magistrado OSCAR ALONSO VALERO NISIMBLAT, que no asumió el conocimiento del trámite de la referencia.

ANTECEDENTES

El MUNICIPIO DE CANDELARIA, por medio electrónico, remitió el Decreto No. 112 del 29 de mayo 2020, para que esta Corporación efectuara el control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

Por Reparto, correspondió el presente proceso al Magistrado OSCAR ALONSO VALERO NISIMBLAT.

PROVIDENCIA RECURRIDA

Mediante auto de fecha 08 de junio de 2020, el Magistrado ponente resolvió que no asumiría el conocimiento del control de legalidad del Decreto de la referencia, argumentando concretamente que el mismo no fue dictado como desarrollo de decreto legislativo alguno expedido en estado de excepción, sino que se adoptó con fundamento en unas facultades autónomas de las entidades territoriales para atender situaciones locales de calamidad pública y determinar las políticas en salud que en tal virtud deben confeccionarse, atribuciones principalmente previstas, en el artículo 91 de la Ley 136 de



1994, el artículo 12 de la Ley 1523 de 2012 y los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016.

RECURSO DE SÚPLICA

La Procuradora 19 Judicial II para asuntos administrativos Delegada ante esta Corporación, presentó recurso de súplica contra la anterior decisión, señalando lo siguiente:

Afirma que el auto recurrido, **desconoce el principio hermenéutico del efecto útil de las normas**, por cuanto el artículo 20 de la Ley 1137 de 1994, tiene dos interpretaciones: una restrictiva, que limita el control a medidas extraordinarias y una extensiva, que extiende el control a medidas ordinarias y extraordinarias. La primera en cuanto sólo se asumiría el control de legalidad de 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**”, y se restringiría a aquellas medidas de carácter extraordinario, excepcional, no encuadrables dentro de las medidas ordinarias ya previstas en el sistema jurídico, como fundamento de dicha tesis, el artículo 213 de la Constitución Política de 1991, pero extensible a todos los estados de excepción, señala que se trata de situaciones que no pueden ser conjuradas mediante las atribuciones ordinarias de policía.

Agrega que la segunda interpretación se extiende en los términos del artículo 20 de la Ley 1137 de 1994, a todas “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”.

Concluye frente al tema que, si la norma no distingue entre competencias ordinarias y extraordinarias, si no se hace distinción entre atribuciones ordinarias de policía y las que superan estas, no tendría cabida, por efecto útil, la interpretación que deja por fuera del control especial de legalidad, de aquellas facultades que pertenecen a las atribuciones ordinarias de policía, o que ya está prevista como competencia ordinaria de la autoridad.

Otro de los argumentos planteados por el Ministerio Público, es que el auto recurrido **desconoce el principio de no distinción**, por cuanto en ninguna parte de la norma, ni la Corte Constitucional cuando precisa la interpretación constitucional válida, hacen referencia o distinción de si se trata de competencia ordinaria o extraordinaria. Como dicha distinción no la hace la disposición, tampoco la puede hacer el intérprete.



Refiere, además **que el auto recurrido desconoce el deber funcional de juzgar**, al asumir, desde el auto inicial, que no se avoca conocimiento, porque se trata de una competencia ordinaria, específicamente, porque se trata de un acto administrativo que guarda relación con la pandemia COVID-19 pero que no es desarrollo del decreto legislativo -aunque, precisamente, el estado de excepción tiene como finalidad combatir los efectos de la pandemia-, equivale a (i) desconocer que este tipo de actos administrativos están dentro de los supuestos previstos en el artículo 20 de la Ley 1137 de 1994, como antes se señaló y (ii) anticiparse a señalar la naturaleza y al contenido del acto administrativo, lo cual, por supuesto, exige de un análisis material o de fondo, propio de la sentencia y no del auto admisorio.

Manifiesta que el auto recurrido **desconoce la naturaleza particular del control judicial durante los estados de excepción**, al anticiparse a no avocar conocimiento conlleva a hacer nugatorio un control judicial, que tiene una intensidad diferente en estado de anormalidad, con el argumento de que es una competencia ordinaria cuando, precisamente, el uso de la competencia ordinaria tiene un prisma particular a la luz del estado de excepción.

ACTO OBJETO DE CONTROL:

El Decreto No. 112 DEL 29 DE MAYO DE 2020 expedido por el MUNICIPIO DE CANDELARIA, resolvió lo siguiente:

ARTÍCULO PRIMERO: ORDENAR el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Candelaria (Valle), a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 1 de julio de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita la libre circulación de personas y vehículos en el territorio municipal, con las excepciones previstas en el artículo 4 del presente Decreto.

ARTÍCULO SEGUNDO: Para garantizar los derechos fundamentales, se permite la circulación a una sola persona por núcleo familiar para la adquisición y pago de bienes y servicios dependiendo si el último dígito del documento de identificación termina en dígito Par (0,2,4,6,8) o dígito impar (1,3,5,7,9) así:

Semana del 1 al 7 de junio 2020:

DÍA	DOCUMENTO DE IDENTIDAD
Lunes	1-3-5-7-9.
Martes	0-2-4-6-8
Miércoles	1-3-5-7-9
Jueves	0-2-4-6-8



Viernes	1-3-5-7-9 Se decreta toque de queda a partir de las 8:00 pm hasta las 6:00 am del día sábado.
Sábado	0-2-4-6-8. Toque de queda, a partir de las 8:00 pm hasta las 6:00 am del día Domingo.
Domingo	1-3-5-7-9 Toque de queda a partir de las 8:00 pm hasta las 6:00 am del día lunes. Se exceptúa de esta medida, la Central de Abastecimientos del Valle del Cauca, CAVASA, que funcionara de 6:00 AM a 6:00 PM , de acuerdo al pico y cedula, por ellos diseñado para este fin

