

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

Manizales, viernes (5) de junio de dos mil veinte (2020)

Radicación:	17- 001- 2333 - 000 - 2020 - 00144 – 00
Clase:	Control Inmediato de Legalidad
Entidad Territorial	Municipio de Victoria, Departamento de Caldas
Actos Administrativos sometidos a control	Decreto número 045 de 23 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 del decreto número 045 de 23 de mayo de 2020 *“Por medio del cual se prorrogan las medidas de contención y acciones sanitarias por el virus Covid – 19 en el municipio de Victoria, Caldas con ocasión del Decreto Nacional No. 689 de 22 de mayo de 2020, en el que 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 dictan otras disposiciones”*, proferido por el alcalde del municipio de Victoria – Caldas.

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 22 de mayo de 2020, bajo la radicación 17- 001- 2333 - 000 - 2020 - 00144 - 00, le asignó por reparto, en el Grupo de medio de control de *Control de Legalidad de Actos Administrativos*, el Decreto número 045 de 23 de mayo de 2020 *“Por medio del cual se prorrogan las medidas de contención y acciones sanitarias por el virus Covid – 19 en el municipio de Victoria, Caldas con ocasión del Decreto Nacional No. 689 de 22 de mayo de 2020, en el que 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 dictan otras disposiciones”*, proferido por el alcalde municipal del Victoria – Caldas.

Procede entonces, que el Despacho pase a estudiar si, en verdad, dicho decreto ha de tener el control automático de legalidad consagrado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, estudio al cual pasa el Despacho, 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.

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) ¿el acto administrativo materia de examen es de carácter general, proferido en ejercicio de la función administrativa?, y (ii) ¿el acto administrativo a estudiar ha sido expedido, en efecto, como desarrollo de los decretos legislativos dictados en el curso del actual estado de excepción?.

Primer interrogante: ¿el acto administrativo materia de examen es de carácter general, proferido en ejercicio de la función administrativa?

Para el Despacho resulta imprescindible revisar cuidadosamente Decreto número 045 de 23 de mayo de 2020 “*Por medio del cual se prorrogan las medidas de contención y acciones sanitarias por el virus Covid – 19 en el municipio de Victoria, Caldas con ocasión del Decreto Nacional No. 689 de 22 de mayo de 2020, en el que 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 dictan otras disposiciones*”, 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 Victoria 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 del decreto bajo examen.

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

Al analizar el contenido del Decreto 045 de 23 de mayo de 2020 proferido por el Alcalde municipal de Victoria, Caldas, advierte el Despacho que éste es prorrogar las medidas del decreto 044 de 10 de mayo de 2020, proferido igualmente por el alcalde del municipio de Victoria, y modificar algunos de sus apartados.

El Decreto 045 de 23 de mayo de 2020 se profiere en virtud de las facultades legales y constitucionales contenidas en especial los artículos 315 Constitucional, artículo 91 de la ley 136 de 1994 modificada por el artículo 19 de la ley 1551 de 2012, parágrafo del artículo 83 u artículos 202, 204 y 205 de la ley 1801 de 2016, así como el artículo 2 del Decreto Nacional 689 de 2020.

En su parte considerativa se citan los artículos 1, 2, 3, 14, 83 y 205 de la ley 1801 de 2016; así como cita los decretos 636 de 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”*, y el Decreto 689 de 22 de mayo de 2020 *“Por el cual se prorroga la vigencia del Decreto 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”*; así como el Decreto municipal 044 de mayo 10 de 2020.

En la parte resolutive del Decreto en cita, se prorrogan las medidas contempladas en el decreto 044 de 10 de mayo de 2020, proferido por el Alcalde municipal de Victoria –Caldas, medidas allí relacionadas con el denominado “pico y cédula”; así como se modifica el artículo tercero del Decreto 044 de 2020, estableciendo el horario de atención al público en los establecimientos de comercio; en su artículo tercero modifica el artículo cuarto del Decreto 044 de 2020, relacionado con el día de mercado público para el sector rural del municipio de Victoria – Caldas; y ordena la remisión del Decreto proferido a las autoridades competentes.

Así pues, al realizar un estudio minucioso del Decreto 046 de 23 de mayo de 2020, se evidencia que las medidas de orden público en él contenidas se desarrollan en virtud de los Decretos 636 de 6 de mayo de 2020 y 689 de 22 de mayo de 2020; pero al revisar igualmente tales Decretos, se advierte respecto de éstos las siguientes situaciones:

- a. El Decreto 636 de 6 de mayo 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.
- b. El Decreto 636 de 6 de mayo de 2020, ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y regula lo pertinente.
- c. El Decreto 636 fue proferido el 6 de mayo de 2020, es decir, que se expidió 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.
- d. También debe decirse 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”*, sin embargo, el Decreto 636 de 2020, no tienen su fundamento en el Decreto 637 de 6 de mayo de 2020, pues fue proferido previo a éste, teniendo en cuenta el consecutivo numérico de cada uno de los Decretos mencionados.
- e. El Decreto 689 se profirió el 22 de mayo de 2020, y al revisarlo cuidadosamente, se advierte que fue proferido igualmente en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales en especial las que le confiere 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 en su parte considerativa no hace alusión, ni cita ni se funda en el Decreto 637 *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el Territorio Nacional”*.
- f. El Decreto 689 se profirió el 22 de mayo de 2020, y sólo consta de dos artículos; el primero que prorroga la vigencia del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 hasta el 31 de mayo de 2020, y el segundo que dice que rige a partir de la fecha de publicación.
- g. Los Decretos 636 de 6 de mayo y 689 de 22 de mayo de 2020, no constituyen Decretos Legislativos, y si bien es cierto que están firmados por 14 de los 18

Ministros de la República de Colombia, no se encuentran firmados por la totalidad de ellos.

Lo anterior, teniendo en cuenta que uno de los requisitos formales de los Decretos Legislativos es que lleven la firma del Presidente y todos los Ministros, tal como se define en la sentencia C - 715 de 2015¹ de la Corte Constitucional, así como en el auto proferido por la el Consejo de Estado² el 22 de abril de 2020.

Así pues, se concluye que:

1. Los Decretos 636 de 6 de mayo y 689 de 22 de mayo de 2020, no desarrollan ninguno de los Decretos Legislativos proferidos durante la vigencia de del Estado de Excepción, ni del primero declarado el 17 de marzo de 2020, ni del segundo declarado mediante Decreto 637 de 22 de mayo de 2020 *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el Territorio Nacional”*.
2. Si el Decreto 636 de 6 de mayo de 2020 no corresponde a un Decreto Legislativo, ni fue proferido con fundamento en el Estado de Emergencia declarado; menos aún, puede considerarse como tal, el Decreto 689 de 22 de mayo de 2020, que lo que hace es prorrogar la vigencia del Decreto 636 de 2020.
3. En este caso se presenta una confusión entre el Estado de Excepción, denominado Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (Decretos 417 de marzo de 2020 y 637 de mayo 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 - 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, el decreto 045 de 23 de mayo de 2020 proferido por el alcalde de Victoria, Caldas, no es pasible del control inmediato de legalidad, por lo que no se avocará conocimiento del mismo, tal como se señalará en la parte resolutive de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

¹ Sentencia Corte Constitucional C - 751 de 10 de diciembre de 2015. C.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Exp. RE - 221

² Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Diecinueve Especial de Decisión, Providencia del 22 de abril de 2020. Rad11001-03-15-000-2020-01213-00(CA).

IV. Resuelve

Primero: No avocar el conocimiento del trámite del correspondiente medio de control inmediato de legalidad respecto del Decreto número 045 de 23 de mayo de 2020 *“Por medio del cual se prorrogan las medidas de contención y acciones sanitarias por el virus Covid – 19 en el municipio de Victoria, Caldas con ocasión del Decreto Nacional No. 689 de 22 de mayo de 2020, en el que 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 dictan otras disposiciones”*, proferido por el alcalde del municipio de Victoria – Caldas. 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 del Decreto mencionado (045 del 23 de mayo de 2020) proferido por el señor alcalde de Victoria, 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 Victoria – Caldas, al buzón de correo electrónico para notificaciones judiciales que repose en los archivos de la Secretaría de este Tribunal, 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 long horizontal stroke on the right.

Jairo Ángel Gómez Peña
Magistrado