

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA
SECRETARÍA

TRASLADO

FECHA 04 DE JUNIO DE 2020

N° PROCESO	CLASE DE PROCESO	ACTO ADMINISTRATIVO	AUTORIDAD	MAGISTRADO	TIPO DE TRASLADO	TERMINO DIAS	VENCE
2020-00666-00	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	DECRETO NÚMERO 039-DEL 15 DE MAYO DE 2020	MUNICIPIO DE LA ULLOA - VALLE DEL CAUCA.	LUZ ELENA SIERRA VALENCIA	RECURSO SUPLICA	2	08/06/2020 5:00 PM
2020-00681-00	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	DECRETO NÚMERO 1100-071-2020 DEL 08 DE MAYO DE 2020	MUNICIPIO DE GUADALAJARA DE BUGA -VALLE DEL CAUCA.	LUZ ELENA SIERRA VALENCIA	RECURSO SUPLICA	2	08/06/2020 5:00 PM

DE CONFORMIDAD CON LO PREVISTO EN EL ARTICULO 110 DEL CODIGO GENERAL DEL PROCESO Y EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, SE FIJA EL PRESENTE TRASLADO EN LA SECCIÓN MEDIDAS COVID 19 DEL SITIO WEB DE LA RAMA JUDICIAL - CONTROLES AUTOMÁTICOS DE LEGALIDAD DEL CONSEJO DE ESTADO Y DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS-TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA, EL DIA **4 DE JUNIO DE 2020 A LAS 08:00 AM.**

A LA LISTA DE TRASLADO SE ADJUNTA COPIA DEL RECURSO, LA PROVIDENCIA OBJETO DEL RECURSO Y EL ACTO ADMINISTRATIVO.

SE RECIBEN ESCRITOS A TRAVÉS DEL CORREO ELECTRÓNICO: s02tadvalle@cendoj.ramajudicial.gov.co

ROSA DEL CARMEN LÓPEZ MONTENEGRO
SECRETARIA



PROCURADURÍA 20 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA

Santiago de Cali, 28 de mayo de 2020

Honorables

Magistrados Tribunal Administrativo del Valle del Cauca

E.

S.

D.

MAGISTRADA PONENTE: Dra. LUZ ELENA SIERRA VALENCIA

REFERENCIA: Recurso de Súplica.

Medio de Control: Control inmediato de legalidad

Radicación No.: 76001-23-33-000-2020-00681-00

Acto administrativo: Decreto 1100-071-2020 de 08 de mayo de 2020

Autoridad del que emana. Municipio de Guadalajara de Buga

SANDRA ELIZABETH PATIÑO MONTÚFAR, en mi condición de Procuradora 20 Judicial II para Asuntos Administrativos del Valle del Cauca, delegada ante el Honorable Tribunal Contencioso Administrativo del Valle y actuando como Agente del Ministerio Público dentro del asunto de la referencia, procedo a presentar ante la Señora Magistrada **RECURSO DE SÚPLICA**, contra el **Auto Interlocutorio calendarado a 26 de mayo de 2020** y que me fuera notificado el mismo día, para que el mismo sea considerado por la Sala Plena.

I. CONSIDERACIONES PREVIAS

La Constitución política de Colombia, en su capítulo VI regula los estados de excepción que fueron reglamentados por la ley 137 de 1994 y en la misma ley 1437 de 2011, donde se precisa el alcance y operatividad del Estado de Guerra Exterior, el Estado de Conmoción Interior y el Estado de Emergencia.

Mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, la Presidencia de la República, con ocasión de la propagación del COVID-19, decretó el Estado de Emergencia y declaró el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario, atendiendo consideraciones de salud pública, de efectos económicos y de la emergencia sanitaria internacional, dado supuestos fácticos insorteables que no podían resolverse por vías normales y que ameritaban acudir a medidas excepcionales.

Las consecuencias regulatorias ante la declaratoria de un Estado de Excepción, como la del Estado Emergencia dispuesto en el Decreto 417 del pasado 17 de marzo de 2020, obviamente tienen incidencia en las actuaciones y decisiones que emanen de las entidades territoriales, toda vez que sus mandatarios seccionales y locales deben proceder a tomar decisiones administrativas tendientes a conjurar la

situación a nivel regional y local, atendiendo las directrices que expide el gobierno nacional.

Esas decisiones que asumen las autoridades seccionales y locales son, sin lugar a dudas, normas especiales, al punto de poder considerarlas, guardadas las proporciones, decretos con fuerza especial, razón por la cual es el mismo constituyente primario, complementado con la actividad legislativa, quienes definieron esa naturaleza, creando además un proceso especial de control, similar al que tiene lugar para con esos decretos con fuerza de ley que emite el Gobierno Nacional.

Ahora bien, mediante Acuerdos Nos. PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519 y PCSJA 20-11521 de marzo de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura adoptó, entre otras decisiones, medida de suspensión de términos judiciales inicialmente hasta el 20 de marzo de 2020, ampliándola, con posterioridad, hasta el 11 de abril de 2020.

No obstante lo anterior, se estableció una excepción a la suspensión de términos prevista en los Acuerdos Nos. PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020; 11517, 11521 y 11526 de marzo de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura, con ocasión del control inmediato de legalidad.

Los actos administrativos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción emanados por autoridades territoriales departamentales y municipales son susceptibles de control inmediato de legalidad de conformidad a lo dispuesto por los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 del CPACA.

I. DEL ACTO ADMINISTRATIVO QUE ES OBJETO DE CONTROL DE LEGALIDAD ESPECIAL

En la actuación procesal que es objeto de análisis y, por ende, de recurso por parte del Ministerio Público se predica la existencia y remisión al operador judicial del **Decreto número 1100-071-2020 del 08 de mayo de 2020** *“Por medio del cual se implementa para el Municipio de Guadalajara de Buga el Decreto Presidencial 636 del 06 de mayo de 2020 – por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19 y el mantenimiento del orden público”*, con el fin de garantizar el aislamiento preventivo obligatorio en la localidad y se adoptaron medidas tales como la prohibición de consumo de bebidas embriagantes, el toque de queda, y otras actividades de las personas naturales y jurídicas de conformidad con los protocolos de bioseguridad.

Lo anterior en razón a que el mandatario local considera que esa actuación administrativa es de aquellas que deben surtir el control inmediato de legalidad en

razón a que fue expedido para atender la emergencia que trajo consigo la propagación del Covid –19.

II. DE LA DECISIÓN DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE

Mediante Auto Interlocutorio calendado a 26 de mayo de 2020 y notificado electrónicamente a esta Agencia del Ministerio Público en esa misma fecha, la Señora Magistrada Ponente se permitió resaltar la normativa constitucional y legal que se predica en nuestro sistema jurídico colombiano para el proceso especial de control inmediato de legalidad, haciendo un análisis del **Decreto número 1100-071-2020 del 08 de mayo de 2020** y considerando que el mismo fue dictado en virtud de las facultades contenidas en el artículo 315 de la Constitución y en la 1801 de 2016, así como de conformidad con las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional a través de del Decreto 636 de 2020, que imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID 19 y el mantenimiento del orden público.

y a título de conclusión sostiene:

*“Sin embargo, del contenido del acto administrativo remitido a esta Corporación para su control, encuentra el Despacho que **no fue dictado en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos Legislativos** dictados por el Presidente de la Republica **“durante”** la declaratoria del Estado de Excepción a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, como consecuencia de la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19. **Por el contrario**, si bien contiene medidas para contener el brote y propagación de la enfermedad denominada Coronavirus (COVID-19) dentro de la respectiva jurisdicción, **las mismas son de orden público**, lo que permite concluir que **no es susceptible del control automático** de legalidad previsto en los artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, pues el mismo fue expedido en virtud de las facultades constitucionales y legales conferidas al alcalde como primera autoridad de policía del municipio para la adopción de medidas necesarias para conservar el orden público en su jurisdicción, dentro de los parámetros establecidos por el ordenamiento jurídico. en especial en este caso, en el Decreto 636 de 2020, expedido por el Presidente de la República, el que, a su vez, no constituye Decreto Legislativo, pues no contiene medidas de carácter legislativo sino de orden público.*

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.

Así las cosas, al no cumplirse con los requisitos mínimos necesarios para iniciar el proceso de control automático de legalidad en los términos del artículo 185 del CPACA, no se avocará el conocimiento en el asunto de la referencia.” (Negritas y subraya por fuera de texto).

I. PROCEDENCIA DEL RECURSO DE SÚPLICA

Calle 11 No. 5-54. Tercer Piso- Oficina 304
CALI

De conformidad con el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, corresponde a los tribunales administrativos, conocer 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 que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan”.

El artículo 243, numerales 1 y 3 de la Ley 1437 de 2011, señala que el auto que rechaza la demanda y el que pone fin al proceso, son susceptibles **del recurso de apelación**.

El Auto de **no avocar conocimiento** no figura expresamente en el artículo 243, lo que daría lugar al **recurso de reposición**.

No obstante, lo anterior el auto de no avocar conocimiento, tiene la misma naturaleza que el auto que rechaza la demanda y el que pone fin al proceso, razón por la cual podría considerarse pasible de **recurso de apelación**.

Sin embargo, por tratarse de un proceso de única instancia, **el auto no sería susceptible del recurso de apelación** sino del **recurso de súplica**, conforme lo señala el artículo 246 que en su texto señala que:

“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 o durante el trámite de la apelación de un auto. También procede contra el auto que rechaza o declara desierta la apelación o el recurso extraordinario”.

De conformidad con lo anterior, valga reiterar que el auto interlocutorio calendado a 31 de marzo de 2020 es susceptible del recurso de súplica por tratarse de un auto que por su naturaleza sería apelable, pero que es proferido en proceso de única instancia.

En todo caso, ante la falta de consagración expresa del **auto de no avocar** como susceptible de apelación o súplica, de manera respetuosa solicita esta Agente que, si pese a la naturaleza del auto, esta sala de decisión considera que el recurso de súplica no era procedente, se de aplicación al parágrafo del artículo 318 del Código General del Proceso, sobre adecuación de trámite de los recursos, y se tramite el presente recurso como de reposición.

II. CONTROL AUTOMÁTICO DE LEGALIDAD RESPECTO 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

➤ Marco Normativo y jurisprudencial que regula el control inmediato de legalidad

El artículo 20 de la Ley 1137 de 1994, “*Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia*” y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, sostienen:

“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". (negritas y subrayas fuera de texto).

Este precepto fue reproducido por el artículo 136 del CPACA, así:

“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”. (negritas y subrayas fuera de texto)

Por su parte el artículo 151-14 del CPACA, dispone que 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** que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.” (negritas y subrayas fuera de texto)

El Consejo de Estado ha analizado el control inmediato según se cita a continuación:

“De conformidad con lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 37-2 de la Ley 270 de 1996 y 97-2 del Código Contencioso Administrativo, corresponde a la Sala Plena del Consejo de Estado ejercer el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por autoridades del orden nacional, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos expedidos durante los estados de excepción (...) “El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar **los actos administrativos de carácter general** que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo. **El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción.** En oportunidades anteriores, la Sala ha definido como **características** del control inmediato de legalidad las siguientes: **Es un proceso judicial** porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial. **Es automático e inmediato** porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado. **Es autónomo**, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y

de los decretos legislativos que lo desarrollan. Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción. En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria”¹. (negrillas y subrayas fuera de texto)

III. PETICIÓN ESPECIAL

Con fundamento en lo anterior, de manera respetuosa considera esta Agencia del Ministerio Público que cuando el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, mediante **Auto Interlocutorio, calendado a 26 de mayo de dos mil veinte 2020**, en el numeral **PRIMERO** de su parte resolutive, decidió “**NO AVOCAR** el conocimiento de control inmediato de legalidad del Decreto No. 1100-071-2020 del 08 de mayo de 2020 “Por medio del cual se implementa para el Municipio de Guadalajara de Buga el Decreto Presidencial 636 del 06 de mayo de 2020 –por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19 y el mantenimiento del orden público”, proferido por el Alcalde de dicho ente territorial, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia, se estarían desconociendo normas de carácter superior, específicamente el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, “*Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia*” y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, con la cual tiene unidad de materia, referentes normativos transcritos anteriormente.

Los fundamentos teóricos del recuso se pueden sustentar de la siguiente manera:

3.1. El auto recurrido, desconoce el principio hermenéutico del efecto útil de las normas.

De conformidad con el principio hermenéutico del efecto útil de las normas, previsto en el artículo 1620 del Código Civil, “*El sentido en que una cláusula puede producir algún efecto, deberá preferirse a aquel en que no sea capaz de producir efecto alguno*”. En el mismo sentido, la Corte Constitucional, en sentencia C-569 de 2004 señaló que, conforme a este principio, “(...) *debe considerarse, de entre varias interpretaciones de una disposición normativa, aquella que permita consecuencias jurídicas sobre la que no las prevea, o sobre la que prevea consecuencias superfluas o innecesarias*”.

Conforme a lo anterior, cuando de una disposición jurídica deriven dos o más interpretaciones, una en la que produce efectos y otra en la que no; o una en la que produzca más efectos que en otra, se habrá de preferir aquella interpretación que produzca plenos efectos, en el entendido que el Legislador no hace normas inútiles.

En el presente caso, la disposición -artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 del CPACA por unidad de materia- tiene dos interpretaciones: una restrictiva,

¹ CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. sentencia del 5 de marzo de 2012. Consejero Ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00.

que limita el control a medidas extraordinarias y una extensiva, que extiende el control a medidas ordinarias y extraordinarias.

De tal manera que nos encontramos ante dos tesis:

La primera, asumida por su Despacho al dictar el auto recurrido, en cuanto a que del contenido del acto administrativo remitido al Tribunal para su control, "(...) del aludido acto administrativo, encuentra el Despacho que, **no fue dictado en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos Legislativos** dictados por el Presidente de la Republica durante la declaratoria del Estado de Excepción a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, como consecuencia de la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19. Por el contrario, si bien contiene medidas para contener el brote de la enfermedad denominada Coronavirus (COVID-19) dentro de la respectiva jurisdicción, **las mismas son de orden público**, lo que permite concluir que **no es susceptible del control automático de legalidad** previsto en los artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, pues el mismo fue expedido en virtud de las facultades constitucionales y legales conferidas al alcalde como primera autoridad de policía del municipio para la adopción de medidas necesarias para conservar el orden público en su jurisdicción, dentro de los parámetros establecidos por el ordenamiento jurídico, en especial en este caso, en el Decreto 636 de 2020, expedido por el Presidente de la República, el que, a su vez, no constituye Decreto Legislativo, pues no contiene medidas de carácter legislativo sino de orden público". *(negrillas y subrayas fuera de texto)*

Como fundamento de dicha tesis, está el artículo 213 de la Constitución Política de 1991, sobre estado de conmoción interior, pero extensible a todos los estados de excepción, **el cual señala que, se trata de situaciones que no pueden ser conjuradas mediante las atribuciones ordinarias de policía.**

La segunda tesis, defendida por esta Agencia del Ministerio Público, señala que el control de legalidad se extiende, en los términos del artículo 20 de la de la Ley 137 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**".

En nuestro criterio, y esto se ampliará en el punto siguiente, donde no distingue el legislador no le es dable hacerlo al intérprete. En consecuencia, si la norma no distingue entre competencias ordinarias y extraordinarias, **si no se hace distinción entre atribuciones ordinarias de policía y las que van más allá, no tendría cabida por efecto útil**, la interpretación que deja por fuera del control especial de legalidad, el ejercicio de aquellas facultades que pertenecen a las atribuciones ordinarias de policía, o que ya está prevista como competencia ordinaria de la autoridad.

La tesis restrictiva del control de legalidad asumida por el Despacho, desconoce el efecto útil de los artículos 20 de la de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, en tanto le atribuye un efecto menor del que puede tener y, en esa medida, es susceptible de ser recurrido.

3.1.1. Posición del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca frente a este argumento.

En decisiones que desatan recursos similares a éste, el Honorable Tribunal Administrativo del Valle del Cauca², ha dicho que:

“67. Esa precisión es importante porque el agente del Ministerio Público entiende de ese principio que «cuando de una disposición jurídica deriven dos o más interpretaciones, una de la que se emanan efectos y otra en la que no los produce; o una en la que produzca más efectos que en otra, se habrá de preferirse aquella interpretación que produzca». Es desacertado afirmar que el principio hermenéutico de efecto útil sirve para privilegiar «una [interpretación] en la que produzca más efectos que en otra», toda vez que ello generaría una distorsión de los efectos que producen las expresiones utilizadas en la disposición normativa y, de paso, podría cambiar completamente el sentido de las normas jurídicas. 68. En el caso bajo estudio, la expresión «y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», contenida en el artículo 136 de la Ley 137 de 1994, sí produce efectos jurídicos, pues, precisamente, permite someter al control inmediato de legalidad los actos administrativos que revisten esa naturaleza. Además, la interpretación según la cual el control inmediato de legalidad recae únicamente sobre los actos administrativos que desarrollen decretos legislativos dista de ser superflua e irrazonable”.

Ante dicha argumentación, debe este agente hacer dos precisiones:

La primera, que el alcance de este principio, como el de todo concepto jurídico indeterminado, resulta un tanto complejo. Se podría decir, por ejemplo, que, en otras sentencias de la Corte Constitucional, diferentes a la que el Tribunal cita, se ha reconocido la procedencia de efecto útil cuando se resta eficacia o alcance interpretativo de la disposición jurídica.

Así, por ejemplo, en la sentencia C-399 de 1995 se señaló que:

*“Una tal hermenéutica tiene un fundamento aparente plausible: el principio del "efecto útil", según el cual se debe preferir la interpretación que confiere un sentido a todas las cláusulas de la Carta **sobre aquella que resta eficacia normativa** a determinados apartes del texto constitucional”.* (Negrilla fuera de texto)

Es decir, que la apreciación hecha por esta Agente en otras oportunidades, en el sentido de que se debe preferir aquella interpretación que produzca más efectos, también tiene sustento en la doctrina constitucional, la cual, de conformidad con el artículo 8 de la Ley 153 de 1887 y la sentencia C-083 de 1995 de la Corte Constitucional, tiene carácter obligatorio.

La segunda, que la Corte Constitucional, en la sentencia citada -C-569, 2004-, señala que el *principio de efecto útil*, procede cuando la interpretación sea *superflua* o *irrazonable*. Ello implica, desde un código de lenguaje común, precisar el alcance de ambos conceptos.

Así, para la RAE, *superfluo*, significa, *no necesario, que está de más*. Por su parte, *irrazonable* significa (i) *No razonable* y (ii) *Que carece de razón*. Para finalizar, el término *razón*, en uno de los múltiples significados, el que viene al contexto de la oración, se describe como *justificación*.

Conforme a lo anterior, cuando la Corte Constitucional dice que el principio de efecto útil se usa cuando la interpretación sea *superflua* o *irrazonable*, no está

² TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA. AUTO INTERLOCUTORIO. veintitrés (23) de abril de dos mil veinte (2020). Medio de control: Control Inmediato de legalidad Decreto 063 de 2020 expedido por el Municipio de Dagua. Expediente: 76001-23-33-000-2020-00299-00. Asunto: RECURSO DE SÚPLICA. Magistrada Ponente: PATRICIA FEUILLET PALOMARES.

haciendo una descalificación, sino que está señalando que existen unas interpretaciones más acordes a la naturaleza de la materia que se examina.

Para esta Agente, con el respeto que me merece cada decisión de este honorable Tribunal, la interpretación dada a los artículos 20 y 136 de las leyes 134 de 1997 y 1437 de 2011, respectivamente, es *No razonable*. **Y este término, se reitera, se usa en el respetuoso sentido dado por la Real Academia de la Lengua, y en ningún momento en un sentido peyorativo.**

Inclusive, este honorable Tribunal, en un auto reciente, para referirse a los argumentos del Ministerio Público, dijo que: “*Lo anterior, torna **deleznable** el argumento del recurrente en el sentido...*”³.

Nosotros, como agentes del Ministerio Público, delegados del Procurador General de la Nación, tomamos dicha frase en el mejor sentido, dado por la RAE, es decir, como “*Poco durable, inconsistente, de poca resistencia*” y no como “*Despreciable o censurable*”, que es otra de sus significaciones.

Se pasa a explicar el argumento del efecto útil.

La interpretación es *No razonable*, es decir, carece de justificación, porque, si en el auto que decide NO AVOCAR dice que “7. *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)*”, pero, a renglón seguido, se señala que, “11. *El hecho de que el acto administrativo guarde relación con la pandemia del Covid-19 no lo convierte, per se, en susceptible de control inmediato de legalidad, pues, como se explicó, es necesario que haya sido expedido en desarrollo de un decreto legislativo*”, se carece de razón porque, por un lado, dice que, **(I)** el control se hace respecto de actos que permitan la ejecución del decreto legislativo, **(II)** el decreto local guarda relación con el objeto del decreto legislativo, por cuanto tiene relación con la pandemia, pero, **(III)** aun así, no es susceptible de control automático. En otras palabras, tienen las condiciones para el control automático, pero aun así no es materia de control automático.

Carece de razón que, a pesar de que el objeto del decreto local, es el mismo del Decreto Legislativo 637 de 6 de mayo de 2020, se abstengan del control automático argumentado que “*no fue expedido en desarrollo de un decreto legislativo, sino que se trató de la adopción de medidas preventivas y de acciones transitorias de policía con el objeto de superar la emergencia sanitaria, atribuciones cuyo fundamento devienen del artículo 315 numerales 1 y 3 de la CP. Además de la norma constitucional, también se sustentó en los artículos 29, literal b, numerales 1 y 2 de la Ley 1551 de 2012, 1 y 3 de la Ley 1523 de 2012 y 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016*”, cuando lo cierto es que, para “*permitir la ejecución o aplicación del decreto legislativo (en ello consiste su desarrollo)*”, se requiere del uso de las medidas ordinarias previstas en las normas de policía.

3.2. El auto recurrido, desconoce el principio de no distinción

³ TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA. AUTO INTERLOCUTORIO. Santiago de Cali, veintinueve (29) de abril de dos mil veinte (2020). Medio de control: Control Inmediato de legalidad del Decreto No. 1 3 0704 del 22 de marzo de 2020 expedido por el Departamento del Valle del Cauca. Expediente: 76001 23 33 000 2020 00330 00. MAGISTRADO PONENTE: FERNANDO AUGUSTO GARCIA MUÑOZ.

De conformidad con el principio hermenéutico de no distinción, donde no distingue el legislador no es dable hacerlo al intérprete⁴. Dicho principio, fundado en el artículo 27 del Código Civil, según el cual “*Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu*”, lleva a considerar que cuando en una disposición jurídica no se haga distinción entre los supuestos que cobija y los que no, y salvo que dicha distinción esté prevista en otra disposición del sistema jurídico, se habrá de entender que todos los supuestos fácticos se regirán por la misma.

En el presente caso, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, señala 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*”. Como se evidencia, fruto de una lectura desprevenida, la norma NO hace distinción frente al contenido de la medida administrativa; únicamente se exige que: (i) sea de carácter general, (ii) sea ejercicio de función de administrativa y (iii) ocurra en el escenario fáctico del estado de excepción⁵.

Por su parte, la Corte Constitucional, en la sentencia C-179 de 1994, mediante la cual se hizo la revisión de la Ley 137 de 1994, en punto del artículo 20, señaló lo siguiente:

“Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se 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, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija.”.

Nótese **cómo la Corte Constitucional no hizo distinción entre actos administrativos producto de competencia ordinaria, y actos administrativos consecuencia de competencia extraordinaria**. La única exigencia, es que se trate de actos administrativos que desarrollan estados de excepción, al margen de cuál sea su naturaleza.

En conclusión, en parte alguna de la disposición, la Corte Constitucional, cuando precisa la interpretación constitucional válida, hace 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.

3.2.1. Posición del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca frente a este argumento.

En decisiones que desatan recursos similares a éste, el Honorable Tribunal Administrativo del Valle del Cauca⁶, ha dicho que: “69. *No es cierto que se haya*

⁴ Véase Corte Constitucional. Sentencia C-087 de 2000. Sentencia C-975 de 2002. Auto 057 de 2010. Sentencia C-317 de 2012.

⁵ En este sentido, CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. sentencia del 2 de noviembre de 1999. Consejero Ponente: Carlos Arturo Orjuela Góngora. Radicación número: CA- 037. En el mismo sentido, CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE. Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil once (2011).- Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). Actor: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL

⁶ TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA. AUTO INTERLOCUTORIO. veintitrés (23) de abril de dos mil veinte (2020). Medio de control: Control Inmediato de legalidad Decreto 063 de 2020 expedido por el Municipio de Dagua.

desconocido el principio de distinción. El auto del 30 de marzo de 2020 no utilizó la distinción entre competencias ordinarias y competencias extraordinarias como criterio para determinar la procedencia del control inmediato de legalidad. Como se explicó, la razón para no asumir el conocimiento del asunto consistió en que el Decreto 063 de 2020 no desarrolló un decreto legislativo, criterio que se desprende del tenor literal del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y que se es utilizado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado”.

Frente a este argumento, debe señalarse que, contrario a lo dicho por el Tribunal Administrativo del Valle, sí se hace alusión a la distinción entre competencia ordinaria y extraordinaria para negar el control automático. Es así como, en el auto que aquí se suplica, dice la magistrada ponente lo siguiente:

“10. Al analizar el contenido de ese acto administrativo, el Despacho advierte que **no fue expedido en desarrollo de un decreto legislativo, sino que se trató de la adopción de medidas preventivas y de acciones transitorias de policía con el objeto de superar la emergencia sanitaria, atribuciones cuyo fundamento devienen del artículo 315 numerales 1 y 3 de la CP.** Además de la norma constitucional, también se sustentó en los artículos 29, literal b, numerales 1 y 2 de la Ley 1551 de 2012, 1 y 3 de la Ley 1523 de 2012 y 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016.”. (Negrilla fuera de texto).

Así, como a pesar del objeto del decreto *-regular el comportamiento ciudadano en situación de pandemia-*, de su finalidad *-superar la crisis-*, se fundamenta en una competencia ordinaria, es decir, la que se puede ejercer en cualquier tiempo, se excluye del control automático.

El fundamento al que se alude en un decreto, en momento alguno es condicionante de su tipo de control. Si esto fuera así, las autoridades administrativas podrían apartar a la jurisdicción contencioso-administrativa de su competencia, con el mero señalamiento de fundamentos normativos diferentes a los que corresponden para el respectivo control.

Precisamente, en casos en los cuales el Gobierno Nacional disfrazó decretos leyes como decretos ordinarios, la Corte Constitucional, según lo explica MORENO MILLAN⁷, señaló que debe primar un criterio material o de contenido, frente a un criterio formal o de denominación.

Poco importa, entonces, si el decreto local hizo referencia únicamente a medidas ordinarias o transitorias de policía; por ser medidas dirigidas a desarrollar el objeto de la declaratoria de estado de excepción, son materia de control automático de legalidad.

Los defectos de técnica normativa de las autoridades administrativas, en momento alguno pueden ser el parámetro para determinar la procedencia del control automático de legalidad. En el presente caso, son medidas que se dictan en desarrollo del estado de excepción y por eso son susceptible de control automático de legalidad.

Expediente: 76001-23-33-000-2020-00299-00. Asunto: RECURSO DE SÚPLICA. Magistrada Ponente: PATRICIA FEUILLET PALOMARES.

⁷ MORENO MILLÁN, F. La acción ciudadana de inconstitucionalidad. Devenir dogmático. Editorial Universidad de San Buenaventura Cali. Cali. 2013. p. 62 y s.s.

3.3. El auto recurrido, desconoce el deber funcional de juzgar.

Según la Corte Constitucional, sentencia C-083 de 1995, la anterior disposición no tiene como efecto que el juez se encuentre inexorablemente constreñido a proferir un fallo, sino que está en la obligación de procurar hacerlo. Señala la Corte Constitucional que la función ontológica del juez es fallar y cuando no lo hace, en todo caso está fallando a favor de quien es cuestionado en su conducta, ya que no hace ningún reproche respecto de la misma.

Sin embargo, ello no quiere decir que los jueces deban asumir el conocimiento de asuntos respecto de los cuales no tienen competencia, o que no respeten las reglas de ejercicio de los medios de control *-carácter rogado de la jurisdicción-*. Lo que se afirma es que, cuando un asunto se pone bajo su competencia, no puede el juez anticiparse a la decisión final y, en el auto que analiza la procedibilidad del medio de control, señalar que no avoca el conocimiento, con el argumento de que el asunto no encuadra, *a priori*, dentro del supuesto de hecho de la competencia excepcional, porque eso equivale a una especie denegación de justicia que desconoce el deber ontológico de los jueces.

Según la Corte Constitucional, sentencia C-666 de 1996, posición reiterada en la sentencia C-258 de 2008, una decisión inhibitoria, es aquella en la cual el juez se abstiene de resolver el fondo del asunto, lo cual es antítesis de la función judicial con la cual se busca, precisamente, resolver de fondo los conflictos que se presentan en el seno de la sociedad. No quiere decir ello, afirma la Corte Constitucional, que la inhibición no proceda en casos extremos, sino que su uso injustificado constituye una denegación de justicia.

Concluye la Corte Constitucional que, salvo la ausencia de jurisdicción, las demás hipótesis deben ser de una entidad tal *“que, agotadas por el juez todas las posibilidades que el ordenamiento jurídico le ofrece para resolver y adoptadas por él la totalidad de las medidas conducentes a la misma finalidad, siga siendo imposible la decisión de fondo. De tal modo que, siempre que exista alguna posibilidad de arribar a ella, la obligación ineludible del fallador consiste en proferir providencia de mérito, so pena de incurrir en denegación de justicia”*.

En consecuencia, señalar, desde el auto inicial, que no se avoca el control inmediato de legalidad del **Decreto número 1100-071-2020 del 08 de mayo de 2020** porque *“(…) si bien contiene medidas para contener el brote de la enfermedad denominada Coronavirus (COVID-19) dentro de la respectiva jurisdicción, las mismas son de orden público, lo que permite concluir que no es susceptible del control automático de legalidad* previsto en los artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, pues el mismo fue expedido en virtud de las facultades constitucionales y legales conferidas al alcalde como primera autoridad de policía del municipio para la adopción de medidas necesarias para conservar el orden público en su jurisdicción, dentro de los parámetros establecidos por el ordenamiento jurídico en especial en este caso, en el Decreto 636 de 2020, expedido por el Presidente de la República, el que, a su vez, no constituye Decreto Legislativo, pues no contiene medidas de carácter legislativo sino de orden público”, equivale a (i) desconocer que este tipo de actos administrativos están dentro de los supuestos previstos en el artículo 20 de la de la Ley 137 de 1994 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.

Podría decirse, por ejemplo, frente a esto último, que en el evento de que el acto administrativo sea mixto, es decir, tenga medidas ordinarias y extraordinarias, desde

la tesis del despacho, daría lugar a un control parcial. Sin embargo, como el auto de no avocar, da por descontado que se trata de medidas ordinarias, y que ellas no son susceptibles de control especial, descarta la revisión desde el auto inicial, sin hacer el análisis de fondo correspondiente, o haciéndolo, pero desde la no admisión, lo cual no resulta pertinente.

En todo caso, un elemento de juicio para descartar, *a priori*, válidamente, el control de actos administrativos derivados del estado de excepción, es el de la fecha de expedición. Así, cuando el acto administrativo a revisar sea previo a la expedición del decreto legislativo que declara la apertura al estado de excepción, lógicamente, queda habilitado el funcionario judicial para inhibirse de su conocimiento. Pero, cuando sea posterior, opera una especie de *indubio pro imperium*, es decir, una presunción en favor de la procedencia del control.

Considérese entonces que, en el presente caso, las medidas policivas emitidas por el ente territorial municipal, contenidas en **Decreto número 1100-071-2020 del 08 de mayo de 2020**, expedida bajo la égida del Estado de Excepción, desarrolla, en su contenido, **el Decreto Legislativo 417 de marzo 17 de 2020**, “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.*”

3.3.1. Posición del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca frente a este argumento.

En decisiones que desatan recursos similares a éste, el Honorable Tribunal Administrativo del Valle del Cauca⁸, ha dicho que:

“70. No es cierto que se haya desconocido el deber funcional de juzgar. Si bien es cierto la administración de justicia debe procurar que se adopten decisiones de fondo, no por ello deben admitirse y tramitarse hasta el final todos los asuntos que lleguen a conocimiento de las autoridades judiciales. Si desde el inicio de la actuación se advierte la improcedencia del control inmediato de legalidad, lo que corresponde es no asumir el conocimiento del asunto, en atención a los principios de economía y celeridad que rigen al interior de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.

Frente a este argumento, se puede decir lo siguiente:

Primero, que se está de acuerdo. En virtud del principio de eficiencia procesal, cuando, *a priori*, se evidencie la improcedencia del control, se tendrá que decir desde el auto inicial. Sin embargo, el supuesto para dicha decisión no se presenta en este caso.

Segundo, porque en caso de duda sobre la procedencia del control, se debe privilegiar el control sobre la abstención. Será en la sentencia de fondo, con la participación de la Sala, donde se resuelva si el decreto es materia o no del control automático de legalidad.

⁸ TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA. AUTO INTERLOCUTORIO. veintitrés (23) de abril de dos mil veinte (2020). Medio de control: Control Inmediato de legalidad Decreto 063 de 2020 expedido por el Municipio de Dagua. Expediente: 76001-23-33-000-2020-00299-00. Asunto: RECURSO DE SÚPLICA. Magistrada Ponente: PATRICIA FEUILLET PALOMARES.

Precisamente, el Consejo de Estado, en casos como el presente, y la misma magistrada en el auto que se viene citando hace referencia a él, dice que:

“el control inmediato de legalidad debía recaer sobre todos actos administrativos expedidos a partir de la declaratoria del Estado de Excepción y que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, así no estuvieran desarrollando decretos legislativos”⁹.

Entonces, si el propio Consejo de Estado no tiene una posición uniforme, en el sentido de excluir decretos locales del control automático, mal haría el Tribunal Administrativo en negarse a ejercer el control automático en casos donde la corporación de cierre, así sea en auto de ponente, plantea que el control incluye todos los decretos dictados durante el estado de excepción si estos van dirigidas a superar la crisis, así no desarrollen decretos legislativos.

3.4. El auto recurrido, desconoce la naturaleza particular del control judicial durante los estados de excepción.

Según la Corte Constitucional, sentencia C-301 de 1993, la revisión de las normas dictadas bajo el amparo de los estados de excepción, se hace bajo un prisma diferente, del que se utiliza frente a los actos administrativos dictados en situaciones de normalidad.

Dijo la Corte Constitucional en aquella oportunidad lo siguiente:

“Por estas razones, la repetición de los preceptos jurídicos declarados exequibles por la Corte Constitucional, por la misma autoridad y dentro del mismo estado de excepción objeto de la declaratoria, quedaría cubierto por la cosa juzgada.

Sin embargo, esa reiteración llevada a cabo por un órgano diferente - Congreso - y por fuera del estado de excepción, no puede colocarse bajo el abrigo de una sentencia de exequibilidad proferida en el curso de la revisión oficiosa de los decretos dictados durante los estados de excepción”.

Si bien, la sentencia habla de reiteración de la norma por un órgano diferente, la *ratio decidendi* gira en punto de la posibilidad de ejercer la competencia normativa, dentro y fuera del estado de excepción. Es decir, señala la Corte Constitucional que el prisma de interpretación de una competencia, dentro y fuera del estado de excepción, es diferente.

Así las cosas, a manera de ejemplo, en el caso de “el toque de queda” , a la luz del principio de proporcionalidad, no se examinaría de la misma forma o con la misma intensidad en una situación de normalidad que en una situación de anormalidad. Lo que, a la luz del estado de excepción, que permite una mayor restricción al ejercicio de las libertades, sea constitucionalmente legítimo, puede no serlo a la luz de un estado de normalidad.

Por ello, anticiparse a **no avocar conocimiento** significa abstenerse de hacer un control judicial, que tiene una intensidad diferente en estado de normalidad que, en un estado de anormalidad, con el argumento de que es una competencia ordinaria

⁹ *Ibidem.*

cuando, precisamente, el uso de la competencia ordinaria, tiene un prisma particular a la luz del estado de excepción y se desconoce el contenido de la jurisprudencia del H. Consejo de Estado que caracteriza el control inmediato de legalidad con los siguientes elementos: el carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y “su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos”. Señala la Sala Plena del Consejo de Estado¹⁰:

“(…)

En la anotada dirección y con el fin de esquematizar los presupuestos de procedibilidad del aludido control inmediato de legalidad, la jurisprudencia de esta Sala ha precisado lo siguiente:

“De acuerdo con esta regla son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber:

1. Que se trate de un acto de contenido general.
2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y
3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción¹¹”

Finalmente, es oportuno señalar que el Consejo de Estado, en pronunciamiento reciente¹², al referirse a la naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia; a los actos internos de la administración y medidas de carácter general ordenadas en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los estados de excepción; al medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad covid 19 y a las características esenciales del medio de control inmediato de legalidad, afirmó:

*“De acuerdo con lo precedente, este despacho considera que desde el punto de vista convencional y constitucional, el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del CPACA tiene como esencia el derecho a la tutela judicial efectiva, y ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la covid-19, **es posible extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional.***

*Esto significa que **los actos generales emanados de las autoridades administrativas que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad, dadas las circunstancias excepcionales, puede suceder que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias, lo cual autoriza al juez del control inmediato que avenge el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.***

¹⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, CP: Mauricio Fajardo Gómez Sentencia de veinte (20) de octubre de dos mil nueve (2009) Radicación número: 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA)

¹¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 2 de noviembre de 1999; Consejero Ponente: Carlos Arturo Orjuela Góngora; Radicación número: CA- 037.

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Segunda, subsección, Auto interlocutorio del 15 de abril de 2020; Consejero Ponente: William Hernández Gómez; Radicación número: 11991-03-15-000-2020-01006-00

Esta tesis se fundamenta en la necesidad de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas que tienen limitada su movilidad, como ocurre en la actualidad en Colombia, por la notoria situación de anormalidad desde la declaratoria del estado de emergencia y en cuarentena nacional obligatoria desde el 24 de marzo de 2020 (decreto 457 de 22 de marzo de 2020), con la restricción de su libertad de locomoción y de acceso a servicios considerados como no esenciales, lo que dificulta en muchos casos la posibilidad de acudir a la administración de justicia a través de los medios ordinarios establecidos en el ordenamiento jurídico para controlar la actuación de las autoridades.

*(...) Así, dada la situación extraordinaria generada desde la declaratoria del estado de emergencia por parte del Gobierno Nacional, que ha limitado ostensiblemente la posibilidad de que las personas accedan a la administración de justicia a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas (v. gr. nulidad simple), ha de entenderse que los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, cuando se refieren al control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», **incluyen a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, así no pendan directamente un decreto legislativo**; pues estos, en ciertos casos, tienen el potencial de generar restricciones arbitrarias a los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, a las libertades fundamentales de las personas y a los derechos sociales de los trabajadores, los cuales no pueden suspenderse ni desmejorarse según lo consagran los artículos 212 a 215 de la Constitución. Además, el caos propio de la emergencia podría llevar a lamentables actos de corrupción que requieren de decisiones judiciales ágiles, oportunas.*

*Como ejemplo de lo anterior, se observa que algunas de las medidas más relevantes para afrontar la crisis generada por la pandemia, como son las de confinamiento y de restricción de la libertad de locomoción, fueron adoptadas mediante **los Decretos 418 del 18 de marzo de 2020, 420 de la misma fecha y 457 del 22 de marzo de 2020**, los cuales se fundamentaron, no en los decretos legislativos del estado de emergencia, sino en los poderes de policía ordinarios regulados en el numeral 4 del artículo 189 y 296 de la Constitución para el presidente de la República, y en los artículos 305 y 315 para los gobernadores y alcaldes, respectivamente. Además, en el Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016.¹³¹⁴. (negritas y subrayas fuera de texto).*

3.4.1. Posición del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca frente a este argumento.

En decisiones que desatan recursos similares a éste, el Honorable Tribunal Administrativo del Valle del Cauca¹⁵, ha dicho que:

“Si bien el parámetro y la intensidad del control judicial varía y no es idéntico en un Estado de normalidad que, en un Estado de Excepción, no por eso deben enjuiciarse actos que el legislador quiso dejar por fuera del control judicial (aquellos que no desarrollen decretos legislativos). Téngase en cuenta que, de conformidad con los artículos 627 y 12128 de la Constitución Política, las autoridades públicas no pueden ejercer competencias que no han sido asignadas por la Constitución y/o la ley”.

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Segunda, subsección , Auto interlocutorio del 15 de abril de 2020; Consejero Ponente: William Hernández Gómez; Radicación número: 11991-03-15-000-2020-01006-00

¹⁴ CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. sentencia del 5 de marzo de 2012. Consejero Ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00.

¹⁵ TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA. AUTO INTERLOCUTORIO. veintitrés (23) de abril de dos mil veinte (2020). Medio de control: Control Inmediato de legalidad Decreto 063 de 2020 expedido por el Municipio de Dagua. Expediente: 76001-23-33-000-2020-00299-00. Asunto: RECURSO DE SÚPLICA. Magistrada Ponente: PATRICIA FEUILLET PALOMARES.

Al respecto, esta Agente debe señalar que, se incurre en una petición de principio, es decir, en un argumento que incluye la conclusión dentro de las razones, cuando se dice, de forma circular, que el control recae sobre aquellos que son controlables y que estos, como no son controlables, quedan fuera del control. Precisamente, a lo largo del recurso, se han venido señalando razones de lo contrario.

3.5. El auto recurrido, desconoce el sentido gramatical del artículo 20 de la ley 137 de 1994.

Según el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, reiterado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, “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”.

Considera el Tribunal Administrativo del Valle que, los decretos, para que sean desarrollo, deben hacer uso de medidas extraordinarias, no previstas en el sistema jurídico. De lo contrario, pueden estar relacionados, pero no son susceptibles de control especial.

Este agente se aparta de tal consideración por la siguiente razón: de conformidad con el 28 del Código Civil, “Las palabras se entenderán en su sentido natural y obvio, según el uso general de las mismas”. Desde esta perspectiva, es que se tiene que analizar el sentido y alcance de la competencia prevista en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011. Cuando la norma dice “en desarrollo”, como acción y efecto de desarrollar, está hablando, según la Real Academia Española de la Lengua, de “Aumentar”, “reformular” y de “Exponer con orden y amplitud una cuestión o un tema”.

Quiere decir lo anterior que, la medida local debe guardar relación con los fenómenos que motivaron la declaratoria del estado de excepción, pero que pueden ir más allá de las regulaciones extraordinarias contenidas en los decretos legislativos. En consecuencia, el ejercicio de competencias ordinarias, más allá de las señaladas en los decretos legislativos, siempre y cuando guarden unidad de sentido con las materias que originaron el estado de emergencia, desarrolla, en tanto aumenta, reforma y expone con orden y amplitud, un tema.

En el presente caso, el acto administrativo respecto del cual no se avoca conocimiento, desarrolla, en tanto aumenta, reforma y expone con orden y amplitud lo relativo a las medidas para evitar la ampliación de los efectos negativos de la pandemia COVID-19.

6.5.1. La posición del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca frente a este argumento.

En decisiones que desatan recursos similares a éste, el Honorable Tribunal Administrativo del Valle del Cauca¹⁶, ha dicho que: “42. Y la sentencia del 24 de mayo de 201617 ratificó que: El Consejo de Estado con fundamento en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 111.8, 136 y 185 del CPACA, realiza un control inmediato y automático de legalidad sobre los actos administrativos de carácter general expedidos por las autoridades nacionales **con base** en los decretos legislativos.” (Negrilla fuera de texto).