Semana del 8 al 14 de junio 2020:

DÍA	DOCUMENTO DE IDENTIDAD
Lunes	0-2-4-6-8
Martes	1-3-5-7-9
Miércoles	0-2-4-6-8
Jueves	1-3-5-7-9
Viernes	0-2-4-6-8 Se decreta toque de queda a partir de las 8:00 pm hasta las 6:00 am del día sábado.
Sábado	1-3-5-7-9 Toque de queda, a partir de las 8:00 pm hasta las 6:00 am del día Domingo.
Domingo	0-2-4-6-8 Toque de queda, a partir de las 8:00 pm hasta las 6:00 am del día lunes. Se exceptúa de esta medida, la Central de Abastecimientos del Valle del Cauca, CAVASA, que funcionara de 6:00 AM a 6:00 PM , de acuerdo al pico y cedula, por ellos diseñado para este fin

Semana del 15 de junio al 21 de junio de 2020

DÍA	DOCUMENTO DE IDENTIDAD
Lunes	1-3-5-7-9.
Martes	0-2-4-6-8
Miércoles	1-3-5-7-9
Jueves	0-2-4-6-8
Viernes	1-3-5-7-9 Se decreta toque de queda a partir de las 8:00 pm hasta las 6:00 am del día sábado. -
Sábado	0-2-4-6-8. Toque de queda, a partir de las 8:00 pm hasta las Domingo.
Domingo	1-3-5-7-9 Toque de queda, a partir de las 8:00 pm hasta las 6:00 am del día lunes. Se exceptúa de esta medida, la Central de Abastecimientos del Valle del Cauca, CAVASA, que funcionara de 6:00 AM a 6:00 PM , de acuerdo al pico y cedula, por ellos diseñado para este fin



Del 22 al 28 de junio 2020

DÍA	DOCUMENTO DE IDENTIDAD
Lunes	0-2-4-6-8
Martes	1-3-5-7-9
Miércoles	0-2-4-6-8
Jueves	1-3-5-7-9
Viernes	0-2-4-6-8 Se decreta toque de queda a partir de las 8:00 pm hasta las 6:00 am del día sábado.
Sábado	1-3-5-7-9 Toque de queda, a partir de las 8:00 pm hasta las Domingo.

Domingo	0-2-4-6-8 Toque de queda, a partir de las 8:00 pm hasta las 6:00 am del día lunes. Se exceptúa de esta medida, la Central de Abastecimientos del Valle del Cauca, CAVASA, que funcionara de 6:00 AM a 6:00 PM , de acuerdo al pico y cedula, por ellos diseñado para este fin
----------------	---

Del 29, 30 de junio y 1 de julio de 2020

DÍA	DOCUMENTO DE IDENTIDAD
Lunes	1-3-5-7-9.
Martes	0-2-4-6-8
Miércoles	1-3-5-7-9

PARÁGRAFO PRIMERO: Para los días 15, 22 y 29 de junio del 2020 que son festivos decretase el toque de queda desde las 8:00 p.m. hasta las 6:00 a.m. del día siguiente.

PARÁGRAFO SEGUNDO: El horario establecido en el Municipio de Candelaria Valle, para el pico y cedula, como medida de circulación para realizar actividades relacionadas en el artículo cuarto es el siguiente:

LUNES A DOMINGO: DESDE LAS 7:00 AM HASTA LAS 5:00 PM.

PARÁGRAFO TERCERO: Las personas que desarrollen las actividades relacionadas en el artículo cuarto deberán estar acreditadas o identificadas en el ejercicio de sus funciones o actividades.

PARÁGRAFO CUARTO: Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en el numeral 2 del artículo cuarto.

PARÁGRAFO QUINTO: Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 3 del artículo cuarto deba salir de su lugar de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.

PARÁGRAFO SEXTO: Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas y animales de compañía, y en atención a medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía.

PARÁGRAFO SEPTIMO: Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el Artículo cuarto, para iniciar las mismas, deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID - 19. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del Coronavirus COVID-19 adopten o expidan los



diferentes ministerios y entidades del orden nacional y territorial.

ARTÍCULO TERCERO: A partir del 1 de junio de 2020 y hasta el 1 de Julio de 2020. **DECRETASE** en el Municipio de Candelaria durante **LOS FINES DE SEMANA Y DÍAS FESTIVOS LA LEY SECA a partir de las 6:00 p.m. del día viernes hasta las 6:00 a.m. del día lunes y/o martes en caso de los festivos.** En consecuencia, queda prohibido el consumo y expendio de bebidas embriagantes. Esta determinación se adopta en razón al incremento exagerado de reuniones sociales privadas en las que sus asistentes no cumplen con ninguna medida de bioseguridad y consumen sin ningún control bebidas embriagantes lo que está afectando la convivencia entre vecinos, y posibilitando el contagio y expansión del Covid-19 que ya suma treinta y siete (37) casos positivos, dos (2) personas fallecidas, 321 casos notificados, 223 casos descartados., seis (6) casos recuperados, y dos (2) casos críticos en UCI.

