



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA**

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

**AUTO INTERLOCUTORIO**

**Magistrado Ponente: Dr. RONALD OTTO CEDEÑO BLUME**

<b>MEDIO DE CONTROL</b>	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>
<b>ACTO ADMINISTRATIVO</b>	<b>DECRETO No. DAM-1100-101-2020 DEL 28 DE JULIO DE 2020 EXPEDIDO POR EL MUNICIPIO DE BUGA</b>
<b>RADICACIÓN</b>	<b>76001-23-33-000-2020-01185-00</b>

**1. ASUNTO**

El **MUNICIPIO DE GUADALAJARA DE BUGA** remitió copia del Decreto No. DAM-1100-101-2020 del 28 de julio de 2020, *“Por medio del cual se modifica el decreto DAM-1100-094 del 13 de julio de 2020 “Por medio del cual se modifica el decreto DAM-1100-088 del 30 de junio de 2020”, “Por medio del cual se modifica el decreto DAM-1100-084 del 23 de junio de 2020” “Por medio del cual implementan medidas de orden público y policivas para preservar la vida, seguridad e integridad de las personas en el Municipio de Guadalajara de Buga y evitar la propagación del Covid-19”, con el fin de que se efectúe el control inmediato de legalidad de dicho acto administrativo, conforme lo establece el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011. Dicho asunto fue distribuido por la Secretaría del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca el 14 de septiembre de 2020, vía correo electrónico.*

**2. CONSIDERACIONES**

**2.1.-**El Presidente de la República expidió los Decretos No. 417 del 17 de marzo de 2020 y No. 637 del 6 de mayo de 2020, por medio de los cuales se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, con ocasión de la pandemia derivada del COVID-19, que se está presentando en el territorio nacional.

**2.2.-** Como uno de los mecanismos para garantizar el correcto ejercicio de la declaración del Estado de Excepción, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>1</sup>, estableció 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 inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o*

<sup>1</sup>Ley estatutaria de los Estados de Excepción.

*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".*

**2.3.-** En ese mismo sentido fue promulgado el artículo 136<sup>2</sup> de la Ley 1437 de 2011.

**2.4.-** Que para el trámite al presente asunto debe aplicarse el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

**2.5.-** Que Revisado el Decreto No. DAM-1100-101-2020 del 28 de julio de 2020 expedido por el **MUNICIPIO DE GUADALAJARA DE BUGA -VALLE**, se observa que éste no es susceptible de control inmediato de legalidad, en atención a los siguientes aspectos:

Conforme lo ha señalado en reiteradas oportunidades el Consejo de Estado<sup>3</sup>, la proposición jurídica incompleta como requisito de validez de la demanda, impide el ejercicio de la capacidad decisoria del juez frente al litigio propuesto, pues el acto demandado no es autónomo, por encontrarse en una inseparable relación de dependencia con otros no impugnados que determinan su contenido, validez o su eficacia.

En virtud de lo anterior, ha considerado la citada Corporación que, el conjunto de actos administrativos que constituyen una unidad jurídica, delimitan necesariamente el marco de decisión del juez administrativo por la identidad y la unidad de su contenido y de sus efectos jurídicos, sin que puedan separarse al abordar el análisis de legalidad correspondiente<sup>4</sup>.

**2.6.-** En efecto, uno de los presupuestos en que se ha reconocido la configuración de una proposición jurídica incompleta, es cuando el acto acusado no es autónomo porque se encuentra directamente relacionado con otro u otros no impugnados que determinan su contenido, validez o eficacia, eventos en los que le resultaría imposible emitir una decisión de fondo al operador judicial.

**2.7.-** Concretamente, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha considerado que la proposición jurídica incompleta se puede configurar en dos circunstancias, de forma alternativa o sumada, así: i) cuando el acto acusado torna lógicamente imposible la decisión de fondo debido a una

---

<sup>2</sup>**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.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A", Consejero Ponente: **RAFAEL FRANCISCO SUÁREZ VARGAS**, providencia fechada el trece (13) de febrero de dos mil veinte (2020), dentro del proceso identificado con la radicación número: 66001-23-33-000-2016-00175-01(1111-18).

<sup>4</sup> *Ibídem*.

irreparable ruptura de su relación con la causa *petendi*, o ii) cuando el acto demandado no es autónomo por encontrarse en una inescindible relación de dependencia con otro u otros no impugnados que determinan su contenido, validez o su eficacia, eventos en los que como se expresó resulta imposible emitir una decisión de fondo para el Juez<sup>5</sup>.

**2.8.** Ahora bien, concretando o anterior al *sub lite* se tiene que el acto administrativo objeto de estudio, esto es, el Decreto No. DAM-1100-101-2020 del 28 de julio de 2020, modifica el artículo primero del Decreto Municipal No. DAM-1100-094 del 13 de julio de 2020, en lo que se refiere al “pico y cédula”, para la adquisición de bienes.

