

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

Manizales, miércoles veintisiete (27) de mayo de dos mil veinte (2020)

| | |
|--|---|
| Radicación: | 17- 001- 2333 - 000 - 2020 - 00141 – 00 |
| Clase: | Control Inmediato de Legalidad |
| Entidad Territorial | Municipio de Marquetalia, Departamento de Caldas |
| Actos Administrativos sometidos a control | Decretos números 035 (27 de abril de 2020), 037 (1° de mayo de 2020) y 038 (19 de mayo de 2020) |

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 siguientes Decretos, proferidos por el alcalde del municipio de Marquetalia del departamento de Caldas:

- Decreto número 035 de 27 de abril de 2020 *“Por medio del cual se prorrogan las medidas de orden público, convivencia y seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones como para evitar la propagación del virus (COVID 19).*
- Decreto número 37 del 1° de mayo de 2020 *“Por medio del cual se decreta el toque de queda en todo el territorio del municipio de Marquetalia como contingencia para mitigar la propagación del virus (CIVUD – 19).*
- Decreto número 038 de 10 de mayo de 2020 *“Por medio del cual se prorrogan las medidas de orden público, convivencia y seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones como contingencia para evitar la propagación del virus (COVID – 19).*

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 26 de mayo de 2020, bajo la radicación 17- 001- 2333 - 000 - 2020 - 00141 - 00, le asignó por reparto, en el Grupo de medio de control de *Control de Legalidad de Actos Administrativos*, los siguientes decretos proferidos por el alcalde municipal de Marquetalia – Caldas:

- Decreto número 035 de 27 de abril de 2020 *“Por medio del cual se prorrogan las medidas de orden público, convivencia y seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones como para evitar la propagación del virus (COVID 19).*
- Decreto número 37 del 1° de mayo de 2020 *“Por medio del cual se decreta el toque de queda en todo el territorio del municipio de Marquetalia como contingencia para mitigar la propagación del virus (CIVUD – 19).*
- Decreto número 038 de 10 de mayo de 2020 *“Por medio del cual se prorrogan las medidas de orden público, convivencia y seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones como contingencia para evitar la propagación del virus (COVID – 19).*

Procede entonces, que el Despacho pase a estudiar si, en verdad, dichos decretos han de tener el control automático de legalidad consagrado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, 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, estudio al cual pasa el Despacho.

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) ¿los actos administrativos materia de examen son de carácter general, proferidos en ejercicio de la función administrativa?, y (ii) ¿los actos administrativos a estudiar han sido expedido, en efecto, como desarrollo de los decretos legislativos dictados en el curso del estado de excepción?.

Primer interrogante: ¿los actos administrativos materia de examen es de carácter general, proferido en ejercicio de la función administrativa?

Para el Despacho resulta imprescindible revisar cuidadosamente los Decretos números 035 de 27 de abril de 2020 *“Por medio del cual se prorrogan las medidas de orden público, convivencia y seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones como para evitar la propagación del virus (COVID 19)*, número 37 del 1° de mayo de 2020 *“Por medio del cual se decreta el toque de queda en todo el territorio del municipio de Marquetalia como contingencia para mitigar la propagación del virus (CIVUD – 19)* y número 038 de 10 de mayo de 2020 *“Por medio del cual se prorrogan las medidas de orden público, convivencia y seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones como contingencia para evitar la propagación del virus (COVID – 19)*; 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 Marquetalia 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 de los decretos bajo examen.

Segundo interrogante: ¿los decretos materia de examen han sido expedidos, en efecto, como desarrollo de los decretos legislativos dictados en el curso del actual estado de excepción?

1. **Decreto número 035 de 27 de abril de 2020** *“Por medio del cual se prorrogan las medidas de orden público, convivencia y seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones como para evitar la propagación del virus (COVID 19)*

El Decreto 035 de 27 de abril de 2020, proferido por el alcalde municipal de Marquetalia - Caldas, este se funda en las facultades legales y constitucionales, especialmente las conferidas en el artículo 315 numeral 3 constitucional, ley 136 de 1994, numeral 7 del literal D), numeral 2, modificado por el artículo 29 de la ley 1551 de 2012; así como en el decreto 457 de 2020, y Decretos 531 y 593 de 2020.

De igual manera en sus consideraciones cita la resolución 385 de 12 de marzo de 2020, el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, los decretos proferidos por el alcalde del municipio de Marquetalia 031, 033 y 034 de 2020, Decreto 457 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”*, Decreto 531 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” y Decreto 593 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”; y se resalta que, el fundamento esencial del decreto 018 de 27 de abril de 2020, es el decreto 593 de 24 de abril del año en curso.