ARTÍCULO CUARTO: Garantías para la medida de aislamiento. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, se permitirá en el Municipio de Candelaria (V) el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades y en el horario descrito parágrafo segundo del artículo segundo del presente decreto:

1. Asistencia y prestación de servicios de salud.
2. Adquisición y pago de bienes y servicios.
3. Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.
4. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.
5. Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud OPS- y de todos los organismos internacionales humanitarios y de salud en conexidad con la vida, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.
6. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud. El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.
7. Las actividades relacionadas con los servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.
8. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones. El acompañamiento a eventos de velación e inhumación contará con la presencia máxima de cinco (5) personas.
9. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población-, (iii) reactivos de laboratorio, y (iv) alimentos, medicinas y demás productos para mascotas, así como los elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.
10. La cadena de siembra, fumigación, cosecha, producción, empaque, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de: semillas, insumos y productos agrícolas, pesqueros, acuícolas, pecuarios y agroquímicos -fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades. Así mismo, las actividades de mantenimiento de embarcaciones y maquinaria agrícola o pesquera.
11. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en, abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o para entrega a domicilio.
12. Las actividades de los servidores públicos, contratistas del Estado, particulares que ejerzan funciones públicas y demás personal necesario para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios del Estado.
13. Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.
14. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa, y los funcionarios de la Fiscalía General de la Nación y el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses.



15. Las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para transporte de carga.
16. Las actividades de dragado marítimo y fluvial.
17. La ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas.
18. Las actividades del sector de la construcción, ejecución de obras civiles y la remodelación en inmuebles, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas.
19. La operación aérea y aeroportuaria de conformidad con lo establecido en el artículo 8 del presente decreto, y su respectivo mantenimiento.
20. La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos, incluyendo los ubicados en hoteles, mediante plataformas de comercio electrónico, por entrega a domicilio y por entrega para llevar.
21. Las actividades de la industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.
22. El funcionamiento de la infraestructura crítica -computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información- cuya destrucción o interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.
23. El funcionamiento y operación de los centros de llamadas, los centros de contactos, los centros de soporte técnico y los centros de procesamiento de datos que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.
24. El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios.
25. El servicio de limpieza y aseo, incluido el doméstico y servicio de lavandería.
26. Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de: (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, reciclaje, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios) y recuperación de materiales; (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, gas licuado de petróleo -GLP-, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, así como la operación y mantenimiento de minas, y (iv) el servicio de internet y telefonía.
27. La prestación de servicios: (i) bancarios, (ii) financieros, (iii) de operadores postales de pago, (iv) profesionales de compra y venta de divisas, (v) operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, (vi) chance y lotería, (vii) centrales de riesgo, (viii) transporte de valores, (ix) actividades notariales y de registro de instrumentos públicos, (x) expedición licencias urbanísticas. El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos, en los cuales se prestarán los servicios notariales, garantizando la prestación del servicio a las personas más vulnerables y a las personas de especial protección constitucional. El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios, turnos en los cuales se prestarán los servicios por parte de las oficinas de registro de instrumentos públicos.
28. El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.
29. El abastecimiento y distribución de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población- en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.
30. Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia, ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.
31. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte y distribución de las industrias manufactureras.
32. Comercio al por mayor y al por menor, incluido el funcionamiento de centros comerciales y actividades inmobiliarias.
33. Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicas y privados; beneficios económicos periódicos sociales -BEPS-, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.
34. El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.
35. Con sujeción estricta a los protocolos de bioseguridad que para los efectos se han establecido, se permitirá: El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de las siguientes edades:

El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los niños entre dos (2) y cinco (5) años, tres (3) veces a la semana durante los días lunes, miércoles y viernes, una hora al día en un horario de 8:00 a.m. a 9:00 a.m.

El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los niños mayores



de 6 años y 17 años, tres (3) veces a la semana durante los días lunes, miércoles y viernes, una (1) hora al día en un horario de 9:00 a.m. a 10:00 a.m.

De 18 a 69 años el desarrollo de actividades físicas y el ejercicio al aire libre por un periodo máximo de dos (2) horas diarias, en horario de 6:00 a.m. a 8:00 a.m. dependiendo si el ultimo dígito de su cédula es par o impar.

El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de los adultos mayores de 70 años, tres (3) veces a la semana durante los días lunes, miércoles y viernes, una hora al día en un horario de 4:00 p.m. a 5:00 p.m. dependiendo si el ultimo dígito de su cédula es par o impar.

PARAGRAFO: Para la práctica individual de actividades deportivas, tales como caminar, trotar, montar bicicleta y trabajo funcional individual, las personas deberán observar el siguiente protocolo de bioseguridad:

- Uso permanente de tapabocas
- Kit de bioseguridad
- Distancia mínima de 5 metros entre personas
- No está permitido hacer parejas o grupos
- Cada persona deberá tener hidratación individual
- Queda prohibido compartir elementos como toallas, lazos, termos, líquidos y comida, etc.
- La actividad podrá hacerse en un kilómetro a la redonda de su lugar de domicilio

36. La realización de avalúos de bienes y realización de estudios de títulos que tengan por objeto la constitución de garantías, ante entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

37. El funcionamiento de las comisarías de familia e inspecciones de policía, así como los usuarios de estas.

38. La fabricación, reparación, mantenimiento y compra y venta de repuestos y accesorios de bicicletas convencionales y eléctricas.

39. Parqueaderos públicos para vehículos.

40. Museos y bibliotecas.

41. Laboratorios prácticos y de investigación de las instituciones de educación superior y educación para el trabajo y el desarrollo humano.

42. Actividades profesionales, técnicas y de servicios en general.

43. Servicios de peluquería.

ARTÍCULO QUINTO: En ningún caso se podrán habilitar los siguientes espacios o actividades presenciales:

1. Eventos de carácter público o privado que impliquen aglomeración de personas, de conformidad con las disposiciones que expida el Ministerio de Salud y Protección Social.

2. Los establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión, bares, discotecas, de baile, ocio y entretenimiento y de juegos de azar y apuestas, billares, casinos, bingos y terminales de juego de video.