**2.9.** En este punto se debe precisar que de la lectura del contenido de los citados actos administrativos, se extrae que la medida del “pico y cédula” fue inicialmente establecida por el Alcalde del **MUNICIPIO DE GUADALAJARA DE BUGA**, a través del Decreto No. DAM-1100-084 del 23 de junio de 2020, el cual con posterioridad fue modificado por los Decretos Nos. DAM-1100-088 del 30 de junio de 2020, DAM-1100-094 del 13 de julio de 2020 y DAM-11001-101 del 28 de julio de 2020, que es objeto del presente estudio.

De manera pues que, es evidente que la voluntad de la administración municipal de Buga respecto al decreto de la medida de “pico y cédula”, se materializó a través de los cuatro actos administrativos en cita, entre los cuales existe una relación inescindible, pues el segundo, tercero y cuarto acto dependen necesariamente del primero.

En este orden de ideas y en aplicación del principio constitucional de unidad de materia, en el presente caso habría de ordenarse la acumulación del conocimiento de los Decretos en mención para no ejercer el control inmediato de legalidad en forma separada y así, salvaguardar el principio de seguridad jurídica.

**2.10.** No obstante, revisados los expedientes digitales, se advierte que el acto administrativo principal, es decir, el Decreto No. DAM-1100-084 del 23 de junio de 2020, fue asignado a este Despacho, bajo la radicación No. 2020-00799-00 y a través de auto interlocutorio del 25 de junio de 2020 se resolvió no avocar su conocimiento, dado que no fue expedido dentro de la vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el Presidente de la República, mediante el Decreto No. 637 del 6 de mayo de 2020.

**2.11.** De igual manera, se observa que el Decreto No. DAM-1100-094 del 13 de julio de 2020, que es objeto de modificación por el acto que aquí se estudia, correspondió a la Magistrada de esta Corporación, doctora **ZORANNY CASTILLO OTALORA** bajo la radicación No. 2020-1051-00; despacho judicial que mediante auto interlocutorio No. 177 del 14 de agosto de 2020, también resolvió estarse a lo dispuesto en el auto del 25 de junio de 2020, proferido por este Despacho y por lo tanto, no avocó su conocimiento.

---

<sup>5</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, Consejera Ponente: **SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ**, providencia proferida el cinco (5) de diciembre de dos mil diecinueve (2019), dentro del proceso identificado con radicación N° 11001-03-25-000-2014-00044-00(0096-14).

**2.12.** Debe concluirse entonces que, para el Despacho no es posible avocar el conocimiento del Decreto No. DAM-1100-101-2020 del 28 de julio de 2020, expedido por el **MUNICIPIO GUADALAJARA DE BUGA-VALLE**, tras considerar que en este caso lo accesorio debe seguir la suerte de lo principal, es decir, que al no haberse avocado el conocimiento del acto administrativo principal (Decreto No. DAM-1100-084 del 23 de junio de 2020) y del Decreto No. DAM-1100-094 del 13 de julio de 2020, en los términos antes explicados, igual suerte debe correr el acto administrativo que los modificó (DAM-1100-101-2020 del 28 de julio de 2020).

Recuérdese en este punto que, conforme la jurisprudencia del Consejo de Estado, la decisión adoptada debe garantizar el principio constitucional de unidad de materia y referirse a todos los actos administrativos que reflejen la voluntad de la administración frente a una situación jurídica, particular y concreta.

En virtud de lo expuesto, 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 no puede asumir su estudio bajo la égida del citado mecanismo de control.

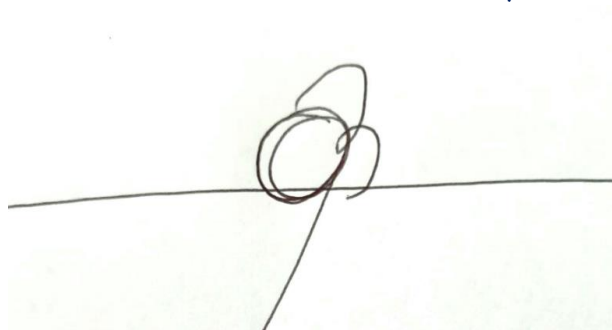
En mérito de lo expuesto, se

### **RESUELVE**

**PRIMERO:** **NO AVOCAR** el conocimiento de control inmediato de legalidad del Decreto No. DAM-1100-101-2020 del 28 de julio de 2020, expedido por el **MUNICIPIO DE GUADALAJARA DE BUGA**, por las razones expuestas en precedencia.

**SEGUNDO:** Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se ordena que la presente providencia sea notificada por vía electrónica a la autoridad remitente y al Ministerio Público. Además, ordenar que esta providencia se publique en la página web de la jurisdicción contenciosa administrativa, para conocimiento de la comunidad.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,**

A handwritten signature in dark ink, consisting of a large, stylized 'R' and 'C' intertwined, followed by a horizontal line and a diagonal stroke.

**RONALD OTTO CEDEÑO BLUME**  
Magistrado