



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, dieciocho (18) de junio de dos mil veinte (2020)

AUTO INTERLOCUTORIO

Magistrado Ponente: Dr. RONALD OTTO CEDEÑO BLUME

MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO	DECRETO No. 049 DEL 20 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR LA ALCALDIA DE EL CERRITO-VALLE DEL CAUCA
RADICACIÓN	76001-23-33-000-2020-00288-00

1. ASUNTO

Procede el Despacho, una vez agotado el trámite establecido en el artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, a pronunciarse frente al control inmediato de legalidad del Decreto No. 049 del 20 de marzo de 2020 expedido por el **MUNICIPIO DE EL CERRITO-VALLE**, “*Por medio del cual se convoca al honorable Concejo Municipal a sesiones extraordinarias del lunes 20 al viernes 24 de abril*”, conforme lo establece el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Lo anterior, teniendo en cuenta que en sesión de la Sala Plena llevada a cabo el día 12 de junio de 2020 se aprobó que con fundamento en el artículo 125 y los numerales 1 y 6 del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, los autos que declaren la falta de competencia funcional para ejercer el control inmediato de legalidad son de ponente, siempre que el auto no sea consecuencia de una ponencia derrotada en Sala Plena.

2. ACTO ADMINISTRATIVO SOMETIDO A CONTROL

El día 20 de marzo de 2020, el **MUNICIPIO DE EL CERRITO-VALLE** expidió el Decreto No. 049¹, a través del cual convocó a sesiones extraordinarias a los miembros del Concejo Municipal. El tenor literal de la parte resolutive del citado acto es el siguiente:

“Artículo primero: Convóquese a sesiones extraordinarias, al Honorable Concejo Municipal de El Cerrito valle para que se lleve a cabo el estudio, discusión, y si a bien se considera, aprobación de lo siguiente:

1. *OBJECIONES AL ACUERDO MUNICIPAL 03 DEL 2020, en su artículo segundo que a la letra indica “Incorpórese el déficit fiscal de la vigencia 2019, por el valor de CUATRO MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y SIETE MILLONES QUINIENTOS OCHENTA Y DOS MIL*

¹ “Por la cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Yumbo”

MEDIO DE CONTROL
ACTO ADMINISTRATIVO

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
DECRETO No. 049 DEL 20 DE MARZO DE 2020 DEL MUNICIPIO DE EL
CERRITO-VALLE

RADICACIÓN

76001-23-33-000-2020-00288-00

OCHOCIENTOS TREINTA PESOS Y TREINTA Y CUATRO CENTAVOS MCTE (\$ 4.857.582.830,34) al presupuesto vigencia fiscal 2020".

2. PROYECTO DE ACUERDO "MEDIANTE EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS EN MATERIA DE TRIBUTACIÓN MUNICIPAL EN EL MARCO DE LA LEY 2010 DE 2019, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

PARAGRAFO; Teniendo en cuenta las medidas preventivas para evitar la propagación del CORONAVIRUS (COVID 19) y las órdenes impartidas tanto por el Gobierno Nacional como por el Gobierno Departamental, de persistir a la fecha de las sesiones el estado de emergencia decretado por el Presidente de la República a causa de la pandemia del (COVID 19), se deberán tomar las medidas necesarias para salvaguardar la integridad tanto de los Concejales como de la población en general.

Artículo Tercero: El presente acto rige a partir de su expedición y publicación".

El anterior acto administrativo se profirió con fundamento en las disposiciones normativas (Ley 136 de 1994 y 1551 de 2012) que consagran como función de los Alcaldes en relación con los Concejo Municipales, entre otras, la de presentar proyectos de acuerdo que juzgue convenientes para el buen funcionamiento del Municipio, convocarlo a sesiones extraordinarias en las que sólo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado y sancionar y promulgar los Acuerdos que hubiese aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.

3. INTERVENCIONES

La Procuradora delegada ante esta corporación, emitió concepto dentro del presente asunto, señalando que se debe dictar un fallo inhibitorio, por cuanto el Decreto No. 049 del 20 de marzo de 2020 proferido por el **MUNICIPIO DE EL CERRITO-VALLE**, no es pasible de control inmediato de legalidad.

En su escrito, la representante del **MINISTERIO PÚBLICO** consideró que el acto que se revisa, no reúne las condiciones necesarias para tal fin, porque no se trata de un acto general, pues convoca a los miembros del Concejo Municipal; además, señala que se evidencia una desconexión total con la Emergencia Sanitaria y con el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Gobierno Nacional, pues amén de no dictarse en desarrollo de los Decretos de Emergencia, tampoco tiene relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar dicho Estado de Excepción.