3. Los establecimientos y locales gastronómicos permanecerán cerrados y solo podrán ofrecer sus productos a través de comercio electrónico, por entrega a domicilio o por entrega para llevar.

4. Gimnasios, piscinas, spa, sauna, turco, balnearios, canchas deportivas, polideportivos, parques de atracciones mecánicas y parques infantiles.

5. Cines y teatros.

6. La práctica deportiva y ejercicio grupal en parques públicos y áreas de recreación, deportes de contacto o que se practiquen en conjunto.

7. Servicios religiosos que impliquen aglomeraciones o reuniones.

8. Se prohíbe velaciones de cadáveres en casa o residencia.

ARTÍCULO SEXTO: Movilidad. El Municipio de Candelaria (V) garantiza el servicio público de transporte terrestre de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería, en el territorio municipal, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y las actividades permitidas en el artículo 3. Se garantiza el transporte de carga, el almacenamiento y logística para la carga.

PARAGRAFO PRIMERO: AUTORIZACIÓN DE SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE VEHICULOS TÁXI: Se autoriza a las empresas del Servicio Público de Transporte Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi, prestar el servicio durante la suspensión o restricción a la movilidad determinada en el presente decreto, con la siguiente restricción:



1. El vehículo de Transporte Público Terrestre Automotor Individual de Pasajeros en Vehículos Taxi solo podrá llevar (1) un pasajero el cual debe acreditar la realización de alguna de las actividades exentas de la medida restrictiva. Excepto en los casos de adultos mayores, personas en condición de discapacidad que requieran acompañamiento, o en los eventos que esté sucediendo alguna emergencia que comprometa la vida, salud o integridad de las personas.

PARAGRAFO SEGUNDO AUTORIZACIÓN TRÁNSPORTE CÓLECTIVO: Las empresas prestarán el servicio público de transporte terrestre colectivo utilizando la capacidad operativa pertinente conforme a la demanda de usuarios, a fin de garantizar la prestación de las rutas de transporte, hasta que se supere la emergencia causada por el virus Coronavirus COVID 19.

PARÁGRFO TERCERO. - Solo podrá ser utilizada hasta el setenta por ciento (70%) de la capacidad individual de cada automotor, a fin de evitar la conglomeración de usuarios y con ello los posibles contagios y/o la propagación del virus COVID 19, de no cumplirse con el distanciamiento de los protocolos de transporte y de bioseguridad, es decir una distancia de un (1) metro entre pasajeros, esta capacidad será reducida al cincuenta por ciento (50%).

PARÁGRAFO CUARTO. Las empresas de servicio de transporte terrestre automotor colectivo, deberán aplicar los protocolos y recomendaciones establecidas en la circular 004 de 2020 del Ministerio de Transporte y en la Resolución 666 de 2020, además del lavado, deben ser esterilizados con alcohol antiséptico los pasamanos, asientos, timbres y demás lugares donde el usuario pueda ser objeto de contaminación. El incumplimiento de las medidas sanitarias e higiénicas será sancionado con las medidas correctivas pecuniarias que apliquen la Policía Nacional y autoridades competentes.

PARAGRAFO QUINTO - DOCUMENTOS DE TRANSPORTE: La Tarjeta de Operación para el Transporte Público Terrestre Automotor Municipal en las modalidades Colectivo e Individual de Pasajeros cuya vigencia haya expirado posteriormente a declaratoria de la Emergencia declarada, no será exigible por parte de las autoridades de tránsito. Por lo tanto, los automotores del servicio de transporte público municipal podrán circular siempre y cuando cumplan las condiciones establecidas en este Decreto y demás normas y protocolos de sanidad complementarios.

ARTÍCULO SEPTIMO. Medidas para garantizar la movilidad en el servicio público de transporte de pasajeros. El servicio público de transporte de pasajeros se autoriza única y exclusivamente con fines de acceso o de prestación de servicios de salud al igual que las personas que requieran movilizarse y se encuentren autorizadas en las excepciones del Decreto Nacional.

ARTICULO OCTAVO. Durante la prestación del servicio público de transporte de pasajeros se deberán implementar las siguientes medidas de higiene y limpieza con el fin de evitar la propagación del Covid-19, dado que en el desarrollo de ésta actividad es inevitable el uso de papel moneda:

- Uso obligatorio de tapabocas convencional, por parte del conductor el cual debe cambiarse cada 4 horas o al humedecerse. Se debe reiterar que los respiradores N95 o máscaras de alta eficiencia serán de uso exclusivo para los trabajadores de la salud.
- El personal que preste el servicio de transporte público, debe gozar de buena salud y no presentar enfermedades crónicas o que afecten su respuesta inmunitaria.
- Los conductores deberán realizar la limpieza exhaustiva a base de agua, hipoclorito de sodio en la concentración conocida de uso doméstico o comercial al 5%, o productos desinfectantes en el interior de los vehículos, con mayor atención en cerraduras de las ventanas, barras de sujeción, timbres, asientos, manijas, cinturones de seguridad, seguros, puertas, descansabrazos y cabeceras.
- La limpieza se deberá efectuar como mínimo al finalizar cada viaje, por lo que será necesario contar con instrumentos básicos y productos de limpieza.
- Al realizar las labores de limpieza e higiene deberá utilizarse los implementos de protección como guantes.
- Una vez se termine la limpieza del vehículo se deberá desechar los guantes de forma segura en un contenedor de residuos y aplicar el protocolo de lavado de manos.
- En el sistema de transporte público las ventanillas deben estar completamente abiertas, para favorecer la circulación de aire.



