

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

AUTO INTERLOCUTORIO

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

MEDIO DE CONTROL:	Control Inmediato de legalidad del Decreto 106 del 6 de agosto de 2020 expedido por la Alcaldía Municipal de El Cerrito - Valle del Cauca.
EXPEDIENTE:	76001-23-33-000-2020-01187-00

MAGISTRADO PONENTE: FERNANDO AUGUSTO GARCIA MUÑOZ

I. ANTECEDENTES:

La Alcaldía Municipal de El Cerrito, Valle del Cauca, mediante oficio calendado el 14 de agosto de 2020, enviado por correo electrónico, remitió para el trámite de **control inmediato de legalidad** consagrado en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹ el Decreto 106 del 6 de agosto de 2020 "POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 105 DE 2020 "POR EL CUAL SE DECRETAN MEDIDAS COMPLETARIAS DEL ORDEN MUNICIPAL EN SALUD Y ORDEN PÚBLICO EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA EN EL MUNICIPIO DE EL CERRITO, VALLE DEL CAUCA, CON OCASIÓN DE LA EXTENSIÓN DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO PARA TODOS LOS HABITANTES DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", expedido por la Alcaldesa Municipal de El Cerrito.

1. Por reparto realizado el 15 de septiembre de 2020, el asunto le correspondió a este Despacho, como sustanciador, para el trámite de rigor.
2. Según lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 185 del CPACA "La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena".

¹ En adelante CPACA.

II. CONSIDERACIONES:

1.- Competencia

Esta Corporación tiene competencia para conocer del escrito de control inmediato de legalidad, de conformidad con el art. 151 del CPACA, que señala:

“ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en **única** instancia:

14. **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** que fueren dictados **por autoridades territoriales departamentales y municipales**, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan”.

Así mismo, el art. 20 de la Ley 137 de 1994, prevé lo siguiente:

“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. (...)”.

2.- Oportunidad

De conformidad con el inciso 2 del art. 20 de la Ley 137 de 1994:

“(…)

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.”

Con fundamento en las disposiciones anteriores, prima facie se observa que el acto administrativo (Decreto 106 de 2020), fue expedido el 6 de agosto de 2020; no obstante, se debe precisar que mediante los Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20- 11521 y PCSJA20-11526, expedidos por el Consejo Superior de la Judicatura se suspendió los términos de las actuaciones judiciales y estableció algunas excepciones, dentro de las cuales no contempló este medio de control.

Posteriormente, mediante Acuerdo PCSJA20-11529 25 de marzo de 2020 “Por el cual se establece una excepción a la suspensión de términos en el Consejo de Estado y en los tribunales administrativos” se resolvió lo siguiente:

“ARTÍCULO 1. Exceptuar de la suspensión de términos adoptada por el Consejo Superior de la Judicatura en los acuerdos PCSJA20-11517, 11521 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los tribunales administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad que deben adelantar de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

Así mismo, mediante Acuerdos PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020 y PCSJA20-11549 del 11 de mayo de 2020 “Por medio del cual se prorrogan las medidas de suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor”, estableció:

“ARTÍCULO 5. Excepciones a la suspensión de términos en materia de lo contencioso administrativo. Se exceptúan de la suspensión de términos prevista en el artículo 1 del presente Acuerdo, las siguientes actuaciones en materia contencioso administrativo:

5.1. Las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los tribunales administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad que deben adelantar de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

De esta forma, habiéndose reactivado los términos para conocer del control inmediato de legalidad de los referidos actos administrativos, el 25 de marzo de 2020 y habiéndose expedido el decreto en cuestión por parte de la Alcaldía del Municipio de El Cerrito, el 6 de agosto de 2020, y remitido posteriormente el 14 de agosto de 2020 mediante correo electrónico, se puede colegir que éste fue enviado en forma extemporánea, circunstancia que no es óbice para aprehender de oficio el control inmediato de legalidad conforme lo ordenan las disposiciones en comento.

Valga precisar que este asunto fue repartido el 14 de septiembre de 2020 y fue remitido por la Secretaría del Tribunal al correo institucional del suscrito magistrado el día 15 de septiembre de 2020.

3.- 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.

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)², 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.

De conformidad con las normas mencionadas, 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.

Sobre esa segunda característica, téngase en cuenta que el acto administrativo deberá contener disposiciones que estén encaminadas a permitir la ejecución o aplicación del decreto legislativo (en ello consiste su desarrollo).

Es sabido que el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, con miras a atender la crisis económica y social derivada de la pandemia Covid-19, y en virtud de ello expidió varios decretos legislativos en el lapso comprendido entre el 17 de marzo y el 17 de abril de 2020. De la misma manera, por medio del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, nuevamente el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, con similares propósitos, esto es para conjurar la crisis generada por esta pandemia e impedir la extensión de sus efectos, por el término de treinta (30) días calendario en todo el territorio nacional, lapso comprendido entre el 6 de mayo y el 6 de junio de 2020.

En el caso bajo estudio, la Alcaldía Municipal de El Cerrito, remitió el Decreto 106 del 6 de agosto de 2020 “POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 105 DE 2020 "POR EL CUAL SE DECRETAN MEDIDAS COMPLETARIAS DEL ORDEN MUNICIPAL EN SALUD Y ORDEN PÚBLICO EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA EN EL MUNICIPIO DE EL CERRITO, VALLE DEL CAUCA, CON OCASIÓN DE LA EXTENSIÓN DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO PARA TODOS LOS HABITANTES DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, expedido por la Alcaldía Municipal de El Cerrito, Valle del Cauca.