En la parte resolutive del Decreto en cita, dice que se adopta y da cumplimiento del Decreto 593 de 24 de mayo de 2020, y como consecuencia ordena el aislamiento preventivo obligatorio en el municipio de Marquetalia a partir del 27 de abril de 2020, hasta el 11 de mayo del mismo año; y en sus artículos siguientes, regula el tema de las actividades físicas, y las salidas con la forma denominada como “pico y cédula”, así como define el horario de cargue y descargue de mercancía, y advierte sobre las consecuencia de la inobservancia de las medidas.

2. **Decreto número 37 del 1° de mayo de 2020** *“Por medio del cual se decreta el toque de queda en todo el territorio del municipio de Marquetalia como contingencia para mitigar la propagación del virus (CIVUD – 19).*

El Decreto 037 de 1° de mayo de 2020, proferido por el alcalde municipal de Marquetalia - Caldas, este se funda en las facultades legales y constitucionales, especialmente las conferidas en el artículo 315 numeral 3 constitucional, ley 136 de 1994, numeral 7 del literal D), numeral 2, modificado por el artículo 29 de la ley 1551 de 2012; así como en el decreto 593 de 2020.

De igual manera en sus consideraciones cita los artículos 2, 49 y 95 de la Constitución Política, artículo 91 de la ley 136 de 1994 y el artículo 2 del Decreto 1801 de 2016.

En la parte resolutive del Decreto en cita, se ordena el toque de queda entre el viernes 1° y el lunes 4 de mayo de 2020; prohíbe el funcionamiento al público de los establecimientos de comercio; autoriza su funcionamiento a partir del 4 de mayo de 2020, de acuerdo a los establecimiento señalados en el Decreto 593 de 24 de mayo de 2020.

3. **Decreto número 038 de 10 de mayo de 2020** *“Por medio del cual se prorrogan las medidas de orden público, convivencia y seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones como contingencia para evitar la propagación del virus (COVID – 19).*

El Decreto 038 de 10 de mayo de 2020, proferido por el alcalde municipal de Marquetalia - Caldas, este se funda igualmente en las facultades legales y constitucionales,

especialmente las conferidas en el artículo 315 numeral 3 constitucional, ley 136 de 1994, numeral 7 del literal D), numeral 2, modificado por el artículo 29 de la ley 1551 de 2012; así como en el decreto 636 de 2020.

De igual manera en sus consideraciones cita la resolución 385 de 12 de marzo de 2020, el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, los decretos proferidos por el alcalde del municipio de Marquetalia 031, 033 y 034 de 2020, Decreto 457 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”*, Decreto 531 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”* y Decreto 593 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”*, y Decreto 636 de 6 de mayo de 2020, *“Por medio el cual se imparten instrucciones en 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, dice que se adopta y da cumplimiento al Decreto 636 de 06 24 de mayo de 2020, y como consecuencia ordena el aislamiento preventivo obligatorio en el municipio de Marquetalia entre el 11 y el 25 de mayo de 2020; y en sus artículos siguientes, regula el tema de las actividades físicas, y las salidas con la forma denominada como “pico y cédula”; así como define el horario de cargue y descargue de mercancía, y advierte sobre las consecuencia de la inobservancia de las medidas.

Así pues, al realizar un estudio minucioso de los Decretos 035, 037 y 038 de fechas 27 de abril, 1° y 10 de mayo de 2020 respectivamente, se evidencia que las medidas de orden público en él contenidas se desarrollan en virtud de los Decretos 593 de abril 24 y 636 de 6 de mayo de 2020 de 2020, pero al revisar igualmente tales Decretos, se advierten respecto de éstos las siguientes situaciones:

- a. El Decreto 593 de 24 de abril de 2020, fue proferido en ejercicio de las facultades constitucionales y legales asignadas al Presidente de la República, conferidas en el numeral 4 del artículo 189, artículos 303 y 315, de la Constitución Política de Colombia, y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016; y el Decreto 636 de 6 de mayo de 2020, igualmente se profirió en ejercicio de esas mismas facultades constitucionales y legales citadas.
- b. El Decreto 593 fue proferido el 24 de abril de 2020, y el Decreto 636 fue proferido el 6 de mayo de 2020, es decir, se expidieron cuando ya había terminado el Estado de Excepción declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de 17

de marzo de 2020; el cual, de conformidad con el artículo 215 Constitucional, dicho estado de excepción se declara por un periodo hasta de 30 días, prorrogables sin exceder los 90 días del año calendario, y si bien es cierto que el 6 de mayo de 2020, se profirió el Decreto 637, *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el Territorio Nacional”*, con una duración de 30 días, también es cierto que los citados Decretos 593 y 636 de 2020, especialmente éste último, no tienen su fundamento en el Decreto 637 de 6 de mayo de 2020; y no podría ser ese su sustento, teniendo en cuenta el consecutivo numérico de cada uno de los Decretos mencionados.

Así mismo, toda vez que no se profirió ningún decreto que prorrogara el estado de excepción decretado el 17 de marzo de 2020, de tal manera que al haber sido declarado el 17 de marzo de 2020, el Estado de Excepción declarado en Colombia, con ocasión al Covid 19, tuvo una duración de 30 días, que terminaron el 17 de abril de 2020. Y el segundo, declarado mediante Decreto 637 de 6 de mayo de 2020, inició a partir del 6 de mayo de 2020.

- c. Los Decretos 593 de 24 de abril y 636 de 6 de mayo de 2020 no constituyen Decretos Legislativos, y si bien es cierto que están firmados por 14 de los 18 Ministros que integran el gabinete, no se encuentran firmados por la totalidad de ellos.
- d. Los Decretos 593 de 24 de abril y 636 de 6 de mayo de 2020, no desarrollan ninguno de los Decretos Legislativos proferidos durante la vigencia de del Estado de Excepción declarado el 17 de marzo de 2020, y lo que ocurre en este caso es que se puede crear confusión entre el Estado de Excepción, denominado Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (Decreto 417 de marzo de 2020), y el Estado de Emergencia Sanitaria que aún persiste, el cual se ocasionó con la declaratoria de Pandemia por parte de la OMS originada en el Covid - 19.

Ahora bien, 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 los actos de carácter general, dictados en ejercicio de la función administrativa, y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, por lo que concluye el Despacho que, los Decretos 035 de 27 de abril, 037 de 1° de mayo y 038 de 10 de mayo de 2020, proferidos por el alcalde del municipio de Marquetalia, Caldas, no son pasibles del control inmediato de legalidad, por lo que no se avocará conocimiento de los mismos, tal como se señalará en la parte resolutive de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

IV. Resuelve

Primero: **No avocar el conocimiento** del trámite del correspondiente medio de control inmediato de legalidad respecto de los Decretos números 035 de 27 de abril de 2020 *“Por medio del cual se prorrogan las medidas de orden público, convivencia y seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones como para evitar la propagación del virus (COVID 19), número 37 del 1° de mayo de 2020 “Por medio del cual se decreta el toque de queda en todo el territorio del municipio de Marquetalia como contingencia para mitigar la propagación del virus (CIVUD – 19) y número 038 de 10 de mayo de 2020 “Por medio del cual se prorrogan las medidas de orden público, convivencia y seguridad ciudadana y se dictan otras disposiciones como contingencia para evitar la propagación del virus (COVID – 19).* Decisión que, al no tener efectos de cosa juzgada, no impide que en el futuro estos mismos actos puedan ser atacados a través de los medios de control ordinarios establecidos en el CPACA o del control de constitucionalidad y legalidad que, conforme al artículo 305, numeral 10 de la Constitución Política, está atribuido a los gobernadores de departamento. Por esta razón, el Despacho dispone que por Secretaría de esta Corporación se haga llegar al Despacho del señor Gobernador y a la Secretaría Jurídica del Departamento de Caldas, vía correo electrónico, el texto de los Decretos mencionados (035 de 27 de abril, 037 de 1° de mayo y 038 de 10 de mayo de 2020) proferidos por el señor alcalde de Marquetalia, Caldas, para los efectos que estimen conveniente según su competencia, todo, conforme las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.


Segundo: **Por la Secretaría de esta Corporación notifíquese** al alcalde del municipio de Marquetalia – Caldas, al buzón de correo electrónico para notificaciones judiciales que repose en los archivos de la Secretaría, adjuntando copia de esta providencia.

Tercero: **Por la Secretaría de esta Corporación notifíquese** al señor Procurador Judicial ante el Tribunal Administrativo de Caldas, al buzón de correo electrónico para notificaciones judiciales que repose en los archivos de la Secretaría, adjuntando copia de esta providencia.

Cuarto: **Por la Secretaria de esta Corporación, comuníquese** la presente decisión a través de la página web de la Rama Judicial – Tribunal Administrativo de Caldas.

Quinto: Una vez ejecutoriada esta providencia, archívense las diligencias, previas las anotaciones correspondientes en el programa Justicia Siglo XXI, en el momento que sea posible.

Notifíquese y cúmplase

A handwritten signature in black ink on a light gray background. The signature is stylized and cursive, starting with a large loop on the left and ending with a horizontal stroke on the right.

**Jairo Ángel Gómez Peña
Magistrado**