- Se sugiere colocar avisos para los pasajeros, que informen sobre los protocolos de lavado de manos, higiene adecuada de las manos, el estornudo, no tocarse la cara y otras formas de saludar.
- En caso de tener aire acondicionado, deberá tener revisión y mantenimiento adecuado.

PARÁGRAFO: Para las motocicletas se prohíbe el transporte de parrillero, tripulación o acompañante. Se exceptúa Policía, Ejército Nacional y Agentes de Tránsito en cumplimiento de sus funciones.

ARTÍCULO NOVENO: La infracción a las normas de orden público contenidas en este Decreto, serán sancionadas de conformidad a lo establecido por el Código Nacional de Seguridad y de Convivencia, (Ley 1801 de 2016), con plena observancia del debido proceso.

ARTÍCULO DECIMO: Atribuir la competencia para conocer y decidir las infracciones a este Decreto, a los Inspectores Municipales de Policía en primera instancia y a la Secretaria de Gobierno y Convivencia Ciudadana en segunda instancia, de conformidad al procedimiento señalado por la Ley 1801 de 2016. La competencia para conocer de las infracciones relativas a las normas de tránsito continua en las autoridades de tránsito.

Las medidas dispuestas en el presente Decreto rigen a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de junio de 2020, y derogan los decretos municipales 108 y 111 de mayo de 2020 y estarán vigentes hasta el día 1 de Julio de 2020.

CONSIDERACIONES:

COMPETENCIA Y PROCEDENCIA DEL RECURSO DE SUPLICA

El artículo 185 del CPACA dispone sobre el trámite del control inmediato de legalidad que, recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control automático de que trata el artículo 136 de ese Código o aprehendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así: *“1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena...”*

En virtud de lo anterior, resulta claro que las providencias que se sustenten dentro de dicho trámite especial son de ponente, correspondiendo el fallo a la Sala Plena de la Cooperación.

De conformidad con el artículo 246 del CPACA, el recurso de súplica procede contra los autos que por su naturaleza serían apelables, dictados por el Magistrado Ponente en el curso de la segunda o única instancia.

Por tanto, como quiera que el auto recurrido -que no avoca el conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto de la referencia-, reúne las siguientes características: i) fue dictado por el Magistrado ponente; ii) es de naturaleza apelable de conformidad con lo previsto en el artículo 243 -numerales. 1¹ o 3² del mismo Estatuto procesal; iii)

¹ 1. El que rechace la demanda.

² 3. El que ponga fin al proceso.



correspondiendo el trámite a un proceso de única instancia de acuerdo con lo contemplado en el artículo 151-14³ ibidem; resulta entonces competente la Sala Plena de la Corporación para conocer sobre el recurso de súplica interpuesto por el Agente del Ministerio público contra el auto dictado por el ponente dentro de este proceso que resolvió no asumir el conocimiento.

La ponencia de la providencia que resuelve dicha súplica corresponde a quien le sigue en turno, en el orden de la Sala Plena, al Magistrado que profirió la decisión, según lo establece el Acuerdo No. 209 de 1997, *“Por el cual se establecen las reglas generales para el funcionamiento de los tribunales administrativos.”*

OPORTUNIDAD DEL RECURSO DE SUPLICA

El auto recurrido fue notificado a través de la Secretaría de la Corporación, vía electrónica, el día 08 de junio de 2020. El Agente del Ministerio Público interpuso el recurso de súplica contra dicha providencia el día 11 de junio de 2020 es decir, dentro de los tres días hábiles siguientes a su notificación⁴.

PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala Plena de este Tribunal determinar si el Decreto remitido por el MUNICIPIO DE CANDELARIA no es susceptible del control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 del CPACA, por cuanto ese acto administrativo no desarrollaba un decreto legislativo dictado durante el estado de excepción declarado por el Presidente de la Republica mediante el Decreto Nacional 417 del 17 de marzo de 2020.

CONCLUSIONES PRELIMINARES:

Los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política permiten que el presidente de la República declare, mediante decreto que deberá tener la firma de todos los ministros y con la debida motivación, el Estado de Excepción, ya sea por: i) Guerra Exterior, ii) Conmoción Interior o iii) Emergencia Económica, Social y Ecológica.

³ Corresponde a los Tribunales Administrativo conocer en única instancia del trámite de 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.

⁴https://etbcsjmy.sharepoint.com/personal/so2tadvalle_cendoj_ramajudicial_gov_co/Documents/EXPEDIENTES%20ELECTR%C3%93NICOS%20CONTROLES%20DE%20LEGALIDAD/DR%20VALERO/NO%20AVOCA/202000758%20Candelaria/5.%20Fecha%20Recurso%20S%C3%BAplica.pdf?CT=1593135462096&OR=ItemsView



Una vez efectuada la declaratoria, el presidente puede expedir decretos legislativos (gozan de fuerza de ley), que tienen que estar suscritos por todos los ministros y deberán referirse a materias que guarden relación directa y específica con el Estado de Excepción.

Como uno de los mecanismos para garantizar el correcto ejercicio de esas facultades, 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 dispuso que:

ARTÍCULO 20. 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. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.

El control de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 fue incluido en el artículo 136 del Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011)⁵, que, además, aclaró que la autoridad judicial debía asumir de oficio el conocimiento del asunto, en caso de que la entidad administrativa no efectuare el envío del acto sujeto a control.

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 disposiciones que estén encaminadas a permitir la ejecución o aplicación del decreto legislativo (en ello consiste su desarrollo).

En la norma de referencia no se precisa que significa la expresión “en desarrollo de los decretos legislativos”, lo cual se concreta en la expedición de reglamentos, en este caso, a nivel territorial (Departamental, distrital o municipal) o la ejecución al mismo nivel. Los organismos territoriales (de la administración central o descentralizada por servicios) cumplen función administrativa –al no cumplir función judicial ni legislativa- y por ende

⁵ARTÍCULO 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 un 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.



sus actos administrativos pueden ser reglamentarios o de ejecución administrativa.

