

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

Manizales, miércoles primero (1º) abril dos mil veinte (2020)

Radicación:	17- 001- 2333 - 000 - 2020 - 00085 - 00
Clase:	Control Inmediato de Legalidad
Entidad Territorial	Municipio de Norcasia, Departamento de Caldas
Actos Administrativos sometidos a control	Decretos Números 013 (marzo 14), 014 (marzo 15), 016 (marzo 17), 017 (marzo 17), 18 (marzo 20), 19 (marzo 22) y 20 (marzo 25)

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 de los Decretos números 013, 014, 016, 017, 18, 19 y 20, expedidos durante el mes de marzo de 2020, por señor el Alcalde del Municipio de Norcasia, Departamento de 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.

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 27 de marzo de 2020, bajo la radicación 17- 001- 2333 - 000 - 2020 - 00085 - 00, le asignó por reparto, en el Grupo de medio de control de *Control de Legalidad de Actos Administrativos*, los siguientes Decretos, expedidos por el señor Alcalde Municipal de Norcasia, Caldas:

1. Decreto número 013 (marzo 14 de 2020), *“Por medio del cual se ordena cancelar, suspender o postergar todo evento público o privado de concentración masiva de más de 100 personas en el municipio de Norcasia y se dictan medidas frente a la pandemia del Coronavirus (COVID 19)”*
2. Decreto número 014 (marzo 15 de 2020), *“Por medio del cual se adoptan nuevas medidas de atención y contención del virus (COVID 19)”*
3. Decreto número 016 (marzo 17 de 2020), *“Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Norcasia, Caldas, para la contención del COVID 19 (Coronavirus)”*
4. Decreto 017 número (marzo 17 de 2020), *“Por medio del cual se compilan los decretos 13 y 14 de 2020 y se dictan otras disposiciones”*
5. Decreto número 18 (marzo 20 de 2020), *“Por medio del cual se toman medidas especiales para garantizar la seguridad de los habitantes del municipio de Norcasia para la contención del COVID - 19 (Coronavirus)”*
6. Decreto número 19 (marzo 22 de 2020) *“Por medio del cual se modifica el artículo 1 y 3, (sic) del decreto 18 del 20 de marzo de 2020”*
7. Decreto número 20 (marzo 25 de 2020) *“Por el cual se implementa el aislamiento preventivo obligatorio, para conservar el orden público, la vida, la salud y otras disposiciones para hacer frente al virus COVID - 19 y su expansión”*

Procede entonces, que el Despacho pase a estudiar si, en verdad, dichos decretos han de tener el control automático de legalidad consagrado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, estudio al cual pasa el Despacho, 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 recordar 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, cuando quiera 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) ¿los actos administrativos materia de examen son de carácter general, proferidos en ejercicio de la función administrativa?, (ii) ¿los actos administrativos materia de examen han sido expedidos, en efecto, como desarrollo de los decretos legislativos dictados en el curso del actual estado de excepción, cuáles sí, cuáles no?, y (iii) respecto de aquellos que, finalmente, hayan de tener control, ¿cuál es el procedimiento a seguir?

Primer interrogante: ¿los actos administrativos materia de examen son de carácter general, proferidos en ejercicio de la función administrativa?

Para el Despacho resulta imprescindible retomar todos y cada uno de los decretos materia de examen, a fin de poder luego dar respuesta al interrogante formulado. Los decretos son los siguientes:

1. Decreto número 013 (marzo 14 de 2020), *“Por medio del cual se ordena cancelar, suspender o postergar todo evento público o privado de concentración masiva de más de 100 personas en el municipio de Norcasia y se dictan medidas frente a la pandemia del Coronavirus (COVID 19)”*
2. Decreto número 014 (marzo 15 de 2020), *“Por medio del cual se adoptan nuevas medidas de atención y contención del virus (COVID 19)”*
3. Decreto número 016 (marzo 17 de 2020), *“Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Norcasia, Caldas, para la contención del COVID 19 (Coronavirus)”*
4. Decreto 017 número (marzo 17 de 2020), *“Por medio del cual se compilan los decretos 13 y 14 de 2020 y se dictan otras disposiciones”*
5. Decreto número 18 (marzo 20 de 2020), *“Por medio del cual se toman medidas especiales para garantizar la seguridad de los habitantes del municipio de Norcasia para la contención del COVID - 19 (Coronavirus)”*
6. Decreto número 19 (marzo 22 de 2020) *“Por medio del cual se modifica el artículo 1 y 3, (sic) del decreto 18 del 20 de marzo de 2020”*
7. Decreto número 20 (marzo 25 de 2020) *“Por el cual se implementa el aislamiento preventivo obligatorio, para conservar el orden público, la vida, la salud y otras disposiciones para hacer frente al virus COVID - 19 y su expansión”*

Examinado uno a uno los artículos de los decretos en mención, el Despacho corrobora la estirpe general, impersonal y abstracta de cada uno de ellos y el ejercicio que el señor Alcalde del municipio de Norcasia 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 de los decretos bajo examen.

Segundo interrogante: ¿los decretos materia de examen han sido expedidos, en efecto, como desarrollo de los decretos legislativos dictados en el curso del actual estado de excepción?

Al analizar cuidadosamente el contenido de los Decretos proferidos por el Alcalde municipal de Norcasia, Caldas, 013, 014, 016 y 017 del 14, 15, 17 y 17 de marzo de 2020, respectivamente, advierte el Despacho que los mismos no fueron proferidos en desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el señor

Presidente de la República en todo el territorio nacional, como consecuencia de la pandemia originada por el COVID-19, mediante Decreto número 417 del 17 de marzo de 2020, expedido por el Presidente de la República, o con fundamento en los demás decretos legislativos suscritos por el Gobierno Nacional en torno a tal declaratoria.

Es decir: se corrobora con el estudio de los Decretos en mención que, si bien mediante éstos se ordena 1) *cancelar, suspender o postergar todo evento público o privado de concentración masiva de más de 100 