



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín

A.I.:111

Asunto:	Avoca conocimiento
Medio de control:	Control Inmediato de Legalidad
Radicación:	17001-23-33-000-2020-00090-00
Demandante:	Municipio de La Dorada
Demandados:	Decreto n° 225 del 26 de marzo de 2020 Decreto n° 227 del 29 de marzo de 2020

Manizales, tres (3) de abril de dos mil veinte (2020).

ASUNTO

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (en adelante CPACA), en concordancia con el artículo 136 del mismo estatuto, procede este Despacho a decidir si avoca el conocimiento del medio de control inmediato de legalidad respecto de los Decretos n° 225 del 26 de marzo de 2020 y n° 227 del 29 de marzo de 2020, expedidos por el Alcalde del Municipio de La Dorada.

ANTECEDENTES

El 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República profirió el Decreto n° 417, con el cual declaró el 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 treinta días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho acto jurídico.

Con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en todo el territorio nacional, tanto el Gobierno Nacional como las autoridades territoriales han proferido decretos adoptando medidas tendientes a conjurar la crisis generada por el COVID-19.

Atendiendo lo anterior, mediante Comunicado n° 001 del 24 de marzo de 2020 dirigido a las autoridades administrativas territoriales del Departamento de Caldas, la Presidencia del Tribunal Administrativo de

Caldas solicitó el envío de los actos administrativos expedidos en desarrollo o con fundamento en el estado de emergencia mencionado.

Con Acuerdo n° PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura exceptuó de la suspensión de términos adoptada en los Acuerdos n° PCSJA20-11517, n° PCSJA20-11521 y n° PCSJA20-11526 de marzo de 2020, las actuaciones que con ocasión del control inmediato de legalidad deban adelantar el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos del país.

El 1º de abril de 2020, el Alcalde Municipal de La Dorada remitió por correo electrónico a la Oficina Judicial de Manizales los Decretos n° 225 del 26 de marzo de 2020 y n° 227 del 29 de marzo de 2020, para que se efectuara el control de legalidad correspondiente.

El 2 de abril de 2020, el asunto fue repartido entre los Magistrados de este Tribunal, correspondiendo su conocimiento al suscrito Magistrado.

CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Generalidades del control inmediato de legalidad

El artículo 215 de la Constitución Política autoriza al Presidente de la República para declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de 30 días que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario, cuando quiera que se presenten hechos distintos a los previstos en los artículos 212 y 213 de la misma Carta Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

La Ley 137 de 1994, “*Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia*”, estableció en su artículo 20 lo siguiente en relación con el control de legalidad respecto de las medidas adoptadas en desarrollo de los estados de excepción:

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.

En similar sentido fue regulado el control inmediato de legalidad en el artículo 136¹ del CPACA; y el trámite correspondiente fue previsto en el artículo 185 del mismo código².

El Consejo de Estado ha precisado³ que la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos:

35.1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.

¹ **“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”.

² **“ARTÍCULO 185. TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS.** *Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido (sic) de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:*

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.

2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.

4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.

5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.

6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional”.

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Consejero Ponente: Dr. Hernando Sánchez Sánchez. Sentencia del 26 de septiembre de 2019. Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00.

35.2. *Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la **potestad reglamentaria**, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.*

35.3. *Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política). (Negrilla es del texto).*

La competencia para conocer del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general proferidos por autoridades departamentales y municipales en desarrollo de los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción, corresponde en única instancia a los Tribunales Administrativos del lugar donde aquellos se expidan, conforme lo prevé el numeral 14 del artículo 151 del CPACA⁴.

Procedencia de control inmediato de legalidad

Al analizar el contenido de los Decretos n° 225 del 26 de marzo de 2020 y n° 227 del 29 de marzo de 2020, este Despacho considera que resulta procedente avocar conocimiento de control inmediato de legalidad, por cuanto los mismos fueron proferidos en desarrollo de los decretos legislativos emitidos como consecuencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en todo el territorio nacional, tal como se señala a continuación.

Con fundamento, entre otras disposiciones, en lo previsto por el Decreto n° 457 de 2020, con el cual se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, el Alcalde del Municipio de La Dorada expidió el Decreto n° 225 del 26 de marzo de 2020, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS DE ORDEN PÚBLICO PARA LA ADQUISICIÓN DE BIENES E INSUMOS DE PRIMERA NECESIDAD EN EL MUNICIPIO DE LA DORADA CALDAS DURANTE EL PERIODO DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ORDENADO POR EL GOBIERNO NACIONAL MEDIANTE EL DECRETO 457 DE 2020”*.