El control automático de legalidad constituye **garantía para los derechos** de los ciudadanos y sirve para el mantenimiento de la legalidad en el estado de derecho, tanto en abstracto (en sentido amplio, el cual comprende la sujeción del Estado a la constitución y a las demás normas jurídicas), como en concreto (derechos intangibles y libertades fundamentales) frente a los poderes de la rama ejecutiva del poder público o de otros órganos autónomos e independientes del Estado e incluso contra actos administrativos de la misma rama judicial, durante los estados de excepción, impidiendo la aplicación de normas inconstitucionales o ilegales a fin de evitar la arbitrariedad.

Según la Real Academia de la Lengua Española la palabra “desarrollo” hace referencia a “aumentar o reforzar algo de orden físico, intelectual o moral”. Con fundamento en lo anterior, desarrollar un decreto legislativo se puede hacer a través de una reglamentación de segundo grado, o la remisión al texto mismo del decreto legislativo, o la simple ejecución a nivel local o la reproducción parcial y/o la complementación de este, a nivel local.

A título de conclusión, se debe indicar que

El control inmediato de legalidad tiene las siguientes características:

- Es excepcional, únicamente durante los estados de excepción;
- Procede contra actos administrativos de carácter general en ejercicio de la función administrativa expedidos a nivel nacional o territorial.
- El control **comprende análisis** del acto administrativo frente a
 - ✓ la ley 137 de 1994 (normas generales) y normas especiales de cada régimen de excepción
 - ✓ el acto matriz que decreto la emergencia (incluso parte motiva)
 - ✓ los decretos legislativos que desarrollan el decreto ley matriz relacionados con el acto objeto de control.
- Se rige por los principios de **control integral** y por el de **unidad normativa** (parágrafo art. 135 CPACA y Sentencia Corte Constitucional C-415/12), sin embargo, el control integral, por lo complejo, no puede ser completo ni absoluto por la confrontación frente al todo el ordenamiento jurídico.



- Es procedente la aplicación del **principio de tutela judicial efectiva** prevista en el derecho convencional con fundamento en los artículos 8 (sobre garantías procesales) y 25.1 (protección judicial) de la Convención Americana de los Derechos Humanos.
- Es ajusta a su naturaleza la medida cautelar **de urgencia (art. 234 CPACA)** de **suspensión provisional del acto administrativo objeto de control** en razón a la duración limitada en el tiempo de los estados de excepción y en particular el límite constitucional del estado de emergencia (inciso primero art. 215 de la C.P.). Su decisión en el auto de avoca conocimiento corresponde al magistrado sustanciador.
- **La decisión final sobre el control de legalidad** está reservada a la Sala Plena del Tribunal y **hace tránsito a cosa juzgada relativa**.

Sobre las características procesales y sustanciales del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado⁶ ha precisado:

“38. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado⁷ ha señalado que son atribuibles a este proceso judicial las siguientes características:

*38.1. **Se trata de un proceso judicial**, por lo tanto, la naturaleza del acto que lo resuelve es una sentencia, porque la competencia atribuida a la jurisdicción es la de decidir sobre la legalidad de este, lo cual corresponde hacer a través de aquella.*

*38.2. **El control es automático o inmediato**, porque tan pronto se expide la norma el Gobierno Nacional debe remitirlo a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente. Ahora, esta clase de control tiene las siguientes características:*

*38.2.1. **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.*

*38.2.2. **No es requisito que se encuentre publicado** en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, ya que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad. En tal sentido, la condición para que pueda controlarse es que se haya expedido, no que esté produciendo efectos.*

*38.2.3. También es automático o inmediato porque **no se requiere de una demanda de nulidad** para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien lo expide, y **sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva**, ya que quien ordena hacer el control es la ley misma, no una demanda formal.*

*38.2.4. **Se trata de una competencia muy particular**, en comparación con el común de las acciones contenciosas, comoquiera que el tradicional principio de la “jurisdicción rogada” -que se le ha atribuido a esta jurisdicción-, sufre en este proceso una adecuada atenuación en su rigor, en la medida que en esta ocasión **no se necesita de una acción, ni de criterios o argumentos que sustenten la legalidad o ilegalidad**. Por el contrario, basta con que la ley haya asignado a esta jurisdicción la competencia para controlar el acto, para que proceda a hacerlo. En otras palabras, en este evento la jurisdicción **conoce de manera oficiosa** del asunto.*

(...)

*38.3. **El control es integral** en relación con los decretos legislativos respectivos y el artículo*

⁶ SECCIÓN PRIMERA, Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ, 26 de septiembre de 2019, Radicación: 11001-03-24-000-2010-00279-00, Actor: Blanca Cecilia Sarmiento de Ramírez, Demandado: Nación – Ministerio de la Protección Social (Hoy Ministerio de Salud y Protección Social)

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 9 de diciembre de 2009, C.P. Enrique Gil Botero, número único de radicación 11001-03-15-000-2009-00732-00.



215 de la Constitución Política, pese a que la norma no lo señala en forma expresa, pero necesariamente debe ser así, pues si no opera por vía de acción –toda vez que es oficioso- resulta lógico que el juez asuma el control completo de la norma.

