



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín

A.I.: 122

Asunto:	No avoca conocimiento
Medio de control:	Control Inmediato de Legalidad
Radicación:	17001-23-33-000-2020-00137-00
Demandante:	Municipio de La Dorada
Demandado:	Decreto nº 277 del 15 de mayo de 2020

Manizales, veinte (20) de mayo 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 del Decreto nº 277 del 15 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de La Dorada.

ANTECEDENTES

El 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República profirió el Decreto 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.

Ante la permanencia de las dificultades de la pandemia originada por el COVID-19, el 6 de mayo de 2020 el Presidente de la República con la firma de todos sus Ministros, profirió el Decreto 637, con el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta días calendario.

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. Tal excepción se mantuvo en los Acuerdos n° PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020, n° PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, y n° PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020.

El 19 de mayo de 2020, el Alcalde Municipal de La Dorada remitió por correo electrónico a la Oficina Judicial de Manizales el Decreto n° 277 del 15 de mayo de 2020, para que se efectuara el control de legalidad correspondiente.

El 19 de mayo de 2020, el asunto fue repartido entre los Magistrados de este Tribunal, correspondiendo su conocimiento 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.

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

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.

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.

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

Inicialmente y en relación con la oportunidad del control de legalidad, debe indicarse que el Alcalde del Municipio de La Dorada no remitió el Decreto n° 277 del 15 de mayo de 2020 dentro del término que prevé el inciso 2° del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con el artículo 136 del CPACA, esto es, dentro de las 48 horas siguientes a su expedición.

No obstante lo anterior, este Despacho estima que la demora de la entidad territorial en enviar el citado acto no constituye una causal para no avocar el conocimiento del mismo, como quiera que el inciso 2° del artículo 136 del CPACA impone a la autoridad judicial el deber de asumir de oficio el examen de tales actos. Sobre este tema, el Consejo de Estado se pronunció en los siguientes términos⁵:

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”.*

⁵ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Dr. Danilo Rojas Betancourth. Sentencia del 8 de julio de 2014. Radicación número: 11001-03-15-000-2011-01127-00(CA)

iii) Como control oficioso se señala que según el inc. 2º del art. 20 de la Ley 137 de 1994 las autoridades competentes que expidan las medidas administrativas sujetas a control de legalidad, las enviarán a la jurisdicción contenciosa administrativa, “dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición”. Quiso el legislador que el examen de legalidad no necesitara de la iniciativa de los particulares, aunque no la excluye⁶; basta que las normas sean expedidas para que surja la competencia de esta jurisdicción y la obligación de la autoridad que las profiere de remitirlas a examen. Luego, si la autoridad ejecutiva incumple su deber legal de enviarlas a esta jurisdicción, dentro del término de las 48 horas siguientes a su expedición, el juez administrativo está facultado para asumir el examen de las mismas en forma oficiosa o, incluso, como resultado del ejercicio del derecho constitucional de petición formulado ante él por cualquier persona.

Ahora, en punto al cumplimiento de los presupuestos para la procedibilidad de dicho control inmediato, al analizar el contenido del Decreto nº 277 del 15 de mayo de 2020, este Despacho considera que no resulta procedente avocar el conocimiento respecto del mismo, por cuanto se fundamenta en una norma que no tiene la connotación de decreto legislativo y que además no fue expedido con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en todo el territorio nacional, tal como se señala a continuación.

El Decreto nº 277 del 15 de mayo de 2020 tiene como objeto “(...) *IMPART[IR] MEDIDAS DE ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE LA DORADA CALDAS PARA MITIGAR LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR EL VIRUS COVID-19*”.

En la parte motiva del acto remitido para control inmediato de legalidad, se menciona que con los Decretos 417 del 17 de marzo y 637 del 7 de mayo de 2020 se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por un lapso de treinta días. Así mismo se indicó que con ocasión de ese estado de excepción, el Gobierno Nacional había expedido múltiples decretos legislativos, tales como el Decreto 420 de 2020 que estableció instrucciones en materia de orden público en el marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19, y los Decretos 457 de 2020, 531 y 593 de 2020, con los que se ha ordenado aislamiento preventivo obligatorio.

Se precisó igualmente que con fundamento, entre otros, en documento técnico de la Dirección de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud y Protección Social, en comunicado de la Organización Internacional

⁶ Cita de cita: Consejo De Estado, Sala Plena, sentencia del 7 de febrero de 2000, exp. CA-033, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

del Trabajo, en reportes de casos confirmados y muertes por el COVID-19, y en directrices de la Organización Mundial de la Salud, el Gobierno Nacional expidió un nuevo decreto de aislamiento preventivo –Decreto 636– hasta el 25 de mayo de 2020 e impartió instrucciones a los alcaldes para su cumplimiento.

