



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín

A.I.: 110

Asunto:	Avoca conocimiento parcialmente
Medio de control:	Control Inmediato de Legalidad
Radicación:	17001-23-33-000-2020-00086-00
Demandante:	Municipio de La Dorada
Demandados:	Decreto n° 205 del 16 de marzo de 2020
	Decreto n° 206 del 16 de marzo de 2020
	Decreto n° 208 del 16 de marzo de 2020
	Decreto n° 209 del 16 de marzo de 2020
	Decreto n° 210 del 16 de marzo de 2020
	Decreto n° 211 del 16 de marzo de 2020
	Decreto n° 213 del 17 de marzo de 2020
	Decreto n° 216 del 17 de marzo de 2020
	Decreto n° 221 del 19 de marzo de 2020
	Decreto n° 223 del 24 de marzo de 2020

Manizales, treinta y uno (31) de marzo de dos mil veinte (2020).

ASUNTO

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), en concordancia con el artículo 136 del mismo estatuto, procede este Despacho a decidir si avoca el conocimiento del medio de control inmediato de legalidad respecto de los Decretos n° 205 del 16 de marzo de 2020, n° 206 del 16 de marzo de 2020, n° 208 del 16 de marzo de 2020, n° 209 del 16 de marzo de 2020, n° 210 del 16 de marzo de 2020, n° 211 del 16 de marzo de 2020, n° 213 del 17 de marzo de 2020, n° 216 del 17 de marzo de 2020, n° 221 del 19 de marzo de 2020 y n° 223 del 24 de marzo de 2020, expedidos por el Alcalde del Municipio de La Dorada.

ANTECEDENTES

El 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República profirió el Decreto n° 417, con el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional como consecuencia de la pandemia originada por el COVID-19, por el término de treinta días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho acto jurídico.

Con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en todo el territorio nacional, tanto el Gobierno Nacional como las autoridades territoriales han proferido decretos adoptando medidas tendientes a conjurar la crisis generada por el COVID-19.

Atendiendo lo anterior, mediante Comunicado n° 001 del 24 de marzo de 2020 dirigido a las autoridades administrativas territoriales del Departamento de Caldas, la Presidencia del Tribunal Administrativo de Caldas solicitó el envío de los actos administrativos expedidos en desarrollo o con fundamento en el estado de emergencia mencionado.

Con Acuerdo n° PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura exceptuó de la suspensión de términos adoptada en los Acuerdos n° PCSJA20-11517, n° PCSJA20-11521 y n° PCSJA20-11526 de marzo de 2020, las actuaciones que con ocasión del control inmediato de legalidad deban adelantar el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos del país.

El 26 de marzo de 2020, el Alcalde Municipal de La Dorada remitió por correo electrónico a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Caldas los Decretos n° 205 del 16 de marzo de 2020, n° 206 del 16 de marzo de 2020, n° 208 del 16 de marzo de 2020, n° 209 del 16 de marzo de 2020, n° 210 del 16 de marzo de 2020, n° 211 del 16 de marzo de 2020, n° 213 del 17 de marzo de 2020, n° 216 del 17 de marzo de 2020, n° 221 del 19 de marzo de 2020 y n° 223 del 24 de marzo de 2020, para que se efectuara el control de legalidad correspondiente.

En la misma fecha, el Secretario de esta Corporación remitió el correo a la Oficina Judicial de esta ciudad, a fin de que se realizara el reparto entre los Magistrados de este Tribunal.

El 27 de marzo de 2020, el conocimiento del asunto fue repartido al suscrito Magistrado.

CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Generalidades del control inmediato de legalidad

El artículo 215 de la Constitución Política autoriza al Presidente de la República para declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de 30 días que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario, cuando quiera que se presenten hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 de la misma Carta Política, que perturben o amenacen

perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

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

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.

En similar sentido fue regulado el control inmediato de legalidad en el artículo 136¹ del CPACA; y el trámite correspondiente fue previsto en el artículo 185 del mismo código².