*39. En efecto, comoquiera que **no hay demanda que enmarque o delimite las cuestiones a examinar**, la Sala ha considerado que el **control es integral** en tanto cubija tanto la competencia como los **aspectos formales y de fondo**, y que en este último **abarca el bloque normativo** que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trate, luego la cosa juzgada de la sentencia se circunscribirá a ese bloque normativo, que en este caso es la Constitución Política, la Ley 137 de 1994 así como los decretos legislativos y las normas legales que con ocasión del respectivo estado de excepción se desarrollan o sean pertinentes a la materia de qué trata el acto sometido a este control.”(negritas no son del texto original)*

CASO CONCRETO:

Para la Sala Plena del Tribunal los argumentos de la Procuradora LESSDY DENISSE LOPEZ ESPINOSA. Procuradora 19 Judicial II para asuntos Administrativos, no están llamados a prosperar por la siguiente razón:

Sea lo primero señalar que esta providencia acoge los argumentos emitidos por esta Sala Plena⁸ en los cuales se han estudiado uno a uno los planteamientos plasmados por el Agente del Ministerio Público en lo que corresponde al presunto desconocimiento del i) **principio hermenéutico del efecto útil de las normas**, ii) **del principio de no distinción**, iii) **del deber funcional de juzgar** y iv) **de la naturaleza particular del control judicial durante los estados de excepción** y en los cuales se ha concluido que de conformidad con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, para avocar el control inmediato de legalidad se requiere en concreto, que el acto objeto de control sea i) una medida de carácter general en ejercicio de una función pública, ii) lo dicte una autoridad territorial y iii) desarrolle un decreto legislativo derivado de los estados de excepción constitucional de los artículos 212, 213 y 215.

De conformidad con lo anterior y evidenciando la Sala Plena que no existe un argumento diferente que conlleve a realizar un análisis adicional a los que ya se han efectuado en otrora oportunidad, se logra colegir que es innecesario proceder a repetirlos ya que los mismos resultan ser una postura unificada dentro de esta Corporación; por lo que se pasará a estudiar de forma concreta el asunto, bajo los siguientes términos:

En los considerandos del decreto 112/2020 se menciona como fundamento jurídico, entre

⁸ Providencias del 12 de junio de 2020: RADICACIÓN: 76001-23-33-000-2020-00256-MAGISTRADO PONENTE: JHON ERICK CHAVES BRAVO; Radicación: 76001-23-33-000-2020-00556-00 - Magistrada Ponente: PATRICIA FEUILLET PALOMARES; EXPEDIENTE: 76001-23-33-007-2020-00559-00 MAGISTRADO PONENTE: OSCAR SILVIO NARVAEZ DAZA



otras disposiciones el artículo 315 de la Constitución Política, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificada por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, la Ley 1801 de 2016 y en el **Decreto 749 del 28 de mayo de 2020**.

Ahora bien, pese a los argumentos planteados por el Ministerio Público cuando afirma que el acto objeto de control puede ser estudiado de fondo, teniendo en cuenta las disposiciones del decreto 539/20, lo cierto es que las medidas adoptadas en el Decreto objeto de estudio son en desarrollo de Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, el cual se expidió con base en las facultades ordinarias de la administración central⁹, es decir, no se desarrolla en el caso concreto un decreto legislativo conforme a lo dispuesto en la Ley 137 de 1994.

En síntesis, el Decreto 112 del 29 de mayo de 2020 ***“por el cual se adoptan las medidas establecidas en el decreto 749 del 28 de mayo de 2020 “donde se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19, y el mantenimiento del orden público”*** expedido por la Alcaldía Municipal de Candelaria, a pesar de tratarse de un acto municipal de carácter general 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 supuestos legales para que el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca decida de fondo el control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 136 del CPACA., y, por lo tanto, se confirmará el auto recurrido.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto de fecha 08 de junio de 2020, proferido por el Magistrado OSCAR ALONSO VALERO NISIMBLAT, que no asumió el conocimiento del Decreto 112 del 29 de mayo de 2020 ***“por el cual se adoptan las medidas establecidas en el decreto 749 del 28 de mayo de 2020 “donde se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19, y el mantenimiento del orden público”*** expedido por la Alcaldía Municipal de Candelaria, de conformidad con las razones expuestas en esta decisión.

⁹ El mencionado Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 se profirió con base en el numeral 4 del artículo 189, artículos 303 y 315, de la Constitución Política de Colombia, y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016.



SEGUNDO: Por secretaría, **NOTIFICAR** esta providencia por vía electrónica a la autoridad remitente (Municipio de Candelaria) y al delegado del Ministerio Público. Además, **ORDENAR** que esta providencia se publique en la página web de i) la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, ii) del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, y iii) en la página web de la autoridad remitente.

TERCERO: DEVOLVER el expediente al despacho de origen, con las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



PATRICIA FEUILLET PALOMARES



FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ



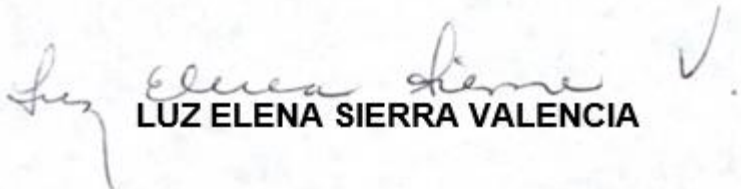
VÍCTOR ADOLFO HERNÁNDEZ DÍAZ
Magistrado



EDUARDO ANTONIO LUBO BARROS



JHON ERIC CHAVES BRAVO



LUZ ELENA SIERRA VALENCIA



OSCAR SILVIO NARVÁEZ DAZA



OMAR EDGAR BORJA SOTO



RONALD OTTO CEDEÑO BLUME
MAGISTRADO
Salva Voto



ZORANNY CASTILLO OTALORA
Magistrada
Salva Voto



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

SALVAMENTO DE VOTO

MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO	DECRETO N°. 112 DEL 29 DE MAYO DE 2020 EXPEDIDO POR EL MUNICIPIO DE CANDELARIA
RADICACIÓN	2020-758

Con el acostumbrado respeto por las decisiones de la Sala salvo voto en el presente proceso, pues en mi sentir el estudio del Decreto en revisión era procedente estudiar mediante el medio de control inmediato de legalidad, de modo que considero que la Sala debió estudiar de fondo el citado acto administrativo en la sentencia de la cual hoy me aparto. Mis razones las sintetizo así:

Revisado el contenido del Decreto bajo examen, por medio del cual se declara un aislamiento preventivo, encuentro que se trata de un acto administrativo general dictado en desarrollo del Decreto 637 de 2020, que tiene relación con el Estado de Excepción, en tanto pretende prevenir el contagio del Covid-19.