4.- PROBLEMA JURIDICO

Corresponde al Despacho determinar, en primer lugar, si resulta procedente el ejercicio del medio de control inmediato de legalidad frente al Decreto No. 049 del 20 de marzo de 2020, expedido por el **MUNICIPIO DE EL CERRITO-VALLE**.

En caso de resultar procedente, se deberá establecer si la decisión administrativa adoptada en dicho acto administrativo se ajusta a los requisitos de índole formal y material que se han establecido para efectos

de impartir legalidad a un Decreto Municipal promulgado con ocasión a la declaratoria del Estado de Excepción.

5.- TESIS DEL DESPACHO

El Despacho declarará la terminación del proceso por falta de competencia de este Tribunal Administrativo para ejercer el control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 049 de 2020, al no cumplir éste con las características que exige el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; de manera que no puede entonces dictarse válidamente una sentencia.

6.- CONSIDERACIONES

6.1.- Marco normativo y jurisprudencial del medio de control inmediato de legalidad

El artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, “*Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia*”, dispone que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos Legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control automático de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

El Presidente de la República, en el marco de los Estados de Excepción, expide diferentes clases de normas, a saber: (i) el Decreto que declara el Estado de Excepción; (ii) los Decretos que lo desarrollan adoptando medidas para conjurar la crisis y (iii) los Decretos que reglamentan los que adoptan las medidas², estos últimos, objeto de control inmediato de legalidad.

A su turno, el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, alude al control automático de legalidad, en los siguientes términos:

“Artículo 136. Control inmediato de legalidad: Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos Legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán control inmediato de legalidad, ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”.

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

Conforme a esta disposición, el control inmediato de legalidad ejercido por los Tribunales Administrativos procede respecto de: (i) las medidas de carácter general emanadas de autoridades territoriales; (ii) dictadas en ejercicio de la función administrativa y (iii) como desarrollo de los Decretos Legislativos durante los Estados de Excepción.

La Corte Constitucional, en sentencia C-179 de 1994³ declaró exequibles los incisos primero y segundo del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 que consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los Decretos Legislativos dictados por el Presidente de la República durante los Estados de Excepción, precisando que este control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.

Por su parte, el Consejo de Estado en sentencia del 16 de junio de 2009⁴, señaló las principales características de este medio de control, a la luz de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción. Al respecto, consideró que: i) se trata de un proceso judicial; ii) es un control automático e inmediato, porque debe remitirlo la autoridad que expidió el Decreto reglamentario o acto administrativo general a la Corporación dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición, para que se ejerza el examen de legalidad correspondiente; iii) el control no impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos; iv) no es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, toda vez que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad; v) se trata de un control oficioso que no opera por vía de acción, es decir, no está sujeto a la presentación de una demanda contenciosa que demarque los límites para el juicio de la legalidad del acto; vi) el control es integral en relación con los Decretos Legislativos respectivos y el artículo 215 de la Constitución Política, toda vez que, pese a que la norma no lo señala en forma expresa, necesariamente debe ser así, pues si no opera por vía de acción resulta lógico que el juez asuma el control completo de la norma.

Así las cosas, el control inmediato de legalidad está instituido para garantizar el orden legal y constitucional del Estado de Derecho en condiciones de anormalidad estatal e institucional, porque los poderes del ejecutivo se maximizan legítimamente y las autoridades, en ejercicio de la función administrativa, se ven avocadas para concretar en la realidad aquellos enunciados abstractos que materializan la legislación en el Estado de Excepción.

6.2.- Procedibilidad del control inmediato de legalidad

Una interpretación literal del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 permite concluir que los actos administrativos que están sujetos a control inmediato de legalidad deben cumplir las

³ Corte Constitucional, M.P. Carlos Gaviria Díaz

⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Radicación número: 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA) Consejero Ponente: **ENRIQUE GIL BOTERO**, reiterada en sentencia del 1º de julio de 2010, M.P. María Claudia Rojas Lasso

siguientes tres características: i) ser de carácter general; ii) ser dictados en ejercicio de la función administrativa y iii) ser expedidos en desarrollo de los Decretos Legislativos expedidos por el Presidente de la República durante el Estado de Excepción.

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

6.2.1.-Ser de carácter general

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

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

En el caso objeto de estudio, de la revisión del contenido del Decreto No. 049 del 20 de marzo de 2020 se observa que éste no reviste el carácter de general, pues la decisión administrativa que adopta involucra solamente a los miembros del Concejo Municipal del **MUNICIPIO DE EL CERRITO-VALLE**, a quienes la mandataria local convoca a sesiones extraordinarias, a efectos de discutir dos asuntos en particular.