¹ “**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”.

² “**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 (sic) 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.*

El Consejo de Estado ha precisado³ que la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos:

35.1. *Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.*

35.2. *Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la **potestad reglamentaria**, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.*

35.3. *Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política). (Negrilla es del texto).*

La competencia para conocer del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general proferidos por autoridades departamentales y municipales en desarrollo de los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción, corresponde en única instancia a los Tribunales Administrativos del lugar donde aquellos se expidan, conforme lo prevé el numeral 14 del artículo 151 del CPACA⁴.

Improcedencia de control inmediato de legalidad

Al analizar el contenido de los Decretos n° 205 del 16 de marzo de 2020, n° 206 del 16 de marzo de 2020, n° 208 del 16 de marzo de 2020, n° 209 del 16 de marzo de 2020, n° 210 del 16 de marzo de 2020, n° 211 del 16 de marzo de 2020, n° 213 del 17 de marzo de 2020 y n° 216 del 17 de marzo de 2020, advierte el Despacho que los mismos no fueron proferidos en desarrollo del Decreto n° 417 del 17 de marzo de 2020 o de los demás decretos legislativos

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”.*

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero Ponente: Dr. Hernando Sánchez Sánchez. Sentencia del 26 de septiembre de 2019. Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00.

⁴ **“ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA.** Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

(...)

14. *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”.*

dictados por el Gobierno Nacional en el marco del estado de excepción mencionado.

En efecto, se observa que seis de tales decretos⁵ si bien adoptan medidas tendientes a conjurar la propagación del COVID-19 en el Municipio de La Dorada, lo cierto es que fueron expedidos incluso con anterioridad a la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional.

En relación con los dos decretos restantes⁶, se advierte que aunque fueron expedidos en la misma fecha en que se profirió el Decreto Legislativo 417 de 2020, éste no fue su fundamento o sustento, sino que lo fueron otro tipo de normas con base en las cuales, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, el Alcalde del Municipio de La Dorada adoptó medidas para proteger a su población de la propagación del COVID-19.

En ese orden de ideas, este Despacho considera que no resulta procedente avocar conocimiento de control inmediato de legalidad respecto de los citados ocho decretos expedidos por el Alcalde del Municipio de La Dorada, por cuanto los mismos no desarrollan los decretos legislativos proferidos como consecuencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado en todo el territorio nacional, como lo exigen los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, a efectos de realizar sobre tales actos el control inmediato de legalidad.

Debe precisar el Despacho y así se aclarará en la parte resolutive de esta providencia, que la anterior determinación no implica en modo alguno que contra los aludidos actos administrativos generales no procedan los medios de control que conforme al CPACA o a otras normas jurídicas sean pertinentes. De igual forma, tampoco releva al señor Gobernador del Departamento de Caldas de la revisión que conforme al numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política le corresponde efectuar en relación con los actos expedidos por los alcaldes.

Procedencia de control inmediato de legalidad

En relación con los Decretos n° 221 del 19 de marzo de 2020 y n° 223 del 24 de marzo de 2020, este Despacho considera que resulta procedente avocar conocimiento de control inmediato de legalidad, por cuanto los mismos sí

⁵ Decretos n° 205 del 16 de marzo de 2020, n° 206 del 16 de marzo de 2020, n° 208 del 16 de marzo de 2020, n° 209 del 16 de marzo de 2020, n° 210 del 16 de marzo de 2020, n° 211 del 16 de marzo de 2020.

⁶ Decretos n° 213 del 17 de marzo de 2020 y n° 216 del 17 de marzo de 2020.

fueron proferidos en desarrollo de los decretos legislativos emitidos como consecuencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en todo el territorio nacional, tal como se señala a continuación.