En las sentencias que cita el Tribunal Administrativo del Valle, se usan tres verbos: **(I)** reglamenta, **(II)** desarrolla y **(III)** basa, es decir, se fundamenta. Ante tal escenario, el término desarrollo, pasa a ser un concepto jurídico indeterminado. Si eso es así, y si una de las definiciones es la de fundamento, esa es la que aparece en la sentencia que se transcribe, queda en evidencia que, después de que exista una relación de conexidad entre el objeto del decreto local y el objeto del estado de excepción, habrá desarrollo del estado de excepción y, en consecuencia, será susceptible de control automático de legalidad.

6.5.2. Otro argumento del Tribunal Administrativo del Valle.

Un último argumento señalado por el Honorable Tribunal Administrativo del Valle¹⁷, y que se toma como referente por su estructura argumentativa y su fina hermenéutica, es el relativo al no señalamiento del decreto legislativo particular que desarrolla el decreto local y que haría lo merecedor del control automático de legalidad.

Frente a esto, hay que señalar lo siguiente:

Primero, que el control automático de legalidad no está circunscrito al decreto legislativo que señale el Ministerio Público o que exponga la autoridad administrativa en la parte motiva. No. Precisamente, en tanto es un control rogado, sin partes, el control de legalidad, se hace, de oficio, frente a toda la legislación, ordinaria y extraordinaria.

Segundo, el control se hace respecto del decreto legislativo que declara el estado de excepción y frente a los que desarrollan. Puede ser, inclusive, que no exista un decreto legislativo que desarrolle el estado de excepción, pero, aun así, habrá control automático de legalidad, porque el artículo 20 de la Ley 134 de 1997 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, señalan como condición que sean desarrollo de los decretos legislativos durante el estado de excepción, sin hacer referencia al que declara o a los que en estricto sentido desarrollan.

Frente a esto último, precisamente, la Corte Constitucional ha dicho que el control recae sobre el que declara y sobre los que desarrollan, si esto sucede en el escenario constitucional, no podría ser diferente en el escenario contencioso-administrativo.

¹⁶ TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA. AUTO INTERLOCUTORIO. veintitrés (23) de abril de dos mil veinte (2020). Medio de control: Control Inmediato de legalidad Decreto 063 de 2020 expedido por el Municipio de Dagua. Expediente: 76001-23-33-000-2020-00299-00. Asunto: RECURSO DE SÚPLICA. Magistrada Ponente: PATRICIA FEUILLET PALOMARES.

¹⁷ Ídem.

De conformidad con lo expuesto, la suscrita Procurador 20 Judicial II para Asuntos Administrativos, de manera respetosa se permite solicitar **REVOCAR** el Auto **Interlocutorio, calendado a 26 de mayo de dos mil veinte 2020** y, en su lugar, **ADMITIR** el medio de control inmediato de legalidad.

Atentamente,



SANDRA ELIZABETH PATIÑO MONTÚFAR
PROCURADORA 20 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA DE CALI
DELEGADA ANTE EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

NOTA: Se envía firma escaneada en los términos del artículo 11 del Decreto 491 de 2020 que a la letra indica: “Artículo 11. De las firmas de los actos, providencias y decisiones. Durante el período de aislamiento preventivo obligatorio las autoridades a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, cuando no cuenten con firma digital, podrán válidamente suscribir los actos, providencias y decisiones que adopten mediante firma autógrafa mecánica, digitalizadas o escaneadas, según la disponibilidad de dichos medios. Cada autoridad será responsable de adoptar las medidas internas necesarias para garantizar la seguridad de los documentos que se firmen por este medio.”

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL VALLE DEL CAUCA**

Auto Interlocutorio

PROCESO No.	76001-23-33-000-2020-00681-00
MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO	DECRETO NÚMERO 1100-071-2020 DEL 08 DE MAYO DE 2020 PROFERIDO POR EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE GUADLAJARA DE BUGA

Santiago de Cali, Veintiséis (26) de Dos Mil Veinte (2020)

MAGISTRADA PONENTE: Doctora LUZ ELENA SIERRA VALENCIA

El Alcalde del Municipio de Guadalajara de Buga – Valle remitió vía electrónica, al Tribunal, copia del Decreto No. 1100-071-2020 del 08 de mayo de 2020 *"Por medio del cual se implementa para el Municipio de Guadalajara de Buga el Decreto Presidencial 636 del 06 de mayo de 2020 – por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19 y el mantenimiento del orden público"*, para ejercer el control inmediato de legalidad de acuerdo con lo previsto en el artículo 136 del CPACA.

PARA RESOLVER SE CONSIDERA:

- **Excepción de suspensión de términos con ocasión del control inmediato de legalidad.**

Mediante el Acuerdo No. PCSJA20-11529 del 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"*, el Consejo Superior de la Judicatura, exceptuó de la suspensión de términos adoptada por dicha Corporación en los Acuerdos PCSJA20-11517, 11521 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelantaran el Consejo de Estado y los tribunales administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad que debían tramitar 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.

Igualmente, mediante los Acuerdos PCSJA20-11532 del 11 de abril, PCSJA20-11546 del 25 de abril, PCSJA20-11549 del 07 de mayo y PCSJA20-11556 del 22 de mayo de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura, prorrogó la suspensión de términos judiciales en el territorio nacional, exceptuando a su vez entre otras, las actuaciones que adelantaran el Consejo de Estado y los tribunales administrativos con ocasión del aludido medio de control.

- **Decretos Legislativos proferidos por el Presidente de la Republica en virtud de la declaratoria del Estado de Emergencia.**

El artículo 215 de la Constitución Política dispone que, cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Que mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Que estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

En virtud de la anterior disposición constitucional, el Presidente de la República expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, *"Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional"*.

Mediante dicha declaratoria de emergencia, el Presidente de la Republica, con la firma de todos los Ministros, ha expedido varios Decretos que adoptan medidas de orden Legislativo, en desarrollo del artículo 215 de la Constitución Política.

- **Actos Administrativos susceptibles del control inmediato de legalidad de acuerdo con lo previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA**

La Ley 137 de 1994 "*Ley estatutaria de los Estados de Excepción*", dispuso en su artículo 20 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 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 artículo 136 de la ley 1437 de 2011, a su vez consagra como medio de control, el control inmediato de legalidad, bajo los siguientes términos:

- 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.

De conformidad con las reglas de competencia establecidas por el CPACA, 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. (art. 151 numeral 14)

La Sala de lo Contencioso administrativo en pleno ejercerá el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción. (art. 111, numeral 8)

En cuanto al trámite del control inmediato de legalidad de actos, el artículo 185 del CPACA dispone las siguientes etapas:

Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de ese Código o aprendido 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.
2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.
4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.

5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.

6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional.

El artículo 186 ibidem a su vez dispone que, todas las actuaciones judiciales susceptibles de surtirse en forma escrita se podrán realizar a través de medios electrónicos, siempre y cuando en su envío y recepción se garantice su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. La autoridad judicial deberá contar con mecanismos que permitan acusar recibo de la información recibida, a través de este medio.

El Consejo de Estado, en providencia de fecha 20 de 2020, Radicación: 11001-03-15-000-2020-01958-00, Sala Unitaria, con ponencia del Consejero Ponente WILLIAM HERNANDEZ GOMEZ, sintetizó las características del medio de control Inmediato de legalidad así:

CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	
Objeto del control	Medidas de carácter general que sean dictadas en <i><u>ejercicio de la función administrativa</u></i> y <i><u>como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción</u></i> , mientras mantuvieron sus efectos.
Competencia	Medidas adoptadas por autoridades nacionales: Consejo de Estado.
	Medidas adoptadas por autoridades territoriales: Tribunales administrativos.
Momento a partir del cual puede ser ejercido el control judicial	A partir de la expedición de la medida. Para tales efectos la autoridad administrativa debe enviarla a la jurisdicción dentro de las 48 horas

	siguientes, so pena de que sea aplicado el control judicial de manera oficiosa.
Efectos del ejercicio del control inmediato de legalidad sobre las medidas	No suspende sus efectos mientras se adelanta el proceso, salvo que se decrete una medida cautelar de urgencia.
Marco jurídico para la revisión de las medidas	Todo el ordenamiento jurídico, lo que incluye la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas.
Alcance de la cosa juzgada de la sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad	Relativo a las normas que fueron analizadas en el control inmediato.
El juez podrá decretar medida cautelar de urgencia, de oficio o a petición de parte.	El Ministerio Público o cualquier ciudadano podrá solicitarla dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA. Para garantizar la tutela judicial efectiva el juez podrá decretar de la medida cautelar de oficio.

- **Sobre el Acto administrativo remitido por la Autoridad Local para el control inmediato de Legalidad**

Mediante el Decreto No. 1100-071-2020 del 08 de mayo de 2020, el Alcalde del Municipio de Guadalajara de Buga, adoptó las medidas impartidas por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 636 del 06 de mayo de 2020 y sus decretos modificatorios, con le fin de garantizar el aislamiento preventivo obligatorio en dicha jurisdicción entre el 11 al 25 de mayo de 2020. Igualmente se adaptaron medidas de carácter policivo y de orden público consistentes en la prohibición de consumo de bebidas embriagantes, el toque de queda del 08 al 11 de mayo de 2020 con sus respectivas excepciones, garantías para el personal médico y del sector de salud, sobre el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre y el inicio de actividades de las personas naturales y jurídicas que desarrollaran las actividades señaladas en el Decreto 636 de 2020, de acuerdo con los protocolos de bioseguridad.

Las anteriores medidas fueron tomadas en virtud de las facultades constitucionales y legales contenidas en el artículo 315 Superior y la Ley 1801 de 2016, así como de conformidad con las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional a través del Decreto

636 de 2020, que imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Mediante Acta de Reparto del día 21 de mayo de la presente anualidad, el asunto fue asignado a este Despacho, para tramitar el control inmediato de legalidad sobre el anterior acto administrativo, previsto en el artículo 136 del CPACA.

Sin embargo, del contenido del aludido acto administrativo, encuentra el Despacho que, no fue dictado en desarrollo de los Decretos Legislativos dictados por el Presidente de la Republica durante la declaratoria del Estado de Excepción a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, como consecuencia de la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19. Por el contrario, si bien contiene medidas para contener el brote de la enfermedad denominada Coronavirus (COVID-19) dentro de la respectiva jurisdicción, las mismas son de orden público, lo que permite concluir que no es susceptible del control automático de legalidad previsto en los artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, pues el mismo fue expedido en virtud de las facultades constitucionales y legales conferidas al alcalde como primera autoridad de policía del municipio para la adopción de medidas necesarias para conservar el orden público en su jurisdicción, dentro de los parámetros establecidos por el ordenamiento jurídico, en especial en este caso, en el Decreto 636 de 2020, expedido por el Presidente de la República, el que a su vez, no constituye Decreto Legislativo, pues no contiene medidas de carácter legislativo sino de orden público.

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.

Así las cosas, al no cumplirse con los requisitos mínimos necesarios para iniciar el proceso de control automático de legalidad en los términos del artículo 185 del CPACA, no se avocará el conocimiento en el asunto de la referencia.

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

RESUELVE

PRIMERO: NO AVOCAR el conocimiento de control inmediato de legalidad del Decreto No. 1100-071-2020 del 08 de mayo de 2020 *"Por medio del cual se implementa para el Municipio de Guadalajara de Buga el Decreto Presidencial 636 del 06 de mayo de 2020 – por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid-19 y el mantenimiento del orden público"*, proferido por el Alcalde de dicho ente territorial, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

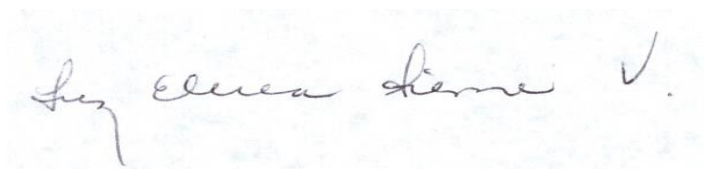
SEGUNDO: La presente decisión se toma sin perjuicio del control judicial que pueda ejercerse contra dicho acto administrativo, a través de los medios de control ordinarios, previstos en el Estatuto Procesal Contencioso Administrativo – LEY 1437 DE 2011.

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 (Alcalde del Municipio de Guadalajara de Buga- Valle), al Agente del Ministerio Público con copia del respectivo Decreto y a su vez que sea comunicada en el portal web del Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca.

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

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

La Magistrada,



LUZ ELENA SIERRA VALENCIA



MUNICIPIO DE GUADALAJARA DE BUGA
Despacho Municipal
NIT 891.380.033-5



DECRETO DAM- 1100-071-2020
(08 de mayo de 2020)

“POR MEDIO DEL CUAL SE IMPLEMENTA PARA EL MUNICIPIO DE GUADALAJARA DE BUGA EL DECRETO PRESIDENCIAL 636 DEL 06 DE MAYO DE 2020 “POR EL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO”.

El ALCALDE DEL MUNICIPIO DE GUADALAJARA DE BUGA, VALLE DEL CAUCA, en uso de sus facultades Constitucionales y legales en especial las conferidas en el artículo 315 de la Constitución Política y en las Leyes 9 de 1979, 136 de 1994, 1551 de 2012, 1801 de 2016, el Decreto 636 de 2020 y

CONSIDERANDO QUE:

1. Que de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política, las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.
2. Que igualmente el artículo 49 de la Carta Política preceptúa que: *"La atención de la salud y el saneamiento ambiental, son servicios a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud"*.
3. Que la Constitución Política en su artículo 209 establece que *"La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones."*
4. Que el Título VII de Ley 9 de 1979, dicta medidas sanitarias, en el sentido que corresponde al Estado como regulador en materia de salud, expedir las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud.
5. Que la OMS declaró el 11 de marzo de los corrientes declaro que el brote de COVID – 19 es una pandemia con alta velocidad en su propagación e instó, a los Estados del mundo a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.



MUNICIPIO DE GUADALAJARA DE BUGA
Despacho Municipal
NIT 891.380.033-5



DECRETO DAM- 1100-071-2020
(08 de mayo de 2020)

6. Que a la fecha la Pandemia por COVID 19 afecta a más de 191 países del mundo con más de 3.623.803 infectados y más de 256.880 muertos. Y en Colombia, después 60 días de diagnosticado el primer caso, ha generado más de 8959 contagios y 397 muertes, siendo este un impacto menor al esperado de acuerdo a las proyecciones de las OMS.
7. Que el Ministerio de Salud a través de la Resolución 385 de 2020 declara la emergencia sanitaria por causa del COVID – 19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus.
8. Que en vista de la situación presentada el Alcalde Municipal expidió los Decreto DAM-1100-041 del 12 de marzo, DAM-1100-048 del 18 de marzo, DAM-1100-050 del 24 de marzo, DAM-1100-058 del 08 de abril, DAM-1100-062 del 13 de abril y DAM-066 del 26 de abril del corriente año donde tomó medidas sanitarias y policivas con el objetivo de prevenir y controlar la propagación de COVID – 19 en el municipio de Guadalajara de Buga y mitigar sus efectos.
9. Que en vista de la situación presentada el Presidente de la República expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 en el cual declaró el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.
10. Que en el mismo sentido el Presidente de la republica expidió los Decretos 457 de 22 de marzo de 2020 en el cual ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia desde 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, posteriormente el Decreto 531 del 08 de abril de 2020 en el cual prorrogó tal medida ordenando el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia 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, el Decreto 593 del 24 de abril de 2020 en el cual prorrogó tal medida ordenando el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020 y el Decreto 636 del 06 de mayo de 2020 en el cual prorrogó tal medida ordenando el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, señalando adicionalmente en su articulado que le corresponde a los gobernadores y alcaldes en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adoptar las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia.
11. Que el artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, modificadorio del artículo 3° de la Ley 136 de 1994, señalando lo siguiente:

Carrera 13 No. 6-50. Teléfono 2377000. Ext. 1104-1151. Email:
contactenos@guadalaradebuga-valle.gov.co



MUNICIPIO DE GUADALAJARA DE BUGA
Despacho Municipal
NIT 891.380.033-5



DECRETO DAM- 1100-071-2020
(08 de mayo de 2020)

Artículo 3o. Funciones de los municipios. Corresponde al municipio:

1. *Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley.
(...)*

7. *Procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes del municipio, en lo que sea de su competencia, con especial énfasis en los niños, las niñas, los adolescentes, las mujeres cabeza de familia, las personas de la tercera edad, las personas en condición de discapacidad y los demás sujetos de especial protección constitucional.*

12. Que en el mismo sentido el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, modificó el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, estableciendo lo siguiente:

Artículo 91. Funciones. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes: (...)

d) En relación con la Administración Municipal:

1. *Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente.
(...)*

13. Que el Municipio de Guadalajara de Buga no ha sido ajeno a la situación de propagación del virus, encontrando a la fecha entre sus habitantes nueve (09) casos confirmados de COVID 19 según reporte del Ministerio de Salud.

14. Que en la ciudad se han presentado situaciones que han alterado el orden público por el alto consumo de licor.

15. Que en virtud de lo anteriormente señalado el Alcalde Municipal debe tomar medidas policivas y administrativas con el fin de prevenir y controlar la propagación de COVID – 19, y garantizar la prestación de servicios a la comunidad por parte del ente territorial.

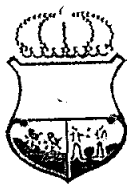
En mérito a lo anteriormente expuesto, el Alcalde Municipal de Guadalajara de Buga, Valle del Cauca,

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO. Adóptense las medidas impartidas por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 636 del 06 de mayo de 2020 "Por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por

Carrera 13 No. 6-50. Teléfono 2377000. Ext. 1104-1151. Email:
contactenos@guadalaradebuga-valle.gov.co





MUNICIPIO DE GUADALAJARA DE BUGA
Despacho Municipal
NIT 891.380.033-5



DECRETO DAM- 1100-071-2020
(08 de mayo de 2020)

la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público” y sus decretos modificatorios, con el fin de garantizar el aislamiento preventivo obligatorio en Guadalajara de Buga, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

ARTICULO SEGUNDO. MEDIDAS POLICIVAS Y DE ORDEN PÚBLICO. Adóptense en el Municipio de Guadalajara de Buga las siguientes medidas de carácter policivo y de orden público:

2.1 Prohibición de consumo de bebidas embriagantes: Prohíbese dentro de la circunscripción del Municipio de Guadalajara de Buga, el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de la vigencia del presente decreto y hasta el día 25 de mayo de 2020 a las 00:00 am en el toque de queda o hasta que termine el periodo de aislamiento ordenado por el Gobierno Nacional. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

PARAGRAFO TRANSITORIO: Prohíbese el expendio y consumo de bebidas embriagantes en el Municipio desde las doce (12:00 PM) horas del viernes 08, hasta las seis (6:00 AM) horas del lunes 11 de mayo del 2020.

2.2 Toque de queda. Decretar toque de queda en todo el municipio de Guadalajara de Buga, a partir del día viernes 08 hasta el día lunes 11 de mayo de 2020, en horario comprendido entre las 22:00 horas hasta las 06:00 horas del día siguiente para todas las personas que habiten o se encuentren en la ciudad.

Parágrafo: Se exceptúa de la medida dispuesta en el presente artículo los siguientes servicios:

Médicos, asistenciales, farmacéuticos, hospitalarios, clínicos, organismos de socorro, servicios públicos domiciliarios, vigilancia y seguridad privada y las actividades de los servidores públicos y contratistas del estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19.

ARTICULO TERCERO. GARANTÍAS PARA EL PERSONAL MEDICO Y DEL SECTOR SALUD. La Secretaría de Gobierno y Convivencia Ciudadana y la Policía Nacional velarán para que no se impida, obstruya o restrinja el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y demás vinculados con la prestación del servicio de salud, ni se ejerzan actos de discriminación en su contra.

ARTICULO CUARTO: DESARROLLO DE ACTIVIDADES FÍSICAS Y DE EJERCICIO AL AIRE LIBRE. Las actividades físicas y de ejercicio al aire libre se podrán desarrollar por las personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años en los siguientes términos:

1. Se implementará el siguiente horario para hacer actividad física deportiva en el municipio de manera individual:

Carrera 13 No. 6-50. Teléfono 2377000. Ext. 1104-1151. Email:
contactenos@guadalaradefuga-valle.gov.co



MUNICIPIO DE GUADALAJARA DE BUGA
Despacho Municipal
NIT 891.380.033-5



DECRETO DAM- 1100-071-2020
(08 de mayo de 2020)

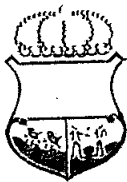
- 5:00 a.m. a 8:00 a.m.

Parágrafo primero: No se podrán utilizar los gimnasios deportivos de los parques, ni los juegos infantiles, ni las zonas de calistenia, ni las canchas múltiples de deportes de conjunto.

Parágrafo Segundo: Los niños mayores de 6 años podrán salir a realizar actividades físicas y de ejercicio al aire libre tres (3) veces a la semana, media hora al día, en los horarios comprendidos entre 4:00 p.m. a 7:00 p.m. acompañados por un adulto.

2. Las personas que realicen actividad física deben cumplir con las medidas de autocuidado y protección personal recomendadas por el Ministerio de Salud y Protección Social, Secretaría de Salud Departamental y Secretaría de Salud Municipal, de las que se resaltan:
 - Distanciamiento social: se debe guardar una distancia mínima personal de 2 mts.
 - Uso obligatorio del tapabocas en todos los espacios públicos.
 - Lavado de manos con agua y jabón o desinfección con alcohol glicerinado, cuando no se pueda lavar las manos.
 - Al regresar a la vivienda las personas deben aplicar el siguiente protocolo de limpieza recomendado por el Instituto Nacional de Salud: Quítese los zapatos y lave la suela con agua y jabón. Antes de tener contacto con su familia, cámbiese de ropa, y evite saludarlos con beso, abrazo y darles la mano. Retire la ropa utilizada y colóquela en agua con detergente, báñese con abundante agua y jabón, desinfecte los elementos que han sido manipulados al exterior de la vivienda (termo de agua etc.)
3. Se dispondrá del espacio para montar bicicleta en toda la ciudad sobre el perímetro urbano; NO podrá hacerse concentración de ciclistas, ni salir en grupos para realizar esta actividad. Las personas residentes en el sector rural podrán montar bicicleta en un área de distancia de 5 km del lugar de su residencia; NO podrá hacerse concentración de ciclistas, ni salir en grupos para realizar esta actividad.
4. Se podrá hacer actividad física en la calle (caminar-trotar-correr), para lo cual podrá tener el acompañamiento de mascotas, teniendo en cuenta los controles fitosanitarios con los mismos (recoger sus excrementos).
5. Si alguna persona presenta algún tipo de sintomatología o malestar físico, deberá abstenerse de salir de su casa y realizar algún tipo de actividad

24
f



MUNICIPIO DE GUADALAJARA DE BUGA
Despacho Municipal
NIT 891.380.033-5



DECRETO DAM- 1100-071-2020
(08 de mayo de 2020)

física, además deberá activar los canales de atención establecidos por la administración municipal.

6. La recomendación de la Administración Municipal "Buga de la Gente" es mantener la medida de aislamiento social, por tal motivo desde el Instituto Municipal del Deporte y la Recreación, se han dispuesto las estrategias de actividad física y recreativa #imderbugaentrenaencasa y #recreemonosencasa, que en forma virtual y por sus redes sociales, vienen realizándose, para que usted pueda seguir efectuando este tipo de actividades sin necesidad de salir de la seguridad de su casa.
7. Solamente está permitido realizar las actividades físicas por espacio de una (1) hora diaria y de manera tal que no representen ningún tipo de contacto físico y permitan mantener las medidas de autocuidado y protección personal. Por ningún motivo se podrán realizar actividades grupales.

ARTICULO QUINTO : INICIO DE ACTIVIDADES: Para dar cumplimiento al párrafo 5to del artículo 3º del Decreto 636 de 2020, las personas naturales o jurídicas que desarrollen las actividades mencionadas en el citado Decreto, solo podrán dar inicio a ellas, una vez presenten los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID – 19 ante la Secretaría de Gobierno y Convivencia Ciudadana, quien entregara la respectiva habilitación para iniciar la actividad (pasaporte sanitario digital), 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, departamental o municipal, en especial lo señalado en las Resoluciones 498, 666, 675 de 2020 de los Ministerios de Comercio, Industria y Turismo y Salud respectivamente.

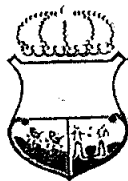
Parágrafo primero: Las actividades comerciales relacionadas como excepciones en el artículo 3º del Decreto 636 de 2020 se podrán realizar en el horario comprendido entre las 6:00am y 6:00 pm.

Parágrafo segundo: No tendrán restricción horaria las siguientes actividades:

Suministro de alimentos, farmacéuticos, restaurantes, bebidas, y aseo.

ARTÍCULO SEXTO: El Alcalde tomará las medidas señaladas en el Decreto 780 de 2016, el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 y demás normas concordantes, con el fin de dar cumplimiento al presente Decreto, sin perjuicio de lo señalado en el artículo 368 de Código Penal.

ARTICULO SÉPTIMO: En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo tercero del decreto 418 de 2020, comuníquese el presente decreto al Ministerio del interior.



MUNICIPIO DE GUADALAJARA DE BUGA
Despacho Municipal
NIT 891.380.033-5



DECRETO DAM- 1100-071-2020
(08 de mayo de 2020)

ARTICULO OCTAVO: El presente Decreto Municipal rige a partir de la fecha de su expedición hasta las 00:00 a.m. del 25 de mayo de 2020 o hasta que termine el periodo de aislamiento, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en Guadalajara de Buga, a los ocho (08) días del mes de mayo de dos mil veinte (2020).

JULIAN ADOLFO ROJAS MONSALVE
Alcalde Municipal

MAURICIO ERNESTO SOTO B.
Secretario de Salud Municipal

OSCAR EMILIO DE JESUS BEJARANO
Secretario de Gobierno Municipal