6.2.2.- Ser dictado en ejercicio de la función administrativa

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

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

De acuerdo con las atribuciones de los Alcaldes, consagradas en el artículo 315 de la Constitución Política y en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, corresponde a éstos entre otras, colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones; presentarles informes generales sobre su administración en la primera sesión ordinaria de cada año, y convocarlo a sesiones extraordinarias en las que sólo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado. A su vez, el parágrafo segundo del artículo 23 de la Ley 136 de 1994, señala que los alcaldes podrán convocar al Concejo Municipal a sesiones extraordinarias en oportunidades diferentes, para que se ocupen exclusivamente de los asuntos que se sometan a su consideración.

Así entonces, es claro que la decisión adoptada en el Decreto No. 049 de marzo 20 de 2020, fue expedida en ejercicio de las funciones administrativas propias de la mandataria local del **MUNICIPIO DE EL CERRITO-VALLE**.

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

De la revisión del contenido del Decreto No. 049 del 20 de marzo de 2020, se observa que éste se fundamentó en las disposiciones normativas (Ley 136 de 1994 y 1551 de 2012) que consagran como función de los Alcaldes en relación con los Concejo Municipales, la de presentar proyectos de acuerdo que juzgue convenientes para el buen funcionamiento del Municipio, convocarlo a sesiones extraordinarias en las que sólo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado y sancionar y promulgar los Acuerdos que hubiese aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.

En efecto, la Ley 136 de 1994, "*Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*", establece:

*"ARTÍCULO 23.- Período de sesiones. Los concejos de los municipios clasificados en categorías Especial, Primera y Segunda, sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio y máximo una vez por día, seis meses al año, en sesiones ordinarias así:
(...)"*

PARÁGRAFO 2º.- *Los alcaldes podrán convocarlos a sesiones extraordinarias en oportunidades diferentes, para que se ocupen exclusivamente de los asuntos que se sometan a su consideración.*"

En los términos de la normativa transcrita, los Alcaldes podrán convocar a los Concejos a sesiones extraordinarias en oportunidades diferentes, para que se ocupen exclusivamente de los asuntos que se sometan a su consideración.

En el *sub lite*, se tiene que el Decreto sometido a control, fue proferido por la Alcaldesa del **MUNICIPIO DE EL CERRITO-VALLE** en uso de las atribuciones de orden legal y constitucional que la facultan para convocar a los miembros del Concejo Municipal a sesiones extraordinarias, a efectos de discutir asuntos específicos; es decir que, dicho acto no se expidió en

desarrollo de un Decreto Legislativo emitido por el Gobierno Nacional durante el Estado de Excepción.

Además, de la lectura del contenido del Decreto No. 049 del 20 de marzo de 2020, se observa que la decisión administrativa allí contemplada no tiene ninguna relación con la situación que motivó la declaratoria del Estado de Emergencia, esto es, la presencia de la pandemia del covid-19 en el territorio nacional, ni consagra disposición alguna tendiente a conjurar o mitigar los efectos que de la misma se deriven en esa localidad.

Si bien en principio el Decreto 049 de 2020 proferido por el Municipio de **EL CERRITO-VALLE** fue avocado por esta Corporación para ejercer el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, analizado nuevamente y con el rigor que requiere el estudio de estos procesos, es claro que el mismo no fue expedido en desarrollo de un Decreto Legislativo emitido durante el Estado de Excepción declarado mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por lo que no es susceptible del control inmediato de legalidad que corresponde a los Tribunales Administrativos de conformidad con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

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

Recuérdese que, de conformidad con las reglas de competencia establecidas por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia, del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos, por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.

Así las cosas, el Despacho advierte que al no cumplir el Decreto *sub examine* con las características que exige el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este Tribunal Administrativo carecía de competencia para asumir su estudio bajo la égida del citado mecanismo de control.

En virtud de lo expuesto, se declarará la terminación del proceso por falta de competencia.

7. DECISION

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR la terminación del presente proceso por falta de competencia para ejercer el control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 049 de 2020 expedido por el **MUNICIPIO DE EL CERRITO-VALLE**, de conformidad con las consideraciones expuestas en este proveído.

SEGUNDO: Por Secretaría, **NOTIFICAR** esta providencia por vía electrónica a la Alcaldesa del **MUNICIPIO DE EL CERRITO-VALLE** y al Ministerio Público.

TERCERO: Publíquese esta decisión, en las páginas web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, para conocimiento de la comunidad.

CUARTO: ORDENAR a la Alcaldesa del **MUNICIPIO DE EL CERRITO-VALLE** o a quien delegue para tales efectos, que a través de la página web oficial de esa entidad municipal, se publique este proveído a fin de que todos los interesados tengan conocimiento de esta decisión.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE



RONALD OTTO CEDEÑO BLUME
Magistrado