Con el Decreto n° 221 del 19 de marzo de 2020, “(...) *SE ADOPTAN MEDIDAS ADICIONALES EN EL MUNICIPIO DE LA DORADA CALDAS PARA MITIGAR LOS IMPACTOS DE RIESGO DENTRO DE LA EMERGENCIA SANITARIA OCASIONADA POR EL VIRUS COVID-19*”. Lo anterior, con fundamento, entre otras disposiciones, en lo previsto por el Decreto n° 420 del 18 de marzo de 2020, con el cual se impartieron instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.

Por su parte, con el Decreto n° 223 del 24 de marzo de 2020 “(...) *SE SUSPENDEN LOS TÉRMINOS DE LOS PROCESOS Y ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR EL VIRUS COVID-19*”. Para lo anterior se tuvo como fundamento, entre otras disposiciones, lo previsto por los Decretos n° 417, n° 418, n° 420, n° 440 y n° 461 de 2020, dictados por el Gobierno Nacional y con los cuales, en su orden, se declaró el Estado de Emergencia, se impartieron instrucciones para expedir normas en materia de orden público, se adoptaron medidas de urgencia en materia de contratación estatal y se autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales.

Adicionalmente, considera el Despacho que los mencionados decretos fueron remitidos por el Alcalde del Municipio de La Dorada dentro del término que prevé el inciso 2° del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, esto es, dentro de las 48 horas siguientes a su expedición. Para llegar a esta conclusión debe recordarse que sólo hasta el 25 de marzo de 2020, cuando el Consejo Superior de la Judicatura emitió el Acuerdo n° PCSJA20-11529, las actuaciones relacionadas con el control inmediato de legalidad quedaron exceptuadas de la suspensión de términos judiciales ordenada desde el 16 de marzo de 2020 conforme al Acuerdo n° PCSJA20-11517 del 15 de marzo de 2020.

Al ser procedente entonces el control inmediato de legalidad respecto de los Decretos n° 221 del 19 de marzo de 2020 y n° 223 del 24 de marzo de 2020, para su trámite se acudirá a lo previsto por el artículo 185 del CPACA.

Se aclara que las actuaciones correspondientes se auxiliarán a través de medios electrónicos, teniendo en cuenta que mediante Acuerdo n° PCSJA20-

11518 del 16 de marzo de 2020 el Consejo Superior de la Judicatura dispuso, entre otros aspectos, que los funcionarios y empleados judiciales deben trabajar desde sus casas por el término que dure la suspensión de términos judiciales.

Para los anteriores efectos, se disponen dos cuentas de correo electrónico que se indican en la parte resolutive de esta providencia.

De otra parte y en lo que respecta al Decreto n° 223 del 24 de marzo de 2020, se formulará invitación a la Comisión Nacional del Servicio Civil y al Ministerio de Hacienda para que de acuerdo a sus competencias y dentro del término que se señalará en la parte resolutive de este auto, presenten concepto en relación con dicho acto.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Caldas,

RESUELVE

Primero. NO AVOCAR conocimiento de control inmediato de legalidad respecto de los Decretos n° 205 del 16 de marzo de 2020, n° 206 del 16 de marzo de 2020, n° 208 del 16 de marzo de 2020, n° 209 del 16 de marzo de 2020, n° 210 del 16 de marzo de 2020, n° 211 del 16 de marzo de 2020, n° 213 del 17 de marzo de 2020 y n° 216 del 17 de marzo de 2020, proferidos por el Alcalde del Municipio de La Dorada, por las razones expuestas en esta providencia.

Segundo. ACLARAR que la anterior decisión no implica en modo alguno que contra los actos administrativos generales referidos en el ordinal primero, no procedan los medios de control que conforme al CPACA o a otras normas jurídicas sean pertinentes. De igual forma, tampoco releva al señor Gobernador del Departamento de Caldas de la revisión que conforme al numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política le corresponde efectuar en relación con los actos expedidos por los alcaldes.

Tercero. AVOCAR conocimiento de control inmediato de legalidad respecto de los Decretos n° 221 del 19 de marzo de 2020 y n° 223 del 24 de marzo de 2020, proferidos por el Alcalde del Municipio de La Dorada, atendiendo la parte motiva de este auto.

Cuarto. Por la Secretaría de esta Corporación, **FÍJESE** 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 de los actos administrativos respecto de los cuales se avoca conocimiento, a través de las direcciones de correo electrónico dispuestas para tal fin, según se precisa en el ordinal noveno de esta providencia.

La publicación del aviso se hará en la página web de la Rama Judicial – Tribunal Administrativo de Caldas y contendrá además copia de los decretos objeto de control.

Quinto. De conformidad con el numeral 3 del artículo 185 del CPACA, **SE INVITA** a la Comisión Nacional del Servicio Civil y al Ministerio de Hacienda para que dentro del término de veinte (20) días siguientes a la recepción de la comunicación que para el efecto envíe la Secretaría de esta Corporación, presenten por escrito y según sus competencias, concepto acerca del contenido del Decreto n° 223 del 24 de marzo de 2020.

Por la Secretaría de la Corporación, **COMUNÍQUESE** la invitación a los buzones judiciales respectivos de las entidades mencionadas y adjúntese al mensaje copia del Decreto n° 223 del 24 de marzo de 2020 y de esta providencia.

Sexto. Por la Secretaría de esta Corporación, **NOTIFÍQUESE** la presente decisión a los señores Alcalde del Municipio de La Dorada y Gobernador del Departamento de Caldas, a los buzones de correo electrónico para notificaciones judiciales que reposen en los archivos de la Secretaría del Tribunal, a través de mensaje de datos que contendrá además de este auto, copia de los decretos objeto del control inmediato de legalidad iniciado, para que dentro del término de diez (10) días siguientes a la respectiva comunicación, se pronuncien al respecto, si así lo estiman pertinente.

Séptimo. Por la Secretaría de esta Corporación, **NOTIFÍQUESE** esta providencia al Ministerio Público, al buzón de correo electrónico para notificaciones judiciales que repose en los archivos de la Secretaría del Tribunal, a través de mensaje de datos que contendrá además de este auto, copia de los Decretos n° 221 del 19 de marzo de 2020 y n° 223 del 24 de marzo de 2020.

Octavo. Por la Secretaría de esta Corporación, **REQUIÉRASE** al Alcalde del Municipio de La Dorada, para que dentro del término de diez (10) días siguientes a esta providencia, remita los antecedentes administrativos que sirvieron de fundamento o dieron lugar a la expedición de los Decretos n° 221 del 19 de marzo de 2020 y n° 223 del 24 de marzo de 2020, a excepción de

las normas de carácter general.

Noveno. Las intervenciones que con ocasión de este trámite, realicen los particulares, el Alcalde de La Dorada, el Gobernador del Departamento de Caldas, el Agente del Ministerio Público y las entidades públicas invitadas, se recibirán **únicamente** en las siguientes cuentas de correo electrónico de la Secretaría del Tribunal Administrativo de Caldas:

1. sgtadminclld@notificacionesrj.gov.co
2. secadmcal@cendoj.ramajudicial.gov.co

Décimo. Expirado el término de la publicación del aviso y del término probatorio, por la Secretaría de esta Corporación, **PASE el asunto** al Ministerio Público, para que dentro de los diez (10) días siguientes, rinda el concepto que estime pertinente.

Undécimo. Vencido el término de traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, por la Secretaría de esta Corporación, **REMÍTASE** a Despacho el expediente, sea de manera electrónica o física según las circunstancias de normalidad en la prestación del servicio de justicia, a efectos de proyectar la decisión que en derecho corresponda.

Duodécimo. Por la Secretaría de esta Corporación, **HÁGANSE** las anotaciones pertinentes en el programa informático "*Justicia Siglo XXI*".

Notifíquese, publíquese y cúmplase



AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado