

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
MAGISTRADO PONENTE: CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES**

Manizales, doce (12) de mayo de dos mil veinte (2020)

Medio de control: Control inmediato de legalidad
Radicación: 17001-23-33-000-2020-00127-00
Demandante: Municipio de Riosucio - Caldas
Demandado: Decreto 080 del 8 de mayo de 2020

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo 136 del mismo estatuto, procede el despacho a decidir si avoca o no conocimiento del control inmediato de legalidad sobre el Decreto 080 del 8 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde del municipio de Riosucio – Caldas, “por el cual se adoptan las instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria impartidas mediante el Decreto No. 636 del 6 de mayo de 2020 y se dictan otras disposiciones” que fue enviado para su revisión.

ANTECEDENTES

A través de Decreto nro. 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró un 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 30 días calendario, contados a partir de su vigencia.

En fecha 6 de mayo, y ante la permanencia de las dificultades de la pandemia originada por el COVID -19, nuevamente el Presidente con la firma de todos los ministros declaró por el mismo término el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional mediante Decreto nro. 637.

Con ocasión de los Estados de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, tanto el Gobierno Nacional como las autoridades territoriales han proferido decretos mediante los cuales han adoptado medidas tendientes a conjurar la crisis causada por el COVID-19.

Conforme con lo preceptuado en el Acuerdo número PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura exceptuó de la suspensión de términos judiciales adoptada en los Acuerdos números PCSJA20-11517, PCSJA20-11521 y PCSJA20-11526 de marzo de 2020 las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad; medida que se prorrogó mediante el Acuerdo número PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020 desde el 13 hasta el 26 de abril; a través de Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020 del 27 de abril hasta el 10 de mayo; y por Acuerdo PCSJA20-11549 del 7 de mayo del 11 al 24 de mayo, manteniendo en todos la excepción con relación al control inmediato de legalidad.

El día 11 de mayo de 2020 remitió la Oficina Judicial de esta ciudad al correo electrónico habilitado para este despacho, por haber sido asignado por reparto, copia en medio magnético del Decreto 080 del 8 de mayo de 2020 enviado por el Alcalde del municipio de Riosucio – Caldas para que fuera ejercido el control inmediato de legalidad sobre el mismo.

CONSIDERACIONES

El artículo 215 de la Constitución Política autoriza al Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, a declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 *ibídem* que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

Es así que el Congreso de la República expidió la Ley 137 de 1994 “Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia”, que estableció en su artículo 20 lo siguiente:

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.

Esta disposición fue desarrollada por el artículo 136 del CPACA que determinó:

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.

El numeral 14 del artículo 151 de la norma en mención dispone que los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y 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”.*

En este mismo cuerpo normativo, además, quedó regulado el trámite del control inmediato de legalidad en el artículo 185.

Al descender al caso concreto se encuentra que de conformidad con el inciso 2 del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, las autoridades competentes deberán enviar los actos administrativos para su control de legalidad dentro de las 48 horas siguientes a su expedición.

Debe recordarse que mediante el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020 se prorrogó la suspensión de términos judiciales en todo el territorio nacional desde el 27 de abril hasta el 10 de mayo; y a través de Acuerdo

PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020 se mantuvo la medida desde el 11 al 24 de mayo, pero en ambos acuerdos se exceptuaron las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad.

En tal sentido se puede colegir que el Decreto 080 fue enviado para su revisión dentro del plazo legal, en tanto el mismo tiene fecha de expedición del 8 de mayo de 2020 y el correo electrónico de envío por parte de la autoridad municipal data del 9 del mismo mes y año.

Ahora, al adentrarse a revisar el contenido del Decreto 080 del 8 de mayo de 2020, y con el fin de esquematizar los presupuestos de procedibilidad del aludido control inmediato de legalidad, se tiene que el Consejo de Estado¹ precisó:

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 excepción (subrayado por el despacho).*

Es claro que en el caso del Decreto 080 se acreditan los dos primeros requisitos en tanto el mismo es general, impersonal y abstracto; sumado a que el alcalde lo emite en virtud de la función administrativa que le es propia en el ámbito de lo consagrado en el título VII, capítulo V, artículos 209 a 211 de la Constitución Política.

Frente al tercero requisito, esto es, que se expidan para desarrollar uno o más decretos legislativos, según la sentencia C-751 del 2015, debe resaltarse que estos decretos se caracterizan por: **(i)** la declaración previa del Estado de Emergencia; **(ii)** las firmas del decreto legislativo (suscrito por el Presidente de la República y todos los ministros del despacho); **(iii)** la temporalidad de la

¹ 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.

expedición del decreto legislativo; **(iv)** la motivación del decreto legislativo, y **(v)** la remisión del decreto legislativo a la Corte Constitucional.

En el Decreto 080 señalado anteriormente, se indica que mediante él se adoptan instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria impartidas mediante el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020; en la parte resolutive, más exactamente en su artículo primero, se enuncia “Adoptar en su totalidad, las medidas impartidas por el Presidente de la República en el Decreto No. 636 del 6 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”, lo cual también se reflejó en otros de los artículos que son una copia del Decreto 636, ya que en otros ordinales se impartieron órdenes e instrucciones para el municipio en el aislamiento preventivo obligatorio ordenado por el Gobierno Nacional, tales como los horarios de los establecimientos de comercio; horario de atención al público en las comisarías de familia; circulación de personas de acuerdo al último dígito de la cédula y toques de queda.