Indicó el señor Alcalde del Municipio de La Dorada que en el marco de sus facultades constitucionales ha emitido órdenes tendientes a garantizar la efectividad del aislamiento preventivo obligatorio, las cuales no han sido acatadas por toda la ciudadanía, particularmente por los habitantes de la vereda Purnio, en donde se han registrado ya cinco casos positivos.

Consideró entonces el mandatario local que debía decretarse el toque de queda en dicha vereda como un mecanismo de prevención para disminuir la propagación de contagio del virus COVID-19, teniendo en cuenta que se trata de una zona que cruza una vía nacional, que tiene gran densidad demográfica, precarias condiciones de habitabilidad y alto grado de hacinamiento.

En ese sentido, decretó el toque de queda en el Centro Poblado de Purnio zona rural del municipio, prohibiendo la libre circulación de las personas durante las 24 horas del día a partir del 16 de mayo y hasta el 19 del mismo mes y año, exceptuando a las personas y actividades contempladas en el artículo 3 del Decreto 636 de 2020.

Al revisar el contenido del Decreto 636 de 2020, se advierte lo siguiente:

- i)** Fue expedido el 6 de mayo de 2020, cuando ya había finalizado el término de 30 días del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en todo el territorio nacional el 17 de marzo de 2020, y antes de que se proferiera el Decreto 637 de 2020 que decretó nuevamente estado de excepción;
- ii)** Fue proferido en ejercicio de las facultades constitucionales y legales asignadas al Presidente de la República, en especial las conferidas por los artículos 189 –numeral 4–, 303 y 315 de la Constitución Política, y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016;
- iii)** No fue firmado por el Presidente de la República y todos los Ministros de Despacho, requisito formal exigido de los decretos legislativos por el artículo 215 de la Constitución Política y la Ley 137 de 1994;
- iv)** Se emitió con ocasión de la emergencia sanitaria generada por la

pandemia del COVID-19 y para el mantenimiento del orden público;

- v) La referencia que el citado decreto efectúa en su parte considerativa respecto de decretos legislativos expedidos dentro del término que duró el estado de excepción, se hizo como marco normativo ilustrativo de las medidas que se han adoptado como consecuencia de la pandemia, pero no como fundamento ni desarrollo de las decisiones adoptadas en ese acto general; y
- vi) La orden dada a los gobernadores y alcaldes para que éstos adopten las instrucciones y actos necesarios para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio, es aclarada en el sentido que debe ser ejercida en el marco de las competencias constitucionales y legales de cada autoridad territorial.

Por otra parte, recuerda el Despacho que de conformidad con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con el artículo 136 del CPACA, el control inmediato de legalidad procede frente a aquellos actos generales dictados como desarrollo de **decretos legislativos** expedidos **durante los estados de excepción**.

Así las cosas, este Despacho considera que el Decreto n° 277 del 15 de mayo de 2020 escapa al control inmediato de legalidad al tenor de las normas que regulan ese trámite, toda vez que desarrolla, en ejercicio de las facultades ordinarias que le asisten al alcalde municipal, el contenido de un decreto que, como se indicó, no es legislativo y se profirió por fuera de los dos estado de excepción declarados por la pandemia generada por el COVID-19 y sin fundamento en éstos.

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 el aludido acto administrativo general 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.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Caldas,

RESUELVE

Primero. **NO AVOCAR conocimiento** para el control inmediato de legalidad respecto del Decreto n° 277 del 15 de mayo de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de La Dorada.

Segundo. **ACLARAR** que la anterior decisión no implica en modo alguno que contra el acto administrativo general mencionado 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. 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, así como al señor Agente del Ministerio Público, 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 copia de este auto.

Cuarto. Por la Secretaría de esta Corporación, **PUBLÍQUESE** este auto a través de la página web de la Rama Judicial – Tribunal Administrativo de Caldas, así como en el espacio denominado “*Medidas Covid-19*” previsto en el mismo portal por el Consejo Superior de la Judicatura.

Quinto. Ejecutoriado este auto, por la Secretaría de esta Corporación **HÁGANSE** las anotaciones pertinentes en el programa informático “*Justicia Siglo XXI*” y **ARCHÍVENSE** las diligencias.

Notifíquese, publíquese y cúmplase



AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO

No. 053
FECHA: 21 de mayo de 2020

A handwritten signature in green ink, consisting of several vertical strokes and a horizontal base, resembling the name 'Héctor Jaime Castro Castañeda'.

HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA
Secretario