

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Manizales, ocho (8) de junio de dos mil veinte (2020)

Medio de control: Control inmediato de legalidad
Radicación: 17001-23-33-000-2020-00150-00
Demandante: Municipio de Riosucio - Caldas
Demandado: Decreto 094 del 1° de junio 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 respecto del Decreto 094 del 1° de junio de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Riosucio – Caldas, “Por el cual se adoptan medidas sobre la prestación de servicios de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica establecida en el Decreto 768 del 30 de mayo de 2020”.

ANTECEDENTES

A través de Decreto 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 del año en curso, 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 otros 30 días calendario el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional mediante el Decreto 637.

Con ocasión de los Estados de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Gobierno Nacional ha proferido decretos legislativos con el fin de adoptar medidas tendientes a conjurar la crisis causada por el COVID-19; y de igual manera la administración pública

también ha emitido múltiples medidas de carácter general con el fin de desarrollar y hacer efectivas las decisiones adoptadas en esos decretos legislativos.

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 ha prorrogado mediante el Acuerdo número PCSJA20-11532 del 11 de abril desde el 13 hasta el 26 de abril; a través de Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril del 27 de abril hasta el 10 de mayo; por Acuerdo PCSJA20-11549 del 7 de mayo del 11 al 24 de mayo; por Acuerdo PCSJ20-11556 del 22 de mayo del 25 de mayo al 8 de junio; y por Acuerdo PCSJA20-11567 del 5 de junio del 9 al 30 de junio, manteniendo en todos la excepción con relación al control inmediato de legalidad.

El día 4 de junio 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 094 del 1° de junio 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 por ello 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.

Al analizar la constitucionalidad del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, la Corte Constitucional señaló en sentencia C-179 de 1994 que “*Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales*”.

En relación con el objetivo del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado ha sostenido¹ que consiste en “*(...) velar porque las normas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, no excedan la finalidad y los límites fijados por el Gobierno al declararlo; ni restrinjan o excedan el alcance de las disposiciones que se reglamentan*”.

Tiene entonces el control inmediato de legalidad el propósito de verificar que las decisiones adoptadas en el marco de ese estado de excepción se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos para ello; y en tal sentido este mecanismo constituye a su

¹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejera Ponente: Dra. Ligia López Díaz. Sentencia del 18 de marzo de 2003. Radicación número: 11001-03-15-000-2003-0219-01(CA).

vez una garantía para los derechos de los ciudadanos y para el mantenimiento de la legalidad en abstracto.

En relación con la competencia del control inmediato de legalidad el numeral 14 del artículo 151 del CPACA 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 PCSJA20-11556 del 22 de mayo de 2020 se prorrogó la suspensión de términos judiciales en todo el territorio nacional desde el 25 de mayo hasta el 8 de junio, misma que se amplió a través de Acuerdo PCSJA20-11567 del 5 de junio del 9 al 30 de junio, pero se exceptuaron las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad.

Aunque el Decreto 094 tiene fecha de expedición del 1° de junio de 2020 y el correo electrónico que lo remite data del 4 de junio, es decir, por fuera de las 48 horas que establece el artículo 136 del CPACA, lo cierto es que esta misma norma determina la procedencia de aprehender el conocimiento de estos asuntos de oficio.

Ahora, al adentrarse a revisar el contenido del Decreto 094 del 1° de junio de 2020, y con el fin de esquematizar los presupuestos de procedibilidad del aludido control inmediato de legalidad, se tiene que el Consejo de Estado² precisó sobre estos:

² Consejo de Estado, Sala Plena Especial de Decisión nro. 10, 11 de mayo de 2020, proceso radicado 11001-03-15-000-2020-00944-00; Consejero Ponente Sandra Lisset Ibarra Vélez.

En lo que tiene que ver con cuáles son los actos administrativos que pueden ser enjuiciados por el CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD, el Consejo de Estado desde 1994 hasta la fecha, en más de 40 providencias, de manera reiterada y casi pacífica, ha interpretado taxativamente los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 y 185 de la Ley 1437 de 2001, para en términos generales señalar, que son aquellos que de manera expresa desarrollen decretos legislativos.

De acuerdo con esta visión, que podríamos llamar taxativa, tradicional o formal, son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: (i) que se trate de un acto de contenido general; (ii) que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y (iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativo expedidos durante los estados de excepción (subrayado fuera de texto).

Ahora, frente al Decreto 094 del 1° de junio de 2020 y en relación con los requisitos de procedibilidad, encuentra este despacho que se acredita el primero, en tanto se trata de un acto administrativo general, impersonal y abstracto, pues está dirigido a todos los habitantes del Municipio de Riosucio – Caldas ya que con él se regula el tema de la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, así como el levantamiento de la suspensión de términos en los procesos administrativos adelantados por la Subsecretaría de Movilidad como autoridad de tránsito del ente territorial.

Sobre la segunda exigencia, se advierte que el Alcalde lo emitió en virtud de la función administrativa, misma que se concibe como la ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misiones y funciones, pues el mandatario municipal hizo uso de su facultades constitucionales y legales, en especial las consagradas en el artículo 315 de la Constitución Política, y en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

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

Estas características también fueron descritas por el Sala Plena de lo Contencioso

Administrativo del Consejo de Estado - Sala Diecinueve Especial de Decisión- en providencia del 22 de abril de 2020, proceso radicado 11001-03-15-000-2020-01213-00(CA)A así:

- En cuanto a su forma

(i) Deben llevar la firma del presidente de la República y de los ministros de su Gabinete.

(ii) Han de ser motivados, con la expresión de las razones de hecho y de derecho por las cuales se hace la declaratoria respectiva o por las que se adoptan las medidas que la desarrollan. Esos motivos deben guardar correspondencia con los supuestos previstos en la Constitución para la declaración de cada estado de excepción y con las causas concretas que lo originaron.

- Respecto de su contenido sustancial

Aquí es necesario distinguir entre el decreto que declara el estado de excepción de los expedidos con fundamento en dicha declaratoria. Podemos distinguirlos así:

(i) En el decreto legislativo que declara la conmoción interior o la emergencia económica, social y ecológica se debe fijar el tiempo de duración, que podrá ser por períodos de treinta días, los cuales, sumados, no podrán exceder de noventa en el año calendario.

(ii) Los decretos legislativos dictados con fundamento en el estado de excepción que haya sido declarado, deben circunscribirse a las medidas estrictamente necesarias para afrontar y superar la crisis. Igualmente, estas últimas deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos y no pueden implicar la suspensión de los derechos humanos ni de las libertades fundamentales, y, en todo caso, deberán respetar las reglas del Derecho Internacional Humanitario (...).

En el Decreto 094, señalado anteriormente como objeto de este trámite judicial, se indica que mediante él se adoptan las medidas sobre la prestación de servicio de transporte y su infraestructura dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica establecidas en el Decreto 768 del 30 de mayo de 2020, por lo que se infiere que es este el soporte del acto administrativo municipal, y por ello frente a él debe estudiarse el tercer requisito de procedibilidad.

Con relación al Decreto 768 del 30 de mayo de 2020 debe advertirse que fue expedido dentro del estado de excepción declarado mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020; y este además claramente indicó que las medidas que se adoptaban en él se hacían en el

marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por cuanto el servicio público de transporte y su infraestructura se había visto alterada por la pandemia generada por el COVID-19, siendo necesario emitir decisiones que garantizaran la continuidad en su prestación.

Se explicó entonces en los considerandos del Decreto 768, que a través del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020 se permitió la circulación de personas para la realización de ciertas actividades en las cuales el sector transporte incidía de manera directa, y por ello era necesario autorizar el servicio público de transporte de pasajeros tipo taxi por cualquier medio. Sumado a que como se permitía reiniciar diferentes actividades atinentes al sector transporte, era necesario reanudar los trámites y servicios ofrecidos por los organismos de apoyo a las autoridades públicas de tránsito en tanto esos trámites y servicios constituían requisitos para el ejercicio de la actividad de transporte y conducción de vehículos en condiciones de calidad y seguridad, refiriéndose, según la Ley 1702 de 2013 como organismos de apoyo, a los centros de enseñanza automovilística, de reconocimiento y evaluación de conductores y los de diagnóstico automotor.

Frente a la infraestructura, adujo que el Decreto 749 de 2020 también enlistó las actividades de ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública dentro de las actividades excluidas del aislamiento obligatorio; y como parte de los recursos para la construcción y conservación de la infraestructura a cargo de la Nación se obtenían por el uso de esta, se hacía necesario activar el cobro de los peajes.

Lo anterior, da cuenta que el Decreto 768 sí tiene como finalidad adoptar medidas para conjurar las vicisitudes que a nivel de transporte e infraestructura se presentan en el marco del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica.

Aunado a esto en su motivación se plasmó que las medidas las tomaba el Presidente de la República en ejercicio de las facultades que le confería el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y en desarrollo de lo previsto en el Decreto 637 del 6 de mayo, el cual se expuso de manera detallada en los considerandos del decreto.

Sobre sus requisitos formales, se verifica que el decreto se encuentre signado por el Presidente y la totalidad de los Ministros, es decir, por 18 de ellos.

Lo reseñado es suficiente para concluir que el Decreto 768 del 30 de mayo de 2020 sí encaja en la categoría de legislativo, en tanto en su aspecto formal y sustancial da cuenta de las características propias de estos, pues se encuentra firmado por el Presidente y la totalidad de los Ministros; está motivado con fundamento en el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, es decir con la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; y en relación con su contenido se evidencia que estableció unas medidas que son necesarias para garantizar la prestación del servicio público de taxis, las actividades de los organismos de apoyo a las autoridades de tránsito y temas de infraestructura de transporte en el marco de la pandemia generada por el COVID-19.

Al estar claro que el Decreto 768 es legislativo, se verificará si el Decreto 094 del 1° de junio desarrolló el mismo.

Cuando se revisan los artículos primero, segundo y tercero del acto administrativo municipal, se encuentra que en ellos el Alcalde indicó, en el primero, que adoptaba en su totalidad las medidas impartidas por el Presidente en el Decreto 768 de 2020; y en el artículo segundo y tercero procedió a transcribir, pero para el caso del ente territorial, lo dispuesto en los artículos primero y segundo del decreto legislativo.

Con relación al artículo cuatro del Decreto 094 se evidencia que lo allí decidido por el mandatario municipal fue levantar la suspensión de términos en los procesos administrativos adelantados por la Subsecretaría de Movilidad como autoridad de tránsito en la jurisdicción del Municipio de Riosucio, tema que según lo analizado en líneas anteriores no fue objeto del decreto legislativo 768 del 30 de mayo de 2020.

Se infiere entonces que esa decisión que tomó el mandatario municipal en el artículo cuatro con relación a la suspensión de términos en procesos administrativos no tuvo como fundamento el decreto legislativo, pues allí nada se expuso sobre el tema, sino que lo hizo en virtud de la autoridad que tiene como Alcalde según la Constitución Política y la ley.

Según la parte motiva y resolutive del Decreto 094, específicamente los tres primeros artículos, es claro que ninguna decisión en torno a ampliar, reforzar o realizar algo adicional con respecto al Decreto 768 del 30 de mayo de 2020 efectuó el mandatario municipal, pues a lo que se limitó fue a adoptar el decreto legislativo. Y en el artículo

cuatro emitió otra decisión como autoridad del ente territorial y según sus facultades, misma que no tenía como soporte el Decreto 768.

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 predicen 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 094 del 1° de junio 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>TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS</p> <p>El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica por Estado Electrónico No. 065 de fecha 9 de junio de 2020. Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo electrónico.</p> <p>Manizales, _____</p> 
<p>HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA Secretario</p>