



REPÚBLICA DE COLOMBIA  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAUCA

-SALA DE DECISIÓN 001-  
SENTENCIA No. 077

Popayán, veintiuno (21) de mayo de dos mil veinte (2020)

Magistrado ponente      Carlos Leonel Buitrago Chávez  
Radicación:                19001-23-33-001-2020-00223-00  
Medio de control:        Control inmediato de legalidad  
Acto controlado:        Circular 32 del 18 de marzo de 2020  
Entidad emisora:        Municipio de Bolívar – Cauca.

De conformidad con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, y 136 y 151 -14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Sala hace el control de legalidad de la Circular 32 del 18 de marzo de 2020, denominada “*Acaparamiento y Especulación de Precios*”, expedida por el municipio de Bolívar – Cauca.

#### I. ANTECEDENTES

1. Mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el presidente de la República, con la firma de todos los ministros y en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las del artículo 215 de la Constitución Política y de la Ley 137 de 1994, luego de considerar, entre otras cosas, que el 7 de enero de 2020, la “*Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional*” y que el “6 de marzo de 2020 el

*Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional”; declaró, por 30 días calendario, el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, para “limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden...”, entre los fines más destacados.*

## 2. EL ACTO OBJETO DEL PRESENTE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

Posteriormente, el alcalde del municipio del Bolívar expidió la Circular mencionada, donde dispuso:

*“FECHA: 18 de marzo de 2020*

*PARA: propietarios y/o administradores de establecimientos públicos que comercializan productos sanitarios y de primera necesidad.*

*DE: Alcalde Municipal.*

*ASUNTO: Acaparamiento y especulación de precios*

*De conformidad con la declaratoria del coronavirus (Covid-19) como pandemia por parte de la OMS, y la expedición de la Resolución No. 385 de 12 de marzo de los corrientes del Ministerio de Salud y Protección Social que declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, con el propósito de que los entes territoriales puedan tomar las medidas extraordinarias que sean necesarias, direccionadas a contener la pandemia y poder implementar medidas para prevenir y controlar la propagación y mitigar sus efectos.*

*Así las cosas, de acuerdo con la Constitución Política en Colombia la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. El Estado, por mandato legal impide que obstruyan o restrinjan y evita cualquier abuso que haga una persona o empresa de su posición dominante en el mercado. En este sentido, la ley delimita el alcance de la libertad económica cuando lo exija el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación, máxime con la declaratoria de emergencia sanitaria a nivel nacional.*

*En virtud de lo anterior, la Administración Municipal EXHORTA a los propietarios y/o administradores de establecimientos de comercio cuyo objeto social este direccionado a la comercialización de productos de primera necesidad y sanitarios, al no acaparamiento, especulación y sobreprecios de los productos que comercializan los cuales son necesarios para el control de la pandemia.*

*Tal conducta será objeto de sanción conforme los establecido en el artículo 55 y 61 de la ley 1480 de 2011 “estatuto de protección al consumidor”, el artículo 298 del Código Penal según corresponda y demás normativas que rigen la materia”.*

## II. INTERVENCIONES

3. El municipio informó sobre el cumplimiento de las órdenes impartidas en el auto correspondiente y recalcó la legalidad de la referida circular, argumentando que se profirió con base en las facultades de la Ley 1801 de 2016 y como herramienta direccionada a la protección de la comunidad general, con el fin de prevenir la propagación del COVID-19 y hacer frente a las problemáticas sociales derivadas de la pandemia, específicamente con el control de los precios frente a productos de primera necesidad.

4. El Ministerio Público conceptuó que debía declararse improcedente el control inmediato de legalidad como quiera que no se cumplen los presupuestos legales que para el efecto establece el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Que su contenido material no permitía tenerlo como un acto objeto de estudio bajo el control inmediato de legalidad, ya que se trata de instrucciones generales realizadas a los propietarios y/o administradores de establecimientos públicos que comercializan productos sanitarios y de primera necesidad y que advierte sobre las consecuencias que implica el acaparamiento y especulación de precios respecto de los productos antes referidos, lo anterior, con ocasión de la declaratoria de emergencia COVID –

19, tomando como referencia lo definido en la Resolución No. 835 del 12 de marzo de 2020 proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social que declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional.

Que la Circular no desarrolla ni hace referencia alguna al Estado de excepción declarado a través del Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020, expedido por el Gobierno Nacional, como tampoco a ningún otro decreto expedido dentro del marco del estado de excepción declarado, por lo que no amerita un examen de legalidad en los términos del artículo 136 del CPACA, como quiera que no cumple los presupuestos legales para el efecto.

### III. CONSIDERACIONES

5. El Tribunal es competente para decidir en única instancia sobre la legalidad del acto administrativo referido, en razón a la entidad territorial que lo expidió, según lo establecido por el numeral 14° del artículo 151 del C.P.A.C.A.<sup>1</sup>, en concordancia con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

#### 6. SOBRE EL ESTADO DE EXCEPCIÓN.

La Carta autoriza al presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar tres estados de excepción: de guerra exterior<sup>2</sup>, de conmoción interior<sup>3</sup> y de emergencia<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> "Artículo 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: (...) 14. 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 fuesen dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al Tribunal del lugar donde se expidan. (...)".

<sup>2</sup> Artículo 212.

<sup>3</sup> Artículo 213.

<sup>4</sup> Artículo 215.

Los fundamentos del primero surgen de su propia denominación; los del segundo obedecen a una grave perturbación del orden público que desborde las capacidades ordinarias de la Fuerza Pública y que atente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado o la convivencia ciudadana y, los del tercero, de carácter residual, responden a hechos distintos de los anteriores que amenacen o perturben gravemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública.

Durante todos ellos, el Gobierno Nacional tiene facultades para expedir los decretos legislativos que considere necesarios para superar la situación. La revisión imperativa de estas normas está atribuida a la Corte Constitucional. El Congreso de la República debe reunirse y ser informado de la evolución de las circunstancias e incluso tiene la potestad de reformar los decretos legislativos, e igualmente el Ministerio Público debe cumplir precisas funciones. Esas competencias en lo que respecta al tercer caso, que ocupa la atención de la Sala, aparecen regulados de manera especial en los artículos 46 y siguientes de LEEE, Estatutaria que reglamenta el tema conforme al artículo 152 -e- de la Carta Política.

## 7. SOBRE EL CONTROL DE LEGALIDAD.

El Gobierno Nacional luego de declarar un estado de excepción, no es el único que expide normas jurídicas con el fin de concretar las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que lo provocaron, también las autoridades territoriales pueden y deben apoyarse en ellas con la misma finalidad conforme a los artículos 305 -1- y 315-1- de la Constitución Política, pues, Colombia es una República unitaria regida, entre otros, por el principio de coordinación de las actuaciones de las entidades públicas con cara al cumplimiento de los fines del Estado (arts. 1º, 209, ss., 298 y 311 C. Po.).

Esas medidas de carácter general que sean expedidas por las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa y que tengan como propósito el desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción, son objeto de control inmediato de legalidad por parte de los tribunales administrativos, de conformidad con los 136 y 151 -14- del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, del tenor siguiente:

*“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”.*

*“ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:  
(...)*

*14. 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”.*

La vinculación entre los decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción y los actos administrativos pasibles de control inmediato de legalidad resulta evidente cuando en estos, expresamente, se mencionan aquellos como soporte normativo. Sin embargo, en opinión de la Sala, también existe cuando pese a que no se citen textualmente los primeros, sí aparecen como premisas normativas tácitas de los segundos, pues, la norma

transcrita no distingue entre una y otra eventualidad y solo exige el “desarrollo” como conector entre tales disposiciones.

Empero no todo acto general es pasible del control inmediato de legalidad, sino que este aplica a los que contengan una decisión de la autoridad, capaz de producir efectos jurídicos, esto es, de crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas generales<sup>5</sup>, *“con independencia de la forma que revista o de la nominación que se le asigne, son actos administrativos y, por tanto, pueden ser objeto de control judicial”*<sup>6</sup>.

Como lo aclara el Consejo de Estado<sup>7</sup>, *“aun cuando las instrucciones, circulares y resoluciones administrativas son actos de la administración en sentido lato, pues por razón de su naturaleza contienen directrices, orientaciones o instrucciones que se dictan para desarrollar la actividad administrativa o para informar aspectos propios de la prestación de un servicio o de la realización de una determinada función, no todos tienen la virtualidad de generar efectos jurídicos, teniendo esta capacidad únicamente aquellos que crean, extinguen o modifican situaciones jurídicas, estando limitado a estos últimos el control por la jurisdicción de lo contencioso administrativo”*<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 11 de abril de 2019. MP. Nubia Margoth Peña Garzón. Exp. 11001-03-24-000-2012-00211-00. Providencia del 18 de julio de 2012. MP. María Elizabeth García González. Exp. 11001-03-24-000-2007-00193-00. Providencia del 1 de febrero de 2001. MP. Olga Inés Navarrete Barrero. Exp 6375. Providencia del 9 de marzo de 2009. MP. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Exp. 2005-00285.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Veintisiete Especial de Decisión, auto del 23 de abril de 2020, C.P: Rocío Araújo Oñate, Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01064-00(CA)A.

<sup>7</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 30 de septiembre de 2019, Auto interlocutorio. MP Exp. 11001-03-24-000-2018-00166-00. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 11 de abril de 2019. MP. Nubia Margoth Peña Garzón. Exp. 11001-03-24-000-2012-00211-00. Providencia del 18 de julio de 2012. MP. María Elizabeth García González. Exp. 11001-03-24-000-2007-00193-00. Providencia del 1 de febrero de 2001. MP. Olga Inés Navarrete Barrero. Exp 6375. Providencia del 9 de marzo de 2009. MP. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta. Exp. 2005-00285.

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Veintisiete Especial de Decisión, auto del 23 de abril de 2020, C.P: Rocío Araújo Oñate, Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01064-00(CA)A.

En suma, el sistema de competencias de las entidades y servidores públicos, incluida la Rama Judicial, es taxativo conforme a los artículos 6º y 121 de la Constitución Política. Por ello si el acto del que se trate fue expedido por fuera del marco legal de la declaratoria del estado de emergencia, ya porque temporalmente es anterior o posterior a la vigencia de la misma ora porque si bien se emitió dentro de ese lapso no fue sustentado en ella expresa ni tácitamente, el Tribunal carece de competencia para analizarlo por la vía del control inmediato de legalidad, aunque, por supuesto, sí podría juzgarlo a través de las otras previstas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, previo el cumplimiento de los correspondientes requisitos formales.

## 8. DEL CASO CONCRETO.

8.1. En el presente asunto, se tiene que a través de la Circular 032 del 18 de marzo de 2020, suscrita por el alcalde municipal de Bolívar – Cauca, exhorta o advierte a los propietarios y/o administradores de establecimientos de comercio que se dedican a la comercialización de productos de primera necesidad en el municipio, para que se abstengan de llevar a cabo actuaciones de acaparamiento o sobreprecios, so pena de las sanciones establecidas en el Estatuto del Consumidor -Ley 1480 de 2011- y el Código Penal.

8.2. Sin embargo, se trata de una circular meramente informativa que no contiene una decisión de la autoridad capaz de producir efectos jurídicos, esto es, de crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas generales. De manera que su contenido no comporta un acto administrativo y, por ende, no puede ser sujeto de control inmediato de legalidad.