En ese sentido, implementó la medida de *“pico y cédula”* para la realización

⁴ **“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”*.

de las compras de productos de primera necesidad, al tiempo que fijó el horario permitido para tales efectos y mantuvo el previsto para los establecimientos y locales comerciales de alimentación, farmacéuticos, médicos, de aseo e higiene y de alimentos para mascotas.

Por su parte, con el Decreto n° 227 del 29 de marzo de 2020 “(...) SE ADOPTAN LAS MEDIDAS ORDENADAS A TRAVÉS DEL DECRETO LEGISLATIVO No. 491 de 2020 EN EL MUNICIPIO DE LA DORADA CALDAS”.

El Decreto n° 491 de 2020 adoptó medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y tomó medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

De esa manera, el Alcalde del Municipio de La Dorada derogó el párrafo primero del artículo primero del Decreto n° 223 del 24 de marzo de 2020, teniendo en cuenta que el artículo 14 del Decreto Legislativo n° 491 de 2020 dispuso que en el evento en que los procesos de selección tuvieran listas de elegibles en firme, se efectuarían los nombramientos y las posesiones en los términos legales, acudiendo para tales efectos al uso de medios tecnológicos; y que tales servidores públicos estarían en etapa de inducción durante la emergencia sanitaria, y en período de prueba una vez superada la contingencia.

Además del desarrollo que los actos señalados realizan respecto de decretos legislativos proferidos como consecuencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado en todo el territorio nacional, el Despacho considera necesario pronunciarse en relación con la oportunidad del control de legalidad.

En efecto, se observa que el Alcalde del Municipio de La Dorada remitió los mencionados actos por fuera del término previsto por el inciso 2° del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con el artículo 136 del CPACA, esto es, dentro de las 48 horas siguientes a su expedición.

No obstante lo anterior, este Despacho estima que la demora de la entidad territorial en enviar los decretos a que se refiere el control inmediato de legalidad, no constituye una causal para no avocar el conocimiento de los mismos, como quiera que el inciso 2° del artículo 136 del CPACA impone a la autoridad judicial el deber de asumir de oficio el examen de tales actos.

Sobre este tema, el Consejo de Estado se pronunció en los siguientes términos⁵:

iii) Como control oficioso se señala que según el inc. 2º del art. 20 de la Ley 137 de 1994 las autoridades competentes que expidan las medidas administrativas sujetas a control de legalidad, las enviarán a la jurisdicción contenciosa administrativa, “dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición”. Quiso el legislador que el examen de legalidad no necesitara de la iniciativa de los particulares, aunque no la excluye⁶; basta que las normas sean expedidas para que surja la competencia de esta jurisdicción y la obligación de la autoridad que las profiere de remitirlas a examen. Luego, si la autoridad ejecutiva incumple su deber legal de enviarlas a esta jurisdicción, dentro del término de las 48 horas siguientes a su expedición, el juez administrativo está facultado para asumir el examen de las mismas en forma oficiosa o, incluso, como resultado del ejercicio del derecho constitucional de petición formulado ante él por cualquier persona.

Al ser procedente entonces el control inmediato de legalidad respecto de los Decretos n° 225 del 26 de marzo de 2020 y n° 227 del 29 de marzo de 2020, para su trámite se acudirá a lo previsto por el artículo 185 del CPACA.

Se aclara que las actuaciones correspondientes se auxiliarán a través de medios electrónicos, teniendo en cuenta que mediante Acuerdo n° PCSJA20-11518 del 16 de marzo de 2020 el Consejo Superior de la Judicatura dispuso, entre otros aspectos, que los funcionarios y empleados judiciales deben trabajar desde sus casas por el término que dure la suspensión de términos judiciales.

Para los anteriores efectos, se dispone de una cuenta de correo electrónico que se indica en la parte resolutive de esta providencia.

De otra parte, de conformidad con el numeral 3 del artículo 185 del CPACA, se formulará invitación a la Personería Municipal de La Dorada, a la Cámara de Comercio de Manizales y a la Comisión Nacional del Servicio Civil para que de acuerdo con sus competencias y dentro del término que se señalará en la parte resolutive de este auto, presenten concepto las dos primeras entidades en relación con el Decreto n° 225 del 26 de marzo de 2020, y la última frente al Decreto n° 227 del 29 de marzo de 2020.

