

## REPÚBLICA DE COLOMBIA



### TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

Manizales, veintiséis (26) de junio dos mil veinte (2020)

<b>Radicación:</b>	17- 001- 2333 - 000 - 2020 - 00156 – 00
<b>Clase:</b>	Control Inmediato de Legalidad
<b>Entidad Territorial</b>	Municipio de Victoria, Departamento de Caldas
<b>Actos Administrativos sometidos a control</b>	Decreto número 052 de 12 de junio 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 052 de 12 de junio de 2020, expedido por señor 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.

Así mismo, el 6 de mayo de 2020 el Presidente de la República profirió el Decreto 637, “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”, igualmente, como consecuencia de la pandemia originada por el COVID-19 (Coronavirus).

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 19 de junio de 2020, bajo la radicación 17- 001- 2333 - 000 - 2020 - 00156 - 00, le asignó por reparto, en el Grupo de medio de control de ***Control de Legalidad de Actos Administrativos***, el Decreto número número 052 de 12 de junio de 2020 *“Por medio del cual se modifica el Decreto 049 del 30 del 30 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 al decreto nacional No. 749 de 28 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, por corresponder a medidas o actos administrativos de carácter general dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos dictados 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 y 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 el Decreto número número 052 de 12 de junio de 2020 *“Por medio del cual se modifica el Decreto 049 del 30 del 30 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 al decreto nacional No. 749 de 28 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 demostrar 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 052 de 12 de junio de 2020, proferido por el Alcalde municipal de Victoria, advierte el Despacho que el objetivo de éste es prorrogar el aislamiento preventivo de los habitantes del municipio y establece el denominado “pico y género”; así como modifica el horario permitido para los adultos mayores de 70 años. Todo ello en virtud del horario de atención del Banco Agrario; así como con el fin de que las personas puedan hacer las compras correspondiente al día “sin IVA” decretado por el Gobierno Nacional.

El Decreto 052 de 12 de junio 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, y el artículo 2 de decreto nacional 749 de 2020.

En su parte considerativa, cita los decretos municipales 049 de 30 de mayo de 2020, mediante el cual se prorrogaron unas medidas y 048 de 28 de mayo de 2020, por el que se modificó el horario de atención de la administración municipal; así mismo se refiere al decreto 749 de 28 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 finalmente cita el decreto número 682 del 21 de mayo de 2020, *“Por el cual se establece la exención especial del impuesto sobre las ventas para el año 2020 y se dictan otras disposiciones con el propósito de promover la reactivación de la economía colombiana, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Decreto 637 de 2020”*.

En la parte resolutive del Decreto en cita, se decreta modificar el artículo primero del decreto municipal 049 de 30 de mayo de 2020, prorrogando el aislamiento preventivo obligatorio hasta el 1° de julio de 2020 y limita la circulación por fechas y sexo; y en su artículo segundo modifica el decreto municipal 049 de 30 de mayo de 2020, sólo en lo relacionado con el horario permitido para el ejercicio de los mayores de 70 años, y los lugares aptos para ello.

Así pues, al realizar un estudio minucioso del Decreto 052 de 12 de junio de 2020, se evidencia que las medidas de orden público en él contenidas se desarrollan citando los decretos 749 de 30 de mayo de 2020 y 682 de 21 de mayo de 2020, pero al revisar tales Decreto, se advierte respecto de ellos las siguientes situaciones:

- El Decreto 749 de 28 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.
- El Decreto 749 de 28 de mayo de 2020, imparte unas instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Covid 19 y

el mantenimiento del orden público, ordenando 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 1° de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 1° de julio de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y regula lo pertinente.

- Se advierte que el Decreto 749 de 28 de mayo de 2020 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”*.

Por otra parte, y con relación al Decreto 682 de 21 de mayo de 2020 se advierte lo siguiente:

- El Decreto 682 de 21 de mayo de 2020, fue proferido en ejercicio de las atribuciones que le confiere 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 06 de mayo de 2020, *«Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional»*
- El Decreto 682 de 21 de mayo de 2020, establece la exención del impuesto sobre las ventas -IVA para determinados bienes muebles que allí define, y que sean enajenados en el territorio nacional los días que allí se establecen; así como contiene definiciones de los bienes objeto del beneficio, los requisitos para la procedencia de la exención; regula la reducción de las tarifas del impuesto nacional al consumo en el expendio de comidas y bebidas; y excluye del impuesto sobre las ventas -IVA sobre el arrendamiento de locales comerciales, entre otros relacionados.
- El Decreto 682 de 21 de mayo de 2020, se encuentra firmado la totalidad de los 18 Ministros del Despacho, lo que constituye uno de los requisitos formales de los decretos legislativos, tal como se define en la sentencia C

- 715 de 2015<sup>1</sup> de la Corte Constitucional, así como en auto proferido por la el Consejo de Estado<sup>2</sup> el 22 de abril de 2020.

Ahora bien, teniendo claro que, el Decreto 749 de 28 de mayo de 2020, no tiene la índole de decreto legislativo, y que el Decreto 682 de 21 de mayo de 2020 sí lo es, lo que debe revisarse a continuación es si el decreto 052 de 12 de junio de 2020, en efecto, desarrolló el decreto legislativo 682 de 21 de mayo de 2020, tal como así lo dispuso el Consejo de Estado<sup>3</sup> recientemente, precisando que éste era uno de los requisitos para la procedencia del Control Inmediato de Legalidad.

Tal como se dijo inicialmente, en la parte considerativa del Decreto 052 de 12 de junio de 2020, se hace alusión a unas medidas ya adoptadas por el gobierno municipal mediante las cuales limitaba la circulación de los habitantes del municipio de Victoria - Caldas y establecía unos días y horarios para ello.

Así mismo cita que el Banco Agrario del municipio, adecuó su horario de atención, de acuerdo al horario fijado para la administración municipal, dejando de atender los días domingos, generando con ello una dificultad en la zona rural para el desplazamiento de las personas; por lo que considera necesario no aplicar ningún tipo de restricción de “pico y género” para los días sábados y domingos por lo que, dice, se hace necesario realizar las modificaciones pertinentes mediante el Decreto 052 de 12 de junio de 2020.

Finalmente, en el último considerando del decreto que se estudia, se hace referencia al decreto 682 de 21 de mayo de 2020, que establece el día 19 de junio de 2020 como día exento IVA, por lo que ese día tampoco habrá restricción de género para el desplazamiento, con el fin de reactivar el comercio siguiendo los protocolos de seguridad.

En la parte resolutive del decreto 052 de 12 de junio de 2020, se decreta modificar el artículo primero del decreto municipal 049 de 30 de mayo de 2020, prorrogando las medidas de aislamiento, hasta el día 1° de julio de 2020; así como delimita la circulación de los habitantes del municipio, por días y género, sin que aplique

---

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

<sup>2</sup> 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).

<sup>3</sup> 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.

restricciones para ello los días sábados, domingos y viernes 19 de junio de 2020; y en su artículo segundo, modifica el artículo sexto del decreto 049 de 30 de mayo de 2020, con relación al permiso de ejercicio para los mayores de 70 años, delimitando un horario y lugares para ello.

Así pues, encuentra el Despacho que, lo que hace el decreto 052 de 12 de junio de 2020, con relación al decreto 682 de 21 de mayo de 2020, o en que éste tenga incidencia, no es más que abolir la restricción de circulación de los habitantes del municipio de Victoria para el día viernes 19 de junio de 2020, pues las demás medidas que allí se toman, ninguna relación tiene con el decreto legislativo mediante el cual se establece la exención especial del impuesto sobre las ventas para el 2020.

De igual manera, puede decirse que la decisión de levantar la restricción de circulación del día viernes 19 de junio de 2020, fue tomada por el Alcalde municipal de Victoria en virtud de la autoridad de policía que tiene en el municipio, sin que dicha decisión tuviera necesariamente que apoyarse en el decreto 682. Ello sumado a que, no se observa ni en la parte considerativa ni resolutive del decreto 052 de 12 de junio de 2020, decisión ni consideración que amplíe, refuerce, desarrolle o adicione en algún aspecto el Decreto Legislativo número 682 de 21 de junio de 2020 un sólo se limitó a citarlo en parte, para justificar la medida de flexibilización de circulación de la población el día 19 de junio de 2020, sin que esa simple mención pueda catalogarse como desarrollo de dicho decreto.

De lo expuesto, se concluye 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 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 052 de 12 de junio de 2020, expedido por el Alcalde municipal de Victoria, 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.

Decisión que, al no tener efectos de cosa juzgada, no impide que en el futuro este acto administrativo pueda ser debatido 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 052 del 12 de junio de 2020, proferido por el señor alcalde de Victoria, Caldas, para los efectos que estimen indicado según su competencia, todo, conforme las razones expuestas en la parte considerativa 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 del Decreto número 052 de 12 de junio de 2020 *“Por medio del cual se modifica el Decreto 049 del 30 del 30 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 al decreto nacional No. 749 de 28 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 de Victoria, Caldas.

**Segundo: Por Secretaría de esta Corporación, hágase llegar al Despacho del señor Gobernador y a la Secretaría Jurídica del Departamento de Caldas**, vía correo electrónico, el texto del Decreto 052 del 12 de junio de 2020, proferido por el señor alcalde de Victoria, Caldas, para los efectos que estimen indicados según su competencia.

**Tercero: 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.

**Cuarto: 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.

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

**Sexto:** 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 fluid and cursive, starting with a large loop on the left and ending with a smaller loop on the right.

**Jairo Ángel Gómez Peña  
Magistrado**