

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

Manizales, viernes tres (3) de abril dos mil veinte (2020)

<b>Radicación:</b>	<b>17- 001- 2333 - 000 - 2020 - 00094 - 00</b>
<b>Clase:</b>	<b>Control Inmediato de Legalidad</b>
<b>Entidad Territorial</b>	<b>Municipio de Norcasia, Departamento de Caldas</b>
<b>Actos Administrativos sometidos a control</b>	<b>Decreto Número 23 de 2 de abril de 2020</b>

**I. Asunto a tratar y normativa aplicable**

De conformidad con el contenido de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), procede este Despacho a decidir si avoca o no conocimiento del medio de control inmediato de legalidad de los Decreto número 23 de abril 2 de 2020, expedido por señor el Alcalde del Municipio de Norcasia, Departamento de Caldas.

**II. Antecedentes**

El pasado 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República profirió el Decreto 417, “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”, ello, como consecuencia de la pandemia originada por el COVID-19 (Coronavirus). Posteriormente fueron expedidos otros Decretos Legislativos que han complementado la arquitectura normativa del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Dicho Estado de Excepción, constitucionalmente previsto, genera la posibilidad de que las autoridades territoriales (Departamentales, municipales y distritales) expidan actos administrativos de carácter general, con el propósito de desarrollar los decretos legislativos expedidos durante el lapso de vigencia del mismo, normas que, según establece el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el 136 del CPACA, 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, en este caso, por el Tribunal Administrativo de Caldas

Con fundamento en lo anterior, verifica el Despacho que la *Oficina Judicial - Seccional Manizales*, mediante Acta Individual de Reparto de fecha 2 de 2 de abril de 2020, bajo la radicación 17- 001- 2333 - 000 - 2020 - 00094 - 00, le asignó por reparto, en el Grupo de medio de control de *Control de Legalidad de Actos Administrativos*, el decreto número 23 de 2 de abril de 2020, proferido por el alcalde del municipio de Norcasia – Caldas, mediante el cual se modifica el artículo 7, parágrafo 1° del Decreto 20 de 25 de marzo de 2020.

Procede entonces, que el Despacho pase a estudiar si, en verdad, dicho decreto ha de tener el control automático de legalidad consagrado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, estudio al cual pasa el Despacho, por corresponder a medidas o actos administrativos de carácter general dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción.

### III. Consideraciones

Es competente el Tribunal Administrativo de Caldas, en única instancia, para asumir el conocimiento del presente asunto, en virtud de lo consagrado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y los artículos 136 y 151, numeral 14, del CPACA.

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994, *“Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia”*, establece, con relación al control de legalidad respecto de las medidas adoptadas en desarrollo de los estados de excepción, lo siguiente:

*“Artículo 20. Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.*

*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 del CPACA, literalmente, establece:

*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. (Subrayas fuera de texto)*

En comienzo, es del caso recordar que el artículo 215 de la Constitución Política autoriza al Presidente de la República a declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días que, sumados, no podrán exceder de 90 días en el año calendario, cuando quiera que se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 (guerra exterior) y 213 (conmoción interior), que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

En presencia del ya mencionado acervo normativo, la labor que a continuación debe asumir el Despacho, se contrae a determinar la respuesta a dos preguntas esenciales (i) ¿el acto administrativo materia de examen es de carácter general, proferido en ejercicio de la función administrativa?, (ii) ¿el acto administrativo materia de examen ha sido expedido, en efecto, como desarrollo de los decretos legislativos dictados en el curso del actual estado de excepción?, y (iii) ¿cuál es el procedimiento a seguir?

**Primer interrogante: ¿el acto administrativo materia de examen es de carácter general, proferido en ejercicio de la función administrativa?**

Para el Despacho resulta imprescindible revisar cuidadosamente el decreto 23 de 2 de abril de 2020, por medio del cual se modifica el párrafo 1° del artículo 7 del Decreto 20 de 25 de marzo de 2020; y al examinar cada uno de sus artículos, el Despacho corrobora la estirpe general, impersonal y abstracta de cada uno de ellos y el ejercicio que el señor Alcalde del municipio de Norcasia hace de la función administrativa que le es propia, en virtud de las funciones, facultades y atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias, todo ello, en el ámbito de lo consagrado en el título VII, capítulo V, artículos 209 a 211 de la Constitución Política.

Por ello, el Despacho considera acreditado el primer requisito que se debe acreditar para que sea procedente el control del decreto bajo examen.

**Segundo interrogante: ¿el decreto materia de examen ha sido expedido, en efecto, como desarrollo de los decretos legislativos dictados en el curso del actual estado de excepción, y cuál es procedimiento a seguir?**

Al analizar cuidadosamente el contenido del Decreto 23 de 2 de abril de 2020 proferido por el Alcalde municipal de Norcasia, Caldas, advierte el Despacho que éste modifica el párrafo 7 del artículo 7 del decreto 20 de 25 de marzo de 2020; decreto respecto del cual, valga mencionar, se avocó conocimiento de control inmediato de legalidad mediante auto del miércoles primero de abril, por parte de este Despacho judicial.

Por su parte, el Decreto 23 de 2 de abril de 2020, se funda y profiere en desarrollo de los decretos emitidos en desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en todo el Territorio Nacional, específicamente los Decretos números 417 de 17 de marzo de 2020 “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica y Ecológica en todo el territorio Nacional*”, 418 de 18 de marzo de 2020 “*Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público*”, y 457 del 22 de marzo del mismo año “*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*”.

En la parte resolutive del Decreto en cita, se permite a las personas del municipio de Norcasia – Caldas para acceder a los suministros básicos, el cumplimiento de unas medidas relacionadas el permiso para el desplazamiento por el último dígito de la cédula de ciudadanía con el fin de evitar aglomeraciones, y regula el término de duración de los desplazamientos, entre otros.

Concretamente, en lo que refiere al procedimiento a seguir para efectos del trámite del presente medio de control, el artículo 185 del CPACA, preceptúa:

*Artículo 185. Trámite del control inmediato de legalidad de actos. 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 este 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. (Subrayas fuera de texto)

Adicionalmente, el artículo 186 del CPACA, establece:

“ARTÍCULO 186. 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.

**PARÁGRAFO.** La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura adoptará las medidas necesarias para que en un plazo no mayor de cinco (5) años, contados a partir de la vigencia del presente Código, sea implementado con todas las condiciones técnicas necesarias **el expediente judicial electrónico**, que consistirá en un conjunto de documentos electrónicos correspondientes a las actuaciones judiciales que puedan adelantarse en forma escrita dentro de un proceso. (Subrayas a fuera de texto)

Norma igualmente aplicable, en lo pertinente, dada la situación excepcional en materia de funcionamiento y prestación del servicio de Administración de Justicia por parte de la Rama Judicial y, en particular, del Tribunal Administrativo de Caldas, en el actual momento, es el Decreto Legislativo 491 de marzo 28 de 2020 “*Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”, en especial en lo que consagran los artículos 11 y 12.

En virtud de las anteriores consideraciones de la presente Providencia, este Despacho avocará conocimiento del Decreto 23 de 2 de abril de 2020, expedido por el alcalde municipal de Norcasia, Caldas, tal como se dirá en la parte resolutive de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

#### IV. Resuelve

**Primero:** Avocar el conocimiento del trámite del correspondiente medio de control inmediato de legalidad respecto del Decreto número 23 de 2 de abril de 2020, mediante el cual el señor alcalde municipal de Norcasia, Caldas, modifica el artículo 7, parágrafo 1° del

*Decreto 20 del 25 de marzo de 2020*, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**Segundo:** Por la Secretaría de esta Corporación fijar en la página web de la Rama Judicial – Tribunal Administrativo de Caldas el aviso correspondiente sobre la existencia del proceso, adjuntando copia del decreto objeto de control, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito defendiendo o impugnando la legalidad del acto objeto de control, intervenciones escritas de la ciudadanía que serán recibidas a través de la dirección de correo electrónico prevista para tal fin en el ordinal sexto de esta providencia.

**Tercero:** Invitar a las universidades de Caldas y de Manizales, con el fin de que presenten por escrito su concepto sobre el decreto 23 de 2 de abril de 2020, proferido por el señor alcalde de Norcasia, Caldas, en especial en lo que atañe al alcance y la eficacia de los decretos bajo control de legalidad en la prevención de la extensión y difusión de la pandemia y demás aspectos científicos que consideren relevantes, desde el punto de vista de las ciencias de la salud. Ello, dentro de los ocho (8) días siguientes al recibo de la comunicación, intervención escrita que enviarán a la Secretaría de esta Corporación a través del buzón electrónico que se indica en el ordinal sexto de la presente Providencia.

Por la Secretaría de esta Corporación, **comuníquese** esta invitación a los respectivos buzones electrónicos de los entes universitarios, adjuntando la copia del Decreto número 23 de 2 de abril de 2020, así como copia de la presente providencia.

**Cuarto:** Por la Secretaría de esta Corporación notificar inmediatamente a través del correo electrónico al alcalde del municipio de Norcasia, Caldas, y al Gobernador del Departamento de Caldas, para que dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación, hagan el pronunciamiento que consideren pertinente.

**Quinto:** Por la Secretaría de esta Corporación notificar personalmente de esta providencia, a través del correo electrónico al Ministerio Público, adjuntando el acto administrativo objeto de control, Decreto 23 de 2 de abril de 2020.

**Sexto:** Las intervenciones que con ocasión de este trámite realicen los particulares, las autoridades, y el Agente del Ministerio Público, se reciben **únicamente** en la siguiente cuenta de correo electrónico:

Correo de la Secretaría del Tribunal Administrativo: [tadmin02cld@notificacionesrj.gov.co](mailto:tadmin02cld@notificacionesrj.gov.co)

**Séptimo:** Por la Secretaría de esta Corporación requerir al alcalde del municipio de Norcasia, Caldas, para que, dentro de los diez (10) días siguientes, remita los antecedentes administrativos que sirvieron de fundamento para la expedición del Decreto número 23 de 2 de abril de 2020.

**Octavo:** Vencido el término de la publicación del aviso, por la Secretaría de esta Corporación, se **pasará** el asunto al Ministerio Público, para que dentro de los diez (10) días siguientes, rinda el concepto que estime pertinente.

Vencido el término de traslado para rendir el concepto por parte del Ministerio Público, por la Secretaría de esta Corporación, **pásese** al Despacho el expediente, ya sea de manera electrónica o física, dependiendo de las condiciones de prestación de servicio para aquel momento, a efectos de proferir la decisión que corresponda.

**Noveno:** Por la Secretaría de esta Corporación, **notifíquese** la presente decisión a través de la página web de la Rama Judicial - Tribunal Administrativo de Caldas.

**Notifíquese y cúmplase**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jairo Ángel Gómez Peña', written over a light gray rectangular background.

**Jairo Ángel Gómez Peña**  
Magistrado Ponente