⁵ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Dr. Danilo Rojas Betancourth. Sentencia del 8 de julio de 2014. Radicación número: 11001-03-15-000-2011-01127-00(CA)

⁶ Cita de cita: Consejo De Estado, Sala Plena, sentencia del 7 de febrero de 2000, exp. CA-033, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Caldas,

RESUELVE

Primero. **AVOCAR conocimiento** de control inmediato de legalidad respecto de los Decretos n° 225 del 26 de marzo de 2020 y n° 227 del 29 de marzo de 2020, proferidos por el Alcalde del Municipio de La Dorada, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

Segundo. Por la Secretaría de esta Corporación, **FÍJESE** un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad de los actos administrativos respecto de los cuales se avoca conocimiento, a través de la dirección de correo electrónico dispuesta para tal fin, según se precisa en el ordinal séptimo de este auto.

La publicación del aviso se hará en 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, y contendrá además copia de los decretos objeto de control.

Tercero. De conformidad con el numeral 3 del artículo 185 del CPACA, **SE INVITA** a la Personería Municipal de La Dorada, a la Cámara de Comercio de Manizales y a la Comisión Nacional del Servicio Civil para que dentro del término de veinte (20) días siguientes a la recepción de la comunicación que para el efecto envíe la Secretaría de esta Corporación, por escrito y según sus competencias, presenten concepto las dos primeras entidades acerca del contenido del Decreto n° 225 del 26 de marzo de 2020, y la última respecto del Decreto n° 227 del 29 de marzo de 2020.

Por la Secretaría de la Corporación, **COMUNÍQUESE** la invitación a los buzones judiciales respectivos de las entidades mencionadas y adjúntese al mensaje copia de los Decretos n° 225 del 26 de marzo de 2020 y n° 227 del 29 de marzo de 2020 y de esta providencia.

Cuarto. Por la Secretaría de esta Corporación, **NOTIFÍQUESE** la presente decisión a los señores Alcalde del Municipio de La Dorada y Gobernador del Departamento de Caldas, 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 además de este auto, copia de los decretos objeto del control inmediato de legalidad iniciado, para que dentro del término de diez (10) días siguientes a la respectiva comunicación, se pronuncien al respecto, si así lo estiman pertinente.

Quinto. Por la Secretaría de esta Corporación, **NOTIFÍQUESE** esta providencia al Ministerio Público, al buzón de correo electrónico para notificaciones judiciales que repose en los archivos de la Secretaría del Tribunal, a través de mensaje de datos que contendrá además de este auto, copia de los Decretos n° 225 del 26 de marzo de 2020 y n° 227 del 29 de marzo de 2020.

Sexto. Por la Secretaría de esta Corporación, **REQUIÉRASE** al Alcalde del Municipio de La Dorada, para que dentro del término de diez (10) días siguientes a esta providencia, remita los antecedentes administrativos que sirvieron de fundamento o dieron lugar a la expedición de los Decretos n° 225 del 26 de marzo de 2020 y n° 227 del 29 de marzo de 2020, a excepción de las normas de carácter general.

Séptimo. Las intervenciones que con ocasión de este trámite, realicen los particulares, el Alcalde de La Dorada, el Gobernador del Departamento de Caldas, el Agente del Ministerio Público y las entidades públicas invitadas, se recibirán **únicamente** en la siguiente cuenta de correo electrónico de la Secretaría del Tribunal Administrativo de Caldas: tadmin05cld@notificacionesrj.gov.co

Octavo. Expirado el término de la publicación del aviso y del término probatorio, por la Secretaría de esta Corporación, **PASE el asunto** al Ministerio Público, para que dentro de los diez (10) días siguientes, rinda el concepto que estime pertinente.

Noveno. Vencido el término de traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, por la Secretaría de esta Corporación, **REMÍTASE** a Despacho el expediente, sea de manera electrónica o física según las circunstancias de normalidad en la prestación del servicio de justicia, a efectos de proyectar la decisión que en derecho corresponda.

Décimo. Por la Secretaría de esta Corporación, **HÁGANSE** las anotaciones pertinentes en el programa informático "*Justicia Siglo XXI*".

Notifíquese, publíquese y cúmplase



AUGUSTORAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado