

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



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

Manizales, veintidós (22) de julio de dos mil veinte (2020)

**Medio de control:** Control inmediato de legalidad  
**Radicación:** 17001-23-33-000-2020-00181-00  
**Acto Administrativo:** Decreto 116 del 15 de julio 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 frente al Decreto 116 del 15 de julio de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Riosucio – Caldas, “Por el cual se adoptan instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria impartidas mediante el Decreto No. 990 del 9 de julio de 2020 y se dictan otras disposiciones”.

**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, 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 en todo el territorio, 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.

El día 16 de julio de 2020 la Oficina Judicial asignó por reparto a este despacho control inmediato de legalidad respecto del Decreto 116 del 15 de julio de 2020.

### **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 sostenido<sup>1</sup> 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 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.

En tal sentido, se puede colegir que el Decreto 116 fue enviado para su revisión dentro del plazo legal, en tanto el mismo tiene fecha de expedición del 15 de julio de 2020 y el día 16 del mismo mes se asignó a este despacho por reparto.

---

<sup>1</sup> 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).

Ahora, al adentrarse a revisar el contenido del Decreto 116 del 15 de julio de 2020, y con el fin de esquematizar los presupuestos de procedibilidad del aludido control inmediato de legalidad, se tiene que el Consejo de Estado<sup>2</sup> precisó sobre estos:

*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).*

Es claro que en el caso del Decreto 116 se acredita el primer requisito, en tanto el mismo es general, impersonal y abstracto, pues está dirigido a todos los habitantes del Municipio de Riosucio – Caldas, ya que con él se adoptaron instrucciones en virtud de lo decidido por el Presidente en el Decreto 990 del 9 de julio de 2020 y se tomaron medidas a nivel municipal como: ordenar el aislamiento preventivo, determinar horarios para los establecimientos de comercio, restringir la circulación de las personas y vehículos, toques de queda, entre otras.

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 materia de autoridad de policía, en especial las consagradas en la Ley 1523 de 2012 y el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

Frente al tercero 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

---

<sup>2</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.

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 116, señalado anteriormente como objeto de este trámite judicial, se indica que mediante él se adoptaron en su totalidad las medidas impartidas por el Presidente en el Decreto 990 del 9 de julio de 2020, por lo que se infiere entonces que este es el soporte normativo de este acto administrativo municipal, y por ello frente al Decreto 990 es que deberá revisarse el tercer requisito de procedibilidad del control inmediato de legalidad.

Lo primero que se advierte, es que el Decreto 990 del 9 de julio de 2020 fue dictado cuando ya había terminado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado a través del Decreto 637 del 6 de mayo de 2020.

En relación con los requisitos formales, se evidencia que uno de ellos es que el decreto legislativo esté rubricado por el Presidente y todos sus Ministros. En este caso el Decreto 990 del 9 de julio de 2020 fue suscrito solo por el Presidente y 17 de sus Ministros, cuando estos en total son 18.

Frente a la motivación, se encuentra que en el título se aduce que fue emitido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189 y los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia, así como el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016.

En la parte considerativa se hizo alusión a normas de carácter constitucional y legal (Constitución Política: artículos 2, 24, 44, 45 46, 49, 95, numeral 4 del 189, 296, 303, 315; Ley 136 de 1994; Ley 1801 de 2016 y Ley 1751 de 2015) que le permiten al Presidente decretar 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 16 de julio de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 1° de agosto de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, así como adoptar otras decisiones en desarrollo de ese aislamiento.

Debe advertirse que la emergencia sanitaria, que es la que sirve de soporte para impartir las instrucciones del mencionado acto administrativo, no fue declarada por el Gobierno Nacional mediante decreto legislativo, sino que lo hizo el Ministerio de Salud y Protección Social a través de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020.

Estas características estudiadas del Decreto 990 permiten inferir que no se trata de uno legislativo sino ordinario, en la medida que, para tomar las decisiones allí plasmadas, el Presidente de la República no necesitaba estar investido de esas facultades excepcionales que le otorga el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica para ordenar un aislamiento preventivo; así como tampoco el Alcalde, en este caso, requería de un decreto legislativo previo para emitir decisiones con este alcance.

Es decir, no se presenta la necesidad de crear o modificar el ordenamiento jurídico para tomar decisiones de este tipo porque el existente no es suficiente, ya que debe recordarse

que el estado de excepción es subsidiario y a él se recurre solo cuando la legislación ordinaria no es suficiente para conjurar la grave situación, sea de conmoción interior, de guerra exterior o de emergencia que en ese momento se presenta.

Lo anterior, por cuanto las disposiciones que ya existen en el ordenamiento jurídico brindan la posibilidad de ordenar el aislamiento preventivo, el toque de queda, la ley seca e incluso imponer sanciones en caso de no acatamiento de estas medidas; y es precisamente estas decisiones las que se adoptaron en el Decreto 116.

En este orden de ideas, se considera que no es procedente avocar conocimiento del control inmediato de legalidad respecto del citado decreto expedido por el Alcalde del Municipio de Riosucio – Caldas, pues en el mismo no se desarrolló alguno de los decretos legislativos dictados dentro de los estados de excepción, sino que simplemente el mandatario municipal se limitó a adoptar lo establecido en el Decreto 990 del 9 de julio de 2020 (que es de carácter ordinario), mismo que a su vez lo que hizo fue decretar el aislamiento preventivo obligatorio desde el 16 de julio hasta el 1° de agosto del presente año.

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.

Finalmente se advierte que las intervenciones con ocasión de este trámite se reciben **ÚNICAMENTE** en el correo electrónico [sgtadminclld@notificacionesrj.gov.co](mailto:sgtadminclld@notificacionesrj.gov.co); toda documentación enviada a otro correo electrónico se tendrá por no presentada.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Caldas,

**RESUELVE**

**PRIMERO: NO AVOCAR** conocimiento de control inmediato de legalidad respecto del Decreto 116 del 15 de julio 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  
Maestrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS  
El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica por Estado Electrónico nro. 089 de fecha 23 de julio de 2020.  
Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo electrónico.  
Manizales, \_\_\_\_\_



HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA  
Secretario