

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

A.I. 14

Manizales, cinco (5) de febrero dos mil veintiuno (2021)

<b>Radicación:</b>	17 001 23 33 000 2021 00023 00
<b>Clase:</b>	Control Inmediato de Legalidad
<b>Entidad Territorial:</b>	Municipio de Victoria, Departamento de Caldas
<b>Acto Administrativo sometido a control</b>	Decreto número 012 de 1 de febrero de 2021

**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 012 de 1 de Febrero de 2021, 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), profiriéndose con posterioridad decretos relacionados con ello.

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 3 de febrero de 2021, bajo la radicación 17- 001- 23 - 33 - 000 - 2021 - 00023 - 00, le asignó por reparto, en el Grupo de medio de control de *Control de Legalidad de Actos Administrativos*, el Decreto número 012 de 1 de febrero de 2021 *“Por medio del cual se toman medidas transitorias para controlar la propagación del COVID – 19 en el municipio de Victoria, Caldas y se adoptan otras disposiciones”*, proferido por el alcalde municipal del Victoria – Caldas.

Procede entonces el Despacho 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 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 rememorar 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, cuandoquiera 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 el medio de *Control de Legalidad de Actos Administrativos*, respecto del Decreto número 012 de 1 de febrero de 2021 “*Por medio del cual se toman medidas transitorias para controlar la propagación del COVID – 19 en el municipio de Victoria, Caldas y se adoptan 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, y cuál es procedimiento a seguir?**

Al analizar el contenido del Decreto 012 de 1 de febrero de 2021 proferido por el Alcalde municipal de Victoria, Caldas, advierte el Despacho que el objetivo de éste es adoptar medidas transitorias para controlar la propagación del Covid – 19 en el municipio de Victoria – Caldas.

El Decreto 012 de 1 de febrero de 2021 se profiere en virtud de las facultades legales y constitucionales en especial las conferidas por *“el literal a) y literal c del numeral 2 del literal B del Artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la ley 1551 de 2012, ley 670 de 2001, artículo 29, 30 y numerales 6 y 7 del artículo 202 de la ley 1801 de 2016”*.

En su parte considerativa cita el Decreto 039 del 14 de enero de 2021, expedido por el Gobierno Nacional *“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 se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable, entre el 16 de enero de 2021 hasta el 1 de marzo de 2021.”*; y aclara que, a pesar de que el Ministerio del Interior autorizó al municipio de Victoria, Caldas, los planes pilotos para (i) establecimientos y locales comerciales que presten servicio de restaurante o bares, para el consumo de bebidas embriagantes dentro del establecimiento o local, se debe regular la prestación de dicho servicio con el fin de evitar el aumento en la propagación del virus Covid-19 en el municipio.

En la parte resolutive del Decreto en cita, se decreta la restricción a la movilidad de las personas y vehículos en todo el territorio que corresponde al Municipio de Victoria, Caldas desde el 01 de febrero de 2021 hasta el 28 de febrero de 2021, en el siguiente horario: Desde las 12:00 am hasta las 5:00 am del día siguiente. En el caso de los menores de edad la restricción a la movilidad será desde las 10:00 pm. Así mismo, se limita el horario de funcionamiento de los establecimientos de comercio desde el 01 al 28 de febrero de 2021, desde las 6:00 am a 11:30 pm, hora en la que deben quedar cerrados todos los establecimientos de comercio. Los establecimientos de comercio deberán apagar la música a las 11:00 P.M., por todo el mes de febrero de 2021. El expendio y consumo de bebidas embriagantes en establecimientos de comercio estará limitado a un horario comprendido entre las 10:00 am hasta 11:30 pm. De igual forma, se prohíbe el desarrollo de todo tipo de actividades que generen aglomeraciones. Durante estos mismos días no se permitirá la práctica equina en la zona urbana, ni en centros poblados del municipio, como tampoco la misma práctica recreativa en conjunto en la zona rural sin la previa autorización y coordinación de los interesados con la Secretaría de Gobierno Municipal. Durante este periodo queda prohibido la celebración de honras fúnebres en los domicilios. Y finalmente, se dispone que el uso de tapabocas es obligatorio como medida sanitaria para todos los ciudadanos que circulen por el Municipio de Victoria.

Así pues, al realizar un estudio minucioso del Decreto 012 de 1 de febrero de 2021, se evidencia que las medidas de orden público en él contenidas se desarrollan citando el decreto 039 del 14 de enero de 2021; pero al revisar tal Decreto, se advierte respecto de éste las siguientes situaciones:

- a. El Decreto 039 de 14 de enero de 2021, 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 039 de 14 de enero de 2021, ordena el aislamiento selectivo y distanciamiento individual responsable a partir del día 16 de enero hasta el 1 de marzo de 2021; y regula dichas medidas de aislamiento; 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”*.
- c. El Decreto 039 fue proferido el 14 de enero de 2021, es decir, que se expidió cuando ya había terminado el Estado de Excepción declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 637 de 6 de mayo 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. El Decreto 039 de 14 de enero de 2021, no constituye un Decreto Legislativo, y si bien es cierto que está firmado por 9 de los 18 Ministros de la República de Colombia, no se encuentra 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 2015<sup>1</sup> de la Corte Constitucional, así como en el auto proferido por la el Consejo de Estado<sup>2</sup> el 22 de abril de 2020.

Así pues, se concluye que:

---

<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).

1. El Decreto 039 de 14 de enero de 2021, no desarrolla 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 6 de mayo *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el Territorio Nacional”*.

2. El Decreto 039 de 14 de enero de 2021 no fue proferido dentro del Estado de Emergencia declarado.

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 6 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.

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 012 de 1 de febrero de 2021, expedido por el Alcalde municipal de Victoria, Caldas, no es pasible del control inmediato de legalidad y, en consecuencia, no se avocará conocimiento de éste, 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 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 012 del 1 de febrero de 2021, 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.

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 012 del 1 de febrero de 2021 *“Por medio del cual se toman medidas transitorias para controlar la propagación del COVID – 19 en el municipio de Victoria, Caldas y se adoptan otras disposiciones”*, proferido por el alcalde municipal del 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 012 del 1° de febrero de 2021, proferido por el señor alcalde de Victoria, Caldas, para los efectos que estimen conveniente 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 Secretaría 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**



**Jairo Ángel Gómez Peña  
Magistrado**