² “**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 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”.

El citado acto administrativo fue proferido, como reza su encabezado, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, conferidas a los Alcaldes Municipales por la Constitución Política en su artículo 315³, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012⁴, la Ley 1801 de 2016⁵ y demás normas concordantes.

En esas condiciones, observa el Despacho del contenido del aludido acto administrativo, que si bien fue dictado en ejercicio de la función administrativa que como primera autoridad local compete al Alcalde Municipal, no lo fue en desarrollo de los Decretos Legislativos dictados por el Presidente de la República durante las declaratorias del Estado de Excepción, inicialmente a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y, posteriormente, por medio del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, como consecuencia de la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.

³ Precepto que entre otras atribuciones asignadas a los alcaldes, establece las de “dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo”.

⁴ “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

⁵ “**Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana**”. **“ARTÍCULO 14. PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD.** Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia”.

PARÁGRAFO. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9ª de 1979, la Ley 65 de 1993, Ley 1523 de 2012 frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declarar la emergencia sanitaria.

“ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.
2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.
3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.
4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.
5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.
6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.
7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.
8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.
9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.
10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.
11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.
12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja”.

Ciertamente el referido decreto, lo que hace es acoger y adoptar las directrices trazadas por el gobierno nacional, desde que se declaró la emergencia sanitaria por parte del Ministerio de Salud y de la Protección Social, a través de la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 y otras disposiciones; todo ello a causa de la pandemia generada por el coronavirus COVID-19; medidas que llevaron a que el Presidente de la República ordenara el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la Nación, mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, -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-; Decreto 531 del 8 de abril de 2020, -a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020; medidas que luego fueron prorrogadas en similar sentido por medio de los Decretos 593 del 24 de abril de 2020 y 990 del 9 de julio de 2020, -a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 16 de julio de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 1 de agosto de 2020-, y Decreto 1076 del 28 de julio de 2020, -a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 08 de agosto de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día 1 de septiembre de 2020- entre otros; todos ellos de carácter ordinario dictados por el Presidente de la República, y en el cual se ordenan, medidas tales como el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia.

En consonancia con aquellos decretos, la Alcaldesa Municipal de El Cerrito, también dispuso por medio del mentado decreto, una serie de acciones transitorias de policía, restricciones para la aglomeración y reunión pública de personas; limitaciones para la realización de actividades públicas, educativas, deportivas, comerciales, culturales, religiosas, etc., en aras de evitar la propagación exponencial del peligroso virus en la jurisdicción del municipio de El Cerrito.

En ese sentido es claro, que el examinado acto administrativo **NO** es susceptible del control automático de legalidad que ordenan los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, pues el mismo fue expedido en desarrollo de las facultades constitucionales y legales conferidas a la Alcaldesa Municipal de El Cerrito, como primera autoridad administrativa de dicho municipio, y en atribución de acciones transitorias de policía, como medidas para la prevención contra la propagación del COVID-19 (Coronavirus), dentro de los parámetros establecidos por el ordenamiento jurídico, para posibilitar la mitigación y control de la pandemia en el citado ente territorial.

En consecuencia, el Decreto 106 del 6 de agosto de 2020 "POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 105 DE 2020 "POR EL CUAL SE DECRETAN MEDIDAS COMPLEMENTARIAS DEL ORDEN MUNICIPAL EN SALUD Y ORDEN PÚBLICO EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA EN EL MUNICIPIO DE EL CERRITO, VALLE DEL CAUCA, CON OCASIÓN DE LA EXTENSIÓN DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO PARA TODOS LOS HABITANTES DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", expedido por la Alcaldesa Municipal de El Cerrito, no es susceptible del

control inmediato de legalidad de que tratan los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437.

Lo anterior sin perjuicio del control judicial que se pueda ejercer sobre dicho acto administrativo a través de los medios de control ordinarios respectivos, previstos en Ley 1437 de 2011 -CPACA-

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: NO AVOCAR el conocimiento de control inmediato de legalidad del Decreto 106 del 6 de agosto de 2020 "POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO 105 DE 2020 "POR EL CUAL SE DECRETAN MEDIDAS COMPLETARIAS DEL ORDEN MUNICIPAL EN SALUD Y ORDEN PÚBLICO EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA EN EL MUNICIPIO DE EL CERRITO, VALLE DEL CAUCA, CON OCASIÓN DE LA EXTENSIÓN DEL AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO PARA TODOS LOS HABITANTES DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", expedido por la Alcaldesa Municipal de El Cerrito, Valle del Cauca, acorde con lo explicado en precedencia.

SEGUNDO: La presente decisión se toma sin perjuicio del control judicial que pueda ejercerse contra dicho acto administrativo, a través de los medios de control ordinarios, previstos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -LEY 1437 DE 2011.

TERCERO: Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea notificada por vía electrónica a la autoridad remitente (Municipio de El Cerrito), y a su vez que sea publicada junto con el decreto en mención, en el portal web del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca.

CUARTO: Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente, previas las anotaciones de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



FERNANDO AUGUSTO GARCÍA MUÑOZ
Magistrado