



República de Colombia
Honorable Tribunal Administrativo de Caldas
Sala Plena
Magistrado Ponente: Publio Martín Andrés Patiño Mejía

Sentencia

Acción: Control inmediato de legalidad
Radicado: 170012333000-2020-00115-00
Acto revisado: Decreto 071 del 27 de abril de 2020
Autoridad: Alcalde del municipio de Palestina- Caldas
Acto judicial: Sentencia 093

Manizales, veintiuno (21) de julio de dos mil veinte (2020)

Proyecto discutido y aprobado en sala plena de la presente fecha.

Síntesis: La sala declara que el control es improcedente porque el decreto municipal estudiado no desarrolla algún decreto legislativo expedido por la emergencia de la pandemia del COVID-19.

§01. La sala plena del Tribunal Administrativo de Caldas dicta sentencia de única instancia en la acción de control inmediato de legalidad frente al Decreto 071 del 27 de abril de 2020 expedido por el Alcalde del municipio de Palestina- Caldas.

1. Antecedentes

1.1. El Decreto 071 del 27 de abril de 2020 por el cual se adoptan medidas de orden público

§02. El 27 de abril de 2020 el Alcalde del municipio de Palestina expidió el Decreto 71 por medio del cual se adoptan medidas de orden público.

§03. La parte resolutive del decreto dispone:

ARTÍCULO PRIMERO: OBJETO: El objeto del presente Decreto es impartir órdenes e instrucciones de índole policivo y sanitario en la jurisdicción del Municipio de Palestina, Caldas durante el periodo de duración del aislamiento preventivo obligatorio ordenado por el Gobierno Nacional a través del Decreto Nacional Nro. 593 del 24 de abril de 2020 en su artículo primero.

ARTÍCULO SEGUNDO. AISLAMIENTO. Limitar la circulación de personas en el Municipio de Palestina, Caldas, conforme la medida de aislamiento preventivo obligatorio ordenado en el Decreto Nacional Nro. 593 del 24 de abril de 2020, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00

a.m.) del día 11 de mayo de 2020 teniendo en cuenta las excepciones allí contempladas. Para las excepciones establecidas en los numerales 2, 3, 37 y 39 del artículo 3° del Decreto Nacional 593 del 24 de abril de 2020 se tendrá en cuenta el último dígito del número de cédula de ciudadanía, pasaporte, cedula de extranjera -sic- o documento extranjero.

PARÁGRAFO PRIMERO. DISPOSICIÓN ESPECIAL PARA VEHICULOS PARTICULARES: *Se restringe la circulación de entrada de vehículos particulares a la Jurisdicción del Municipio de Palestina que pretendan llegar a las fincas turísticas, hoteles y temperaderos, salvo que sea vehículos particulares de familias que vivan en nuestra jurisdicción*

ARTÍCULO TERCERO.DISPOSICIÓN ESPECIAL PARA ADULTOS – MAYORES, NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES: *Se restringe la circulación de los mayores de 70 años y todos aquellos menores de 18 años, dentro de la Jurisdicción del Municipio de Palestina, Caldas, hasta el día treinta (30) de mayo de 2020. Para el cumplimiento de esta disposición se exhorta a los familiares o cargo de las personas de la tercera edad para que tomen las medidas de cuidado necesarias para el acatamiento de esta disposición. La Secretaría de Gobierno deberá atender las situaciones de personas de la tercera edad que se encuentren en situaciones particulares, a fin de salvaguardar su derecho constitucional fundamental.*

Los niños, niñas y adolescentes que se encuentren sin la compañía de sus padres o personas a sobre quienes recaigan su custodia, en las zonas y por fuera del tiempo de que trata el presente decreto, serán conducidos por la autoridad competente y puestos a disposición del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar –ICBF, o quien haga sus veces para proceder a la verificación de sus derechos y a la iniciación del proceso sancionatorio a que haya lugar, de conformidad a lo dispuesto por el artículo 190 del Código de la Infancia y Adolescencia, modificado por el artículo 91 de la Ley 1453 de 2011.

ARTÍCULO CUARTO: *Para la excepción prevista en el Artículo 37 del Artículo 3° del Decreto 593 del 24 de abril de 2020, se tendrá un horario especial desde las cinco (06:00) a.m. hasta la siete (07:00) a.m., esto es, para el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 años a 60 años, por un periodo máximo de una (1) hora diaria en un radio no superior a un (1) kilómetro de su lugar de residencia.*

PARAGRAFO PRIMERO. *Las personas que desarrollen las actividades descritas en el presente artículo, deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social contenidos en la Resolución 666 del 24 de abril de 2020 y de aquellas que la modifiquen, complementen, deroguen o la sustituyan, así como las instrucciones impartidas por evitar la propagación del virus COVID-19 se adopten o expidan los diferentes Ministerios y entidades del orden Nacional y Territorial. Adicional a lo anterior, el sector de la Construcción deberá cumplir lo establecido en la Circular Conjunta No. 001 del 11 de abril de 2020, suscrita entre los Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Salud y Protección Social y demás lineamientos emitidos por el orden Nacional, Departamental y/o Municipal.*

ARTÍCULO QUINTO. DISPOSICIÓN ESPECIAL PARA OBRAS DE INFRAESTRUCTURA: *Requírase a las diferentes entidades públicas o privadas, o personas naturales responsables en el ejecución de obras de infraestructura de transporte, obra pública, obras de construcciones de edificaciones y atendiendo lo*

dispuesto en el Decreto No. 593 del 24 de abril de 2020 del Ministerio del Interior, para que a efectos de verificar el cumplimiento de las medidas sanitarias, las de orden público acá dispuestas y las disposiciones urbanística, informen a la Secretaría de Planeación Municipal, Coordinación de Salud e Inspección de Policía y Corregiduría de Arauca, el desarrollo de sus actividades.

ARTÍCULO SEXTO. En procura de la salud pública y el abastecimiento, los supermercados, tiendas de barrio, tiendas de abarrotes y demás comercializadoras de alimentos se fija como horario especial para que los ciudadanos realicen sus diligencias el siguiente “PICO Y CEDULA”-sic-, como excepción al aislamiento preventivo y una por hogar podrá salir a realizar sus compras y diligencias estrictamente necesarias en diferentes días dependiendo el último dígito de su cedula así:

Hora	LUNES 27 de abril	MARTES 28 de abril	MIÉRCOLES -sic- 29 de abril	JUEVES 30 de abril	VIERNES 1 de mayo	SABADO -sic- 2 de mayo	DOMINGO 3 de mayo
7:00 am A 11:00 am	2	4	6	8	0	2	4
11:00 pm A 3:00 pm	3	5	7	9	1	3	5

Hora	LUNES 4 de mayo	MARTES 5 de mayo	MIÉRCOLES -sic- 6 de mayo	JUEVES 7 de mayo	VIERNES 8 de mayo	SABADO -sic- 9 de mayo	DOMINGO 10 de mayo
7:00 am A 11:00 am	6	8	0	2	4	6	8
11:00 pm A 3:00 pm.	7	9	1	3	5	7	9

Finalmente, el día once (11) de mayo de 2020 fecha programada por el Gobierno Nacional para la terminación del aislamiento obligatorio, el pico y cédula es para los números 0 y 1 en horario de 7:00 a.m. a 11:00 a.m. para el 0 y en horario de 11:00 am a 3:00 pm para el 1

PARAGRAFO. Los ciudadanos podrán realizar sus compras de alimentos según el día y número de cedula final en el horario comprendido entre las 7:00 am hasta las 11:00 am y de 11:00 am hasta las 3:00 pm según el dígito de su cédula.

ARTICULO SÉPTIMO: Los establecimientos de comercio que pueden estar abiertos al público de conformidad con el Decreto Nacional 531 de 2020 y Decreto 593 del 24 de abril de 2020, tendrán atención al público de domingo a domingo entre las 7:00 am hasta las 11:00 am y de 11:00 hasta las 3:00 pm.

PARAGRAFO: Después de la hora señalada anteriormente solo podrán prestar servicios a puerta cerrada para domicilios las farmacias y las comidas rápidas hasta las 9:00 p.m.

ARTÍCULO OCTAVO: PROHIBICIÓN DE CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES: Se Prohíbe el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, desde las cero (00:00 am) del 27 de abril de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m.) del 11 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebida embriagantes.

ARTÍCULO NOVENO: DISPOSICIÓN ESPECIAL PARA MANUFACTURA: Se permite el puesto en funcionamiento de la cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de productos textiles, de cuero y prendas de vestir; de transformación de madera; de fabricación de papel, cartón y sus productos y derivados; y fabricación de productos químicos, metales, eléctricos, maquinaria y equipos. Todos los anteriores productos deberán comercializarse mediante plataformas de comercio electrónico o para entregar a domicilio, atendiendo lo dispuesto en el Decreto No. 593 del 24 de abril de 2020 del Ministerio del Interior, para efectos de verificar el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo deberán contar con la respectiva actualización Código CIU (Actividad Económico) en el Certificado de existencia y representación legal de Cámara y Comercio.

PARÁGRAFO: El horario especial para que los ciudadanos realicen sus diligencias personales en los establecimientos de manufactura regulados en el presente artículo, será conforme a su “PICO Y CEDULA”-sic-, dependiendo el último digito-sic- de su cedula -sic- así:

Hora	LUNES 27 de abril	MARTES 28 de abril	MIERCOLES -sic- 29 de abril	JUEVES 30 de abril	VIERNES 1 de mayo	SABADO -sic- 2 de mayo	DOMINGO 3 de mayo
7:00 am A 11:00 am	2	4	6	8	0	2	4
11:00 pm A 3:00 pm	3	5	7	9	1	3	5

Hora	LUNES 4 de mayo	MARTES 5 de mayo	MIERCOLES -sic- 6 de mayo	JUEVES 7 de mayo	VIERNES 8 de mayo	SABADO -sic- 9 de mayo	DOMINGO 10 de mayo
7: 00 am A 11:00 am	6	8	0	2	4	6	8
11 00 pm A 3:00 pm.	7	9	1	3	5	7	9

Finalmente, el día once (11) de mayo de 2020 fecha programada por el Gobierno Nacional para la terminación del aislamiento obligatorio, el pico y cédula es para los números 0 y 1 en horario de 7:00 am a 11:00 am para el 0 y en horario de 11:00 am a 3:00 para el 1

ARTICULO DÉCIMO: SANCONES(..). La infracción o incumplimiento de la medida prevista en el artículo anterior, la que se determinará conforme parágrafo segundo del artículo 92 de la Ley 1801 de 2016, así: “Quien incurra en uno o más de los comportamientos antes señalados, será objeto de la aplicación de las siguientes medidas: numeral 4 Multa General Tipo 4; Suspensión temporal de actividad”.

§04. Las facultades para expedir este decreto se sustentaron en el artículo 315.2 de la Constitución, como las leyes 1551 de 2012 y 1801 de 2016.

§05. La motivación del acto citó los artículos 49, 95, 315.2 de la Constitución Política -CP-, 1, 12, 14 de la Ley 1523 de 2012, 202 de la Ley 1801 de 2016 - Código Nacional

de Seguridad y Convivencia Ciudadana – CNSCC, 91 de la Ley 136 de 1994, el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 expedido por el Ministerio del Interior, el Decreto legislativo 417 de 2020 que declaró el estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica, el Decreto 457 de 2020 del Ministerio del Interior, y el Decreto 531 de 2020.

1.2. Intervenciones

§06. El magistrado ponente avocó el conocimiento por auto del 28 de abril de 2020, solicitó los antecedentes administrativos y ordenó poner un aviso en los medios electrónicos para la intervención ciudadana.

§07. El municipio de Palestina- Caldas y el Departamento de Caldas, no intervinieron. El Ministerio Público presentó el concepto de rigor.

1.2.1. El Ministerio Público conceptuó que el decreto es legal

§08. El agente expuso que los problemas a resolver son: si el decreto municipal cumple con los requisitos para ser susceptible del control inmediato de legalidad; y si esta norma es un desarrollo de los decretos legislativos expedidos en la emergencia por la pandemia del virus COVID-19.

§09. La procuraduría encontró que el decreto fue expedido por la autoridad competente, ya que el Decreto legislativo 531 de 2020 ordenó a los alcaldes que adoptaran las órdenes necesarias para el aislamiento preventivo de los habitantes.

§10. Sobre el decreto objeto de este proceso, el agente público no halló reparos en el contenido formal. Adicionó que este decreto es general, expedido en ejercicio de la función administrativa reglamentaria del alcalde, para mantener el orden público.

§11. Luego, el procurador estudió detalladamente la parte resolutive del decreto municipal; analizó que el fundamento normativo del acto municipal, el Decreto 593 de 2020, no es legislativo por no estar firmado por todos los ministros. De esta forma conceptuó que el objeto de este proceso escapa de control inmediato de legalidad y concluyó que se expidió con las facultades propias que le asisten al alcalde.

§12. De esta manera estimó que conceptuó que esta colegiatura debe inhibirse de pronunciarse sobre la legalidad del Decreto 071 del 27 de abril de 2020.

2. Consideraciones

§13. La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Caldas es competente para proferir la sentencia de única instancia en el control integral, oficioso, inmediato y automático del Decreto 071 de 2020 expedido por el Alcalde de Palestina- Caldas. (arts. 15.14 y 185 CPACA)¹

¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero Ponente: Dr.

2.1. El análisis del control inmediato de legalidad

§14. La Constitución Política de 1991 fue expedida para “...asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo...” Además, las autoridades están instituidas para proteger a los residentes en su vida, libertades y derechos inalienables sin discriminación, entre otros. Entre dichos derechos están la vida, la libertad, la igualdad, la circulación, el trabajo, la participación, la seguridad social, y el ambiente sano. (Preámbulo, arts. 2, 11, 13, 16, 24, 25, 28, 44, 48 y 79 CP)

§15. Igualmente prevé que cuando sobrevengan hechos que “...perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia.” (art. 215 ídem)

§16. Durante este estado de emergencia, el Gobierno nacional puede dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. Incluso puede establecer nuevos tributos o modificar los existentes, en forma transitoria.

§17. Según la Ley 137 de 1997, los estados de excepción se rigen por las siguientes disposiciones: la prevalencia de los tratados o convenios internacionales sobre derechos humanos incorporados al ordenamiento jurídico nacional, las reglas de derecho internacional humanitario, los derechos y las garantías constitucionales, los derechos intangibles y las leyes estatutarias correspondientes. (art. 1 a 4 L. 137/94, art. 27 Convención Americana)

§18. Las limitaciones a los derechos en los estados de excepción no podrán ser tan gravosas que impliquen la negación de la dignidad humana, los derechos humanos y su núcleo esencial, las libertades fundamentales y sus garantías judiciales. En caso de limitación del ejercicio de los demás derechos, no se podrá afectar su núcleo esencial. (art. 5, 6, 7 L. 137/94)

§19. De la misma manera, “Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades.” (art. 7 ídem)

§20. Conforme a los principios de conexidad, los decretos de excepción deberán señalar los motivos por los cuales se imponen cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales, y su relación con las causas de la perturbación. (art. 8 ídem)

§21. En el estado de emergencia, las facultades solo se utilizarán cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de

incompatibilidad, y se den las condiciones y requisitos legales. (art. 9 ídem)

§22. En armonía con el principio de finalidad, cada una de las medidas adoptadas deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. (art. 10, 47 ídem)

§23. Según el principio de necesidad, los decretos deberán expresar claramente las razones por las cuales cada una de las medidas adoptadas es necesaria para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria de emergencia. (art. 11 ídem)

§24. En caso de que se suspendan leyes, debe expresarse las razones de la incompatibilidad con el estado de emergencia. (art. 12 ídem)

§25. Referente al principio de proporcionalidad, las medidas adoptadas deberán guardar proporcionalidad con la gravedad de los hechos a conjurar. Las limitaciones a los derechos y libertades serán las estrictamente necesarias (art. 13 ídem)

§26. Las medidas no pueden entrañar alguna discriminación. (art. 14 ídem)

§27. En el estado de emergencia está expresamente prohibido: “a) *Suspender los derechos humanos ni las libertades fundamentales;* b) *Interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado;* c) *Suprimir ni modificar los organismos ni las funciones básicas de acusación y juzgamiento.*” (art. 15 ídem)

§28. El control inmediato de la legalidad de las medidas de carácter general dictadas en el ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción se ejerce por la autoridad de lo contencioso administrativo, a nivel territorial por los tribunales y a nivel nacional por el Consejo de Estado. (arts. 20 L. 137/94, 136 CPACA)

§29. Las características de este control de legalidad son: es judicial a través de sentencia; es automático o inmediato porque no necesita demanda previa ni su remisión por la autoridad que lo expide; no impide la ejecución de la norma; solo requiere que la norma esté expedida; y la carga de análisis es oficiosa de la jurisdicción.

2

§30. El control judicial es integral “... *en tanto cubre tanto la competencia como los aspectos formales y de fondo, y que en este último abarca el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trate, luego la cosa juzgada de la sentencia se circunscribirá a ese bloque normativo, que en este caso es la Constitución Política, la Ley 137 de 1994 así como los decretos legislativos y las normas legales que con ocasión del respectivo estado de excepción se desarrollan o sean pertinentes a la materia de qué trata el acto sometido a este control...*”³

§31. Al mismo tiempo “... *se examina la competencia de la autoridad que expidió el*

² CE. Sec. Primera, Sent. 2010-00279, sep. 26/19, M.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez.

³ CE. Sec. Primera, Sent. 2010-00279, sep. 26/19, M.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez.

acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción"⁴.

2.2. Problemas jurídicos

§32. ¿Es procedente el análisis de fondo del Decreto 071 de 2020 expedido por el Alcalde de Palestina- Caldas?

§33. En caso afirmativo, ¿Para la expedición del mencionado decreto se cumplieron los requisitos de forma y de fondo, constitucional y legalmente exigidos?

2.3. Improcedencia del análisis del Decreto municipal 071 de 2020

§34. Como se verá, el decreto municipal bajo estudio no desarrolla alguna medida dispuesta por los decretos legislativos expedidos en el marco de la actual emergencia económica, social y ecológica.

§35. Son “... *tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: 1. Que se trate de un acto de contenido general. 2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y 3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción*”⁵.

§36. Los dos primeros presupuestos de procedibilidad están acreditados frente al decreto municipal en estudio: el acto administrativo es general, impersonal y abstracto. Y fue expedido por el alcalde en el ejercicio de una función administrativa, entendida como “... *aquella actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones...*”⁶ (arts. 209, 211 CP).

§37. Se pasa a abordar el requisito que el acto analizado desarrolle los decretos legislativos expedidos en el estado de excepción.

§38. El Decreto 071 de 2020 citó los siguientes y subrayados decretos nacionales 417, 418, 457 y 531 de 2020:

EL ALCALDE MUNICIPAL DE PALESTINA CALDAS, En uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial las contempladas en el numeral 2º del artículo 315 de la Constitución Política, Ley 1551 de 2012 en concordancia con La ley 1801 de 2016 Código Nacional de Policía y Convivencia, y demás normas que regulen el tema...

(...)

Que mediante el Decreto 418 de marzo 18 de 2020 del Ministerio del Interior “Por el

⁴ CE .Sala Plena. Sent. 2010-00369, mar. 5/12. M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas

⁵ CE. Sala Plena. Sent. 2010-00388, may. 31/11. MP. Gerardo Arenas Monsalve.

⁶ CE. Sala Plena. Sent. 2020-00944 may. 11/20. MP. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público” se Decretó:

"Artículo 1. Dirección del orden público. La dirección del manejo de orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVI-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, estará en cabeza del presidente de la República.

Que es de conocimiento nacional la situación de salud pública que se atraviesa, y como mecanismo de prevención de contagio y propagación del CORONAVIRUS COVID-19, el Gobierno Nacional mediante decreto ley 457 de 2020 ordeno -sic- el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional.

Que así mismo mediante el Decreto 417 de 2020 el Gobierno Nacional declaro -sic- el Estado de Excepción por emergencia económica, social y ecológica por 30 días en el territorio nacional.

Que el Gobierno Nacional decreto -sic- el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional mediante el Decreto 457 de 2020, desde el día 24 de Marzo de 2020 hasta el 12 de Abril a las 23:59 p.m.

(...)

Que, por otro lado, el Decreto 531 del 08 de 2020 del Ministerio del Interior "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" ordenó a los Alcaldes del Territorio Nacional para que en el marco de sus competencias y dentro de su circunscripción territorial prohíban el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio. -sft-

§39. Si bien el decreto municipal cita el Decreto 417 de 2020, esta norma nacional se limitó a declarar el estado de emergencia económica, social y ecológica. Dejó que mediante decretos legislativos se adoptaran las medidas necesarias para conjurar la crisis.

§40. El decreto municipal analizado también se motiva en los decretos nacionales 418, 457 y 531 de 2020. Estos decretos nacionales no corresponden a decretos legislativos, como se pasará a revisar.

§41. El artículo 215⁷ de la Constitución, la Ley 137 de 1994 y la jurisprudencia constitucional⁸ exigen que los decretos legislativos contengan: i) la declaración previa del estado de emergencia, ii) las firmas del Presidente y los actuales titulares de los 18 ministerios, iii) la temporalidad de su expedición, iv) la motivación, y v) la remisión a

⁷ "ARTICULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos

(...)" -sft-

⁸ Corte Constitucional en las sentencias C-243 de 2011 y C-751 de 2015

la Corte Constitucional.

§42. El Decreto 418 de 2020 está firmado por dos ministros y el Decreto 457 de 2020 por doce ministros. O sea, estos decretos no son legislativos porque no fueron firmados por los 18 ministros que existen actualmente.

§43. En cuanto al Decreto 531 de 2020, a pesar de estar firmado por el primer mandatario y los 18 ministros, los siguientes aspectos demuestran que es un decreto ordinario:

§43.1. El Decreto 531 de 2020 fue expedido “... *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.*”

§43.2. No se expidió con base en las facultades conferidas por los decretos legislativos 417 y 637 de 2020 que declararon el estado de emergencia.

§43.3. Se fundamentó en normas que le permiten al Presidente decretar el aislamiento obligatorio de los habitantes, la suspensión del transporte aéreo doméstico, la prohibición del consumo de bebidas y las garantías para proteger al personal de la salud. (arts. 2, 24, 44, 45 46, 49, 95, 189.4, 296, 303, 315 de la CP, y las leyes 136 de 1994, 1801 de 2016 y 1751 de 2015)

§44. Además, dentro del ordenamiento positivo colombiano, existen otras normas que le permiten al alcalde tomar las medidas previstas en el decreto objeto de este proceso:

§44.1. El artículo 591 de la Ley 9 de 1979⁹ prevé el aislamiento para evitar la transmisión de enfermedades.

§44.2. El artículo 91 de la Ley 136 de 1994¹⁰ concede al alcalde facultades para conservar el orden público, restringir la circulación de las personas, decretar toque de queda, y la restricción o prohibición del expendio y consumo de bebidas embriagantes.

⁹ ARTICULO 591. Para los efectos del Título VII de esta Ley son medidas preventivas sanitarias las siguientes:
a) El aislamiento o internación de personas para evitar la transmisión de enfermedades. Este aislamiento se hará con base en certificado médico expedido por la autoridad sanitaria y se prolongará sólo por el tiempo estrictamente necesario para que desaparezca el peligro de contagio;

¹⁰ Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

(...) b) En relación con el orden público:

1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:

a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;

b) Decretar el toque de queda;

c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;

§44.3. Los artículos 14, 198 y 202 de la Ley 1801 de 2016¹¹ otorgan al alcalde poderes extraordinarios transitorios con el propósito de prevenir las consecuencias negativas en situaciones de riesgo, como las epidemias.

§45. De esta manera se infiere que el Decreto nacional 531 de 2020 es ordinario y no es legislativo. Como tampoco son legislativos los Decretos 418 y 457 de 2020.

§46. Entonces, como el Decreto municipal 071 de 2020 no desarrolla ningún decreto legislativo, la sala concluye que es improcedente su control inmediato de legalidad.

2.4. Conclusión de la improcedencia de este medio de control

§47. De conformidad con las consideraciones anteriores, estima la Sala que no procede el control inmediato de legalidad respecto del Decreto municipal 071 de 2020 expedido por el Alcalde de Palestina- Caldas, porque no desarrolla algún decreto legislativo.

§48. Sin perjuicio que contra el aludido acto administrativo general procedan los medios de control que conforme al CPACA o de otras normas jurídicas sean pertinentes. De igual forma, tampoco releva al señor Gobernador del departamento de Caldas de la revisión de los actos expedidos por los alcaldes, que le corresponde conforme al numeral 10 del artículo 305 de la CP.

§49. La Sala Plena de decisión del Tribunal Administrativo de Caldas, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

Sentencia

¹¹ Artículo 14. Poder extraordinario para prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad. Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

(...)

Artículo 198. Autoridades de Policía. Corresponde a las autoridades de Policía el conocimiento y la solución de los conflictos de convivencia ciudadana.

Son autoridades de Policía:

1. El Presidente de la República.

(...)

3. Los Alcaldes Distritales o Municipales.

(...)

Artículo 202. Competencia extraordinaria de Policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

(...)

4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.

5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.

6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.

7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas. ...

Primero: Declarar improcedente el control inmediato de legalidad respecto del Decreto 071 de 2020 expedido por el Alcalde del municipio de Palestina- Caldas, por lo expuesto en la parte motiva de este acto judicial.

Segundo: Aclárese que esta decisión no implica en modo alguno que contra el acto administrativo general referido 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 Palestina – Caldas- 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 acto judicial. Conforme al principio de coordinación entre las ramas del poder público, remítase copia del decreto objeto de este proceso y del presente acto judicial al Gobernador del departamento de Caldas, para lo de su competencia.

Cuarto: Por la Secretaría de esta Corporación, publíquese este acto judicial 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: Ejecutoriada esta sentencia, 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

Los Magistrados,



AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES
Magistrado



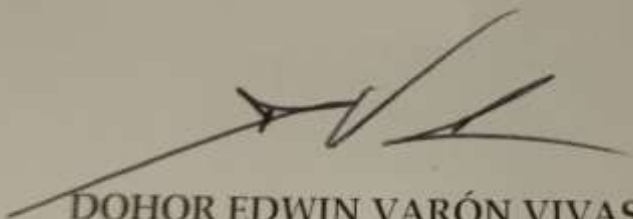
AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado



JAIRO ÁNGEL GÓMEZ PEÑA
Magistrado



PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA
Magistrado

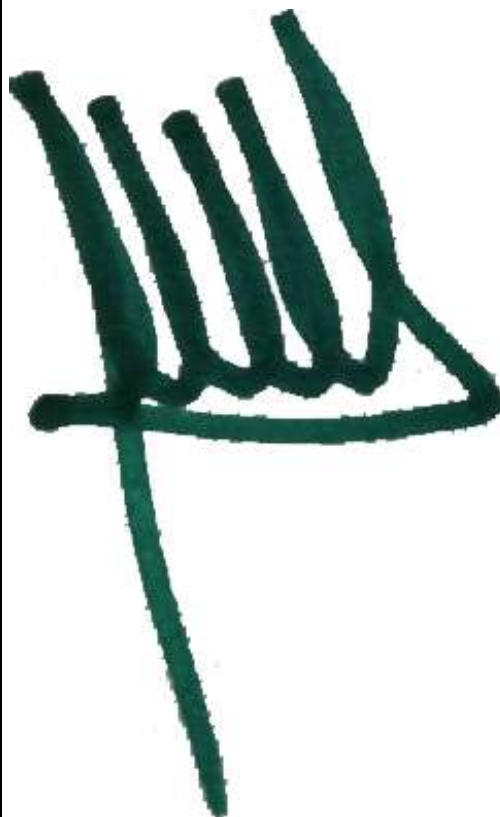


DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a las parte por Estado Electrónico No. 089 de fecha 13/07/2020

Manizales, 23 de julio de 2020.



HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA
Secretario

El acto judicial corresponde al aprobado en sala

Publio Martín Andrés Patiño Mejía

Firmado digitalmente

Firmado Por:

**PUBLIO MARTIN ANDRES PATIÑO MEJIA
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
DESPACHO 6 TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

7eafff53451f27d7e8b3d7d2cfac12a75c70c6ca328bd8e2ca117ea8e22685ca

Documento generado en 21/07/2020 08:48:14 p.m.