Si bien el acto administrativo en estudio puede ser atacado a través del medio de control de nulidad simple o por inconstitucionalidad, lo cierto es que dicho medio de control no es eficaz en los actuales momentos de la pandemia del Covid-19, fundamentalmente por dos razones:

La primera porque el medio de control de nulidad simple o por inconstitucionalidad exige presentación de una demanda, para lo cual se deben cumplir los requisitos formales establecidos en los artículos 162 a 175 de la Ley 1437 de 2011, de modo que la jurisdicción contenciosa administrativa sólo podría conocer del estudio del acto administrativo en referencia, si se presenta una demanda y luego de cumplirse formalmente los requisitos procesales previstos en las normas anotadas.

Por el contrario, el medio de control inmediato de legalidad, según el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 no requiere demanda ni ninguna otra formalidad procesal para ser iniciado, lo que significa que es automático, pues puede iniciarse incluso de oficio, de modo que al no requerir demanda para su iniciación, es claro que el análisis preliminar que debe adelantar el Magistrado Ponente al cual fue repartido el proceso, no debe aplicar criterios de admisión o filtros propios de la demanda, pues de ser así se estaría desnaturalizando la esencia de un proceso que busca ser expedito e informal.

La segunda porque analizados los tiempos que normalmente requiere un proceso de nulidad simple o por inconstitucionalidad para ser fallado, son evidentemente superiores que los tiempos que requiere el medio de control inmediato de legalidad, lo cual no se acompasa con la urgencia que implica atender desde

la actividad judicial el control de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los Decretos Legislativos del Estado de Excepción.

En efecto, no tiene el mismo grado de eficacia el medio de control de nulidad simple o por inconstitucionalidad, por sus plazos y factores externos como la congestión judicial, que el medio de control inmediato de legalidad, que de acuerdo al artículo 185 *eiusdem*, sumados todos sus plazos debe fallarse máximo en 65 días, contados después de avocar su conocimiento.

La inmediatez que caracteriza al medio de control inmediato de legalidad es casi imposible encontrarla en el medio de control de nulidad simple o por inconstitucionalidad, pues mientras el primero es prácticamente concomitante con la expedición del acto administrativo que se debe revisar, el segundo se dilata en el tiempo para ser iniciado sólo cuando se presente una demanda formal, para lo cual pueden pasar meses y hasta años para que alguien promueva la demanda, que cuando sea resuelta mediante sentencia judicial, lo más probable es que los efectos de la misma sean nugatorios.

Por manera que, al abordar el estudio de estos procesos debe aplicarse el principio de primacía de lo sustancial sobre lo formal, principio que gobierna la administración de justicia, según las voces del artículo 228 de la Carta Política, de modo que basta con verificar que el acto administrativo estudiado, sea de carácter general, que haya sido proferido después de la declaratoria del Estado de Excepción y que exista una relación de causalidad como desarrollo del Estado de Excepción.

En este punto debe destacarse que según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, *“el Decreto declaratorio de Estado de Excepción es un Decreto Legislativo por denominación constitucional”*¹, lo cual significa que los actos administrativos 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 cual 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.

Así las cosas, tal como lo ha señalado la doctrina, la jurisdicción contenciosa administrativa *“no debe limitarse a un análisis formal al estudiar si avoca o no el conocimiento de los actos de la administración. Debe, por el contrario, determinar si los actos generales expedidos por alcaldes, gobernadores y el Gobierno Nacional fueron expedidos con el fin de hacer frente a la pandemia pues, si lo fueron, dichos actos han sido expedidos como desarrollo de los Decretos Legislativos durante los Estados de Excepción y requieren un control automático por parte del juez administrativo”*².

En este sentido, es claro que la providencia de la cual me aparto pasa por alto que el acto administrativo estudiado pretende desarrollar el Decreto 637 de 2020, al igual que el Decreto 539 de 2020, pues en el parágrafo 7° del artículo 2° establece que las personas exceptuadas del aislamiento preventivo obligatorio deben cumplir los protocolos de bioseguridad del Ministerio de Salud.

¹ Sentencia C-049 de 2012.

² El Consejo de Estado y su rol crucial en la pandemia, **ESTEBAN HOYOS CEBALLOS** y **JULIÁN GAVIRIA MIRA**, profesores de la Escuela de Derecho de la Universidad EAFIT. <https://www.elespectador.com/noticias/politica/el-consejo-de-estado-y-su-rol-crucial-en-la-pandemia-columna-918373>

De modo pues que al regular el acto administrativo en mención medidas de aislamiento preventivo y de bioseguridad, dictadas específicamente para prevenir el Covid-19, se observa que están relacionadas con los Decretos No. 417 y 539 de 2020, que como ya se anotó, tienen la categoría de ser Decretos Legislativos.

Atentamente,



RONALD OTTO CEDEÑO BLUME

Magistrado