Ahora, el Decreto 636 fue expedido el 6 de mayo de 2020, es decir, cuando el Estado de Excepción decretado a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 había finiquitado; y se puede concluir que no fue emitido dentro del nuevo Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica adoptado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, en tanto, aunque los Decretos 636 y 637 tienen la misma fecha, según su numeración el que ordenó el aislamiento preventivo fue promulgado en primer momento, aunado a que no citó en su parte motiva el Decreto 637, lo que permite inferir que se promulgó, como su misma denominación lo indica, en atención a la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y con el fin último de tomar medidas de mantenimiento del orden público, fundándose en facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el numeral 4 del artículo 189, artículos 303 y 315 de la Constitución Política, y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016.

Si bien el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 enuncia en su parte motiva decretos legislativos expedidos dentro del interregno que duró primer Estado de Excepción, considera el despacho que se hace como marco normativo que

ilustra acerca de las medidas que se han adoptado como consecuencia de la pandemia originada por el COVID -19, más no se entiende que la decisión allí adoptada sea en desarrollo de alguno de ellos; y lo mismo ocurre con el contenido del Decreto 080 del 8 de mayo de 2020, en tanto en sus considerandos se reseñan decisiones que ha tomado el municipio y el Gobierno Departamental y Nacional en relación con la mentada enfermedad.

Sumado a lo anterior, el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 tampoco cumple el otro requisito formal para considerar que se trata de uno legislativo, en tanto el mismo solo cuenta con la firma del Presidente y 14 de sus ministros, cuando la totalidad de ellos son 18; requisito formal de este tipo de decretos que no solo fue enunciado en la sentencia de la Corte Constitucional a la que se hizo alusión sino también por el Consejo de Estado en providencia de la Sección Segunda – Subsección A del 15 de abril de 2020, radicado 11001-03-15-000-2020-01006-00.

En este orden de ideas se considera que no es procedente avocar conocimiento del control inmediato de legalidad respecto del citado decreto expedido por el Alcalde del municipio de Riosucio – Caldas, pues en el mismo no se desarrolló alguno de los decretos legislativos dictados dentro de los Estados de Excepción, sino que simplemente el mandatario municipal se limitó a adoptar lo establecido en el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, mismo que a su vez lo que hizo fue decretar el aislamiento preventivo obligatorio desde el 11 hasta el 25 de mayo del presente año como una medida impartida en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, en virtud de las facultades constitucionales y legales.

En conclusión, el citado decreto expedido por el Alcalde del municipio de Riosucio - Caldas no puede ser objeto de estudio por parte de esta corporación, por cuanto el mismo no desarrolla, como lo exigen los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, los decretos legislativos proferidos como consecuencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada en todo el territorio nacional.

Debe advertirse que esta decisión no comporta el carácter de cosa juzgada ya que no se predicán los efectos procesales de dicha figura, y en tal medida estos actos administrativos pueden ser sometidos a control judicial ante esta jurisdicción conforme al medio de control procedente y en aplicación del procedimiento regido en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes; e incluso al control de tutela que puede ejercer el Gobernador de Caldas y eventualmente la acción de validez.

Las intervenciones con ocasión de este trámite se reciben **ÚNICAMENTE** en la siguiente cuenta de correo electrónico tadmin01cld@notificacionesrj.gov.co

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Caldas,

RESUELVE

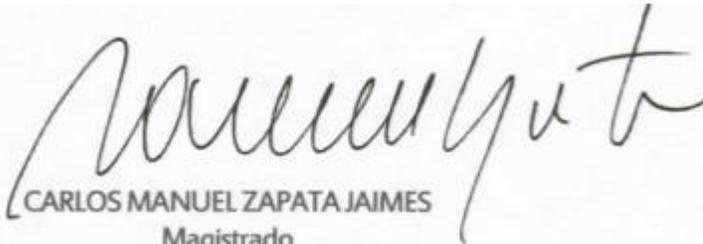
PRIMERO: NO AVOCAR conocimiento de control inmediato de legalidad respecto del Decreto 080 del 8 de mayo de 2020 expedido por el Alcalde del municipio de Riosucio - Caldas, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Por la secretaría de esta corporación, **NOTIFÍQUESE** esta decisión al Alcalde del municipio de Riosucio – Caldas al buzón de correo electrónico para notificaciones judiciales que repose en los archivos de la secretaría, adjuntando copia de la presente decisión.

TERCERO: Por la secretaría de la corporación **COMUNÍQUESE** la presente decisión a través de la página web de la Rama Judicial – Tribunal Administrativo de Caldas.

CUARTO: Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese las diligencias, previas las anotaciones del caso en el programa “Justicia Siglo XXI”.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES
Magistrado

<p style="text-align: center;">TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS</p> <p>El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la parte demandante por Estado Electrónico No. 047 de fecha 13 de mayo de 2020.</p> <p>Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo electrónico.</p> <p>Manizales, _____</p> <div style="text-align: center;"></div> <p style="text-align: center;">HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA Secretario</p>
--