Al respecto, el Consejo de Estado, en providencia del 23 de abril de 2020<sup>9</sup>, concluyó que no era procedente llevar a cabo el control inmediato de legalidad, al considerar que *“la circular objeto de estudio en el sub examine corresponde al ejercicio de funciones y a la adopción de medidas de carácter administrativo, porque con ella se efectivizan las atribuciones de ordenación y dirección que le corresponden al Secretario General de la entidad; sin embargo, no tienen la virtud de crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas de carácter general y tampoco para los servidores que hacen parte de la entidad ni para los administrados, pues su contenido es meramente operacional e instrumental”*.

En la misma línea, mediante providencia del 27 de abril de 2020<sup>10</sup>, explicó que, incluso, cuando *“el contenido de la circular podría haber resultado afín con el objeto del citado decreto”*<sup>11</sup>, para efectos del control de legalidad inmediato, bajo ninguna circunstancia ello permite considerar como satisfecho el presupuesto legal consistente en que la medida objeto del control inmediato de legalidad constituya un desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, de manera que no es procedente su estudio a través del medio de control contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA.”.

8.3. En suma, si bien la Circular 032 del 18 de marzo de 2020, se dictó en desarrollo de la actividad administrativa, incluso cuando estaba vigente el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020<sup>12</sup>, y por su temática -COVID 19- podría resultar afín con el objeto de dicho Decreto; ello no conlleva a la procedencia

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Veintisiete Especial de Decisión C.P: Rocío Araújo Oñate, radicación número: 11001-03-15-000-2020-01064-00(CA)A.

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Veinticinco Especial de Decisión. C.P. Marta Nubia Velásquez Rico, radicación número: 11001-03-15-000-2020-01214-00.

<sup>11</sup> De acuerdo con el artículo 3 del Decreto Legislativo 417 de 2020: *“Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo”* (subrayado fuera del texto).

<sup>12</sup> Que rigió, según su artículo 4º, a partir de su publicación que se cumplió en la misma fecha en el Diario Oficial CLVI N. 51259.

del control inmediato de legalidad, ya que, se recalca, no corresponde a un acto administrativo propiamente, esto es, no crea, extingue o modifica situaciones jurídicas.

9. Por tanto, la Sala declarará la improcedencia del control inmediato de legalidad frente al acto en comentario.

## V. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Cauca administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### FALLA:

PRIMERO. DECLARAR IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad frente a la Circular 032 del 18 de marzo de 2020, expedida por el municipio de Bolívar – Cauca, al tenor de lo expuesto.

SEGUNDO. Notifíquese lo decidido al municipio en comentario, a la Procuraduría y a la comunidad mediante aviso de conformidad con el CPACA y a través de los medios electrónicos correspondientes.

TERCERO. Publíquese esta decisión en la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o Rama Judicial o en el sitio web que disponga el Consejo Superior de la Judicatura y efectúese el registro de la actuación en el Sistema Judicial Justicia Siglo XXI. En firme esta sentencia, archívese la actuación.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los magistrados,

Radicación: 19001-23-33-001-2020-0223-00.  
Acto controlado: Circular 32 del 18 de marzo de 2020.  
Entidad Emisora: Municipio de Bolívar - Cauca.  
Medio de control: Control inmediato de legalidad.

Tribunal Administrativo del Cauca



CARLOS HERNANDO JARAMILLO DELGADO



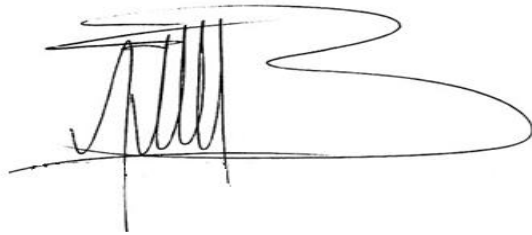
NAUN MIRAWAL MUÑOZ MUÑOZ



DAVID FERNANDO RAMÍREZ FAJARDO



JAIRO RESTREPO CÁCERES



CARLOS LEONEL BUITRAGO CHÁVEZ