



TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

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

MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO 200 024 0318 DEL 11 DE MAYO DE 2020
ENTIDAD REMITENTE:	ALCALDE DEL MUNICIPIO DE TULUA VALLE
RADICACION	76001-23-33-000-2020-00602-00
PROVIDENCIA:	AUTO INTERLOCUTORIO NO. 136

El Despacho procede a pronunciarse en el asunto de la referencia, de conformidad con la constancia secretarial del 2 de julio de 2020.

ANTECEDENTES

La Alcaldía Municipal de Tuluá Valle, remitió vía correo electrónico, para el trámite de control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) el Decreto 200 024 0318 del 11 de mayo de 2020 *“Por medio del cual se adoptan medidas de aislamiento preventivo obligatorio decretadas por el Presidente de la República en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de coronavirus COVID 19 y se prorroga la restricción de movilidad de rotación por género entre otras medidas de orden público”*

El acto municipal ordenó el aislamiento preventivo y sus excepciones, la restricción de circulación para vehículos de todo tipo de servicio, público, particular y oficial y de toda clase de automóviles y sus exoneraciones, con fundamento en su autoridad de policía y en procura de evitar la propagación del virus COVID. 19.

Repartido el proceso, la magistrada ponente por auto del 13 de mayo de 2020 avocó el conocimiento y dispuso un término para la intervención ciudadana y de autoridades, en él se allegaron los siguientes escritos:

El departamento del Valle del Cauca indicó que el alcalde municipal de Tuluá Valle al expedir el Decreto No. 200 024 0318 del 11 de mayo de 2020 adoptó las medidas empleadas por el Gobierno Nacional y por él, afines con la situación que actualmente se vive. La dirección del manejo del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, está en cabeza del presidente de la República, por tanto, las disposiciones que para ese fin expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deberán coordinarse y ser concordantes con las instrucciones dadas por él. En ese orden, los decretos expedidos por los alcaldes y gobernadores, están ajustados a los decretos legislativos expedidos por el presidente de la República durante el Estado de excepción.

La alcaldía municipal de la Tuluá Valle allegó los diversos decretos dictados por el ente municipal durante el estado de emergencia decretado por el Gobierno Nacional.

La Procuradora 20 Judicial II Administrativa rindió concepto en el que expuso algunas consideraciones sobre el marco normativo y jurisprudencial del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y el regulatorio del

control inmediato de legalidad; señaló que el decreto revisado cumple con los parámetros formales para su expedición: motivación suficiente y la suscripción por el funcionario competente; y, los parámetros materiales como el de conexidad material, finalidad, ausencia de arbitrariedad e intangibilidad, ausencia de incompatibilidad, proporcionalidad y no discriminación, por lo que avala su legalidad.

Cumplido lo anterior, la secretaría de la corporación ingresó el expediente a despacho para que se expidiera la respectiva sentencia.

CONSIDERACIONES

La Sala Plena del Consejo de Estado señaló como rasgos característicos del control inmediato de legalidad, entre otros, su 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”. Así, en sentencia de 20 de octubre de 2009¹, la Sala indicó lo siguiente:

“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, y*
- 2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa,*
- 3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción”².** *Resalta el despacho*

En el marco de la emergencia social el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 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, prorrogado mediante el Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020, el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público, el Decreto 457 del 22 de marzo 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”, medidas prorrogadas por el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020.

En posición minoritaria de la Corporación, la suscrita magistrada considera que: i) el control material de los actos territoriales y su objeto de desarrollo parte desde el propio decreto legislativo que declara el estado de excepción, precisamente porque aún, tratándose de facultades ordinarias, las razones de anormalidad que las hacen utilizables vienen dadas por el contexto de la emergencia; ii) el legislador en el artículo 20 de la ley 137 de 1994 no excluyó el decreto legislativo que declara el estado de excepción de la posibilidad de ser desarrollado, ni condicionó que su desarrollo sea directo; iii) la Corte Constitucional en sentencia C-070 de 2009 estableció que el control automático de los decretos legislativos dictados por el ejecutivo dentro de los estados de excepción incluye, el que la declara, entonces, *mutatis mutandis*, el control que por competencia nos fue asignado incluye el de

¹ 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)

² 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.

aquellos actos territoriales que se expidan como desarrollo directo o indirecto del estado de emergencia; iv) conforme al artículo 215 CP todas las medidas ejecutivas dictadas para atender y superar las circunstancias que motivan la declaratoria del estado de excepción son desarrollo de facultades extraordinarias y por ello los decretos ordinarios expedidos por el presidente de la República dentro del estado de excepción, si bien no son formalmente legislativos (porque no fueron rotulados así, ni reúnen las firmas de todos los ministros), lo son sentido material en la medida en que, afectan drásticamente derechos fundamentales y sociales o invaden y aún suspenden de facto, el ordenamiento jurídico interno aplicable en tiempos de normalidad, tal es el caso de los decretos 418 de 18 de marzo³ y el Decreto 457 de 22 de marzo⁴ de 2020; y, v) tampoco podemos limitarnos al control meramente formal porque soslaya el principio de integralidad⁵ del control automático de legalidad, desconociendo la voluntad del legislador de que el Juez de la administración la controle de manera oficiosa, autónoma, inmediata, efectiva y con efectos de cosa juzgada relativa de ser necesario, para evitar, so pretexto de circunstancias excepcionales el abuso de las competencias administrativas o la restricción desproporcionada o irracional de los derechos de los ciudadanos.⁶

No obstante, para la sala mayoritaria de la Corporación “(...) *Una interpretación literal del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 permite concluir que los actos administrativos que están sujetos a control inmediato de legalidad deben cumplir las siguientes dos características: i) ser de carácter general y ii) ser expedidos en desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el presidente de la República. Esa segunda característica supone que el acto administrativo contiene disposiciones que estén encaminadas a permitir la ejecución o aplicación del decreto legislativo (en ello consiste su desarrollo)*”⁷

Así mismo, que los Decreto 417 y 637 que declaran la emergencia económica y social no pueden ser desarrollados de manera directa, y en esa medida, entre ellos y los actos administrativos locales de carácter general debe mediar un decreto legislativo; los decretos 418, 457 636, que versan sobre el orden público y el aislamiento social obligatorio, se fundan en competencias ordinarias del presidente sin que remitan al artículo 215 Constitucional, no fueron suscritos por todos los ministros, y la Corte Constitucional no asumió su control de oficio, por tanto, no son decretos legislativos, y los decretos locales que se profieran con base en ellos o en relación a los temas que ellos tratan, no son susceptibles de control inmediato de legalidad.⁸

En esta secuencia, acogiendo⁹ por disciplina de mayorías que rige en las decisiones corporativas, la posición de la Sala Plena del Tribunal

³ Por el cual el presidente de la República con la firma de algunos ministros impone que la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID19 en el territorio y mitigar sus efectos estará en su cabeza; que sus instrucciones, actos y órdenes se aplicarán de manera inmediata y preferente; y que las decisiones locales deben ser previamente “coordinadas”.

⁴ “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”

⁵ (ii) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados “deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico”⁵ y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye “... la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”” C-179/94.

⁶ Ver entre otras: C-179 de 1994. C-366 de 1994, C-216 de 1999 y C-156 de 2011

⁷ Tribunal Administrativo del Valle. MP. Patricia Feuillet Palomares. Exp. 2020-0244 Auto resuelve recurso de súplica contra el auto que resolvió no asumir el conocimiento de un control inmediato de legalidad sobre un decreto municipal.

⁸ Ibidem

⁹ Decisión que se soporta en principios superiores de economía, celeridad y seguridad jurídica pues los magistrados ponentes de la tesis minoritaria, hemos presentado en sesiones de sala plena del 10 y 12 de junio del

Administrativo del Valle del Cauca, el ejercicio de la acción de control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 200 .024.0318 proferido por el alcalde del municipio de Tuluá Valle el 11 de mayo de 2020 se torna improcedente al no cumplir el requisito de desarrollar un decreto legislativo diferente a aquellos que decretaron el estado de excepción; su expedición se hizo con fundamento exclusivo en las facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el numeral 3° del artículo 315 de la Constitución Política, el poder extraordinario de policía establecido en los artículos 14, 199 y 202 de la Ley 1801 de 2016, la Ley 136 de 1994 modificada por la Ley 1551 de 2012 que señalan que los alcaldes ejercen las funciones delegadas por el presidente de la República o el gobernador respectivo. En esta secuencia, se dejará sin efectos todo lo actuado a partir del auto que avocó el control inmediato de legalidad de fecha 13 de mayo de 2020.

Por último, se advierte que el mismo decreto podrá ser objeto de enjuiciamiento a través del medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 de la ley 1437 de 2011.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLARAR improcedente el control inmediato de legalidad del Decreto No. 200.024-0318 del 11 de mayo de 2020 proferido por el alcalde de Tuluá Valle; en consecuencia, **DEJAR** sin efectos todo lo actuado desde el auto que avocó conocimiento, proferido el pasado 13 de mayo de 2020.

SEGUNDO: Notificar la presente decisión a través del correo electrónico al alcalde de la Tuluá Valle del Cauca, a la Gobernadora del Departamento del Valle del Cauca y a la Procuradora Judicial N° 20 Dra. SANDRA ELIZABETH PATIÑO MONTÚFAR delegada para asuntos administrativos ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Valle del Cauca, adjuntando copia de esta providencia.

TERCERO: Publicar en la página web del Tribunal Administrativo del Valle del Cauca (www.jurisdicciconcontenciosadelvalle.gov.co) y en la sección novedades del sitio web de la Rama Judicial (www.ramajudicial.gov.co) la presente providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


ZORANNY CASTILLO OTALORA
Magistrada

presente año, como consta en las actas respectivas, ponencias de sentencias que deciden de fondo realizando el control inmediato de actos administrativos locales que desarrollaron decretos formalmente ordinarios pero que implican restricciones intensas de derechos fundamentales y sociales de la comunidad, proyectos que fueron derrotados y se ordenó a los magistrados que siguen en orden alfabético dictar providencia de reemplazo terminando el proceso, lo que dilata más la decisión y por ello la suscrita considera más eficiente dictar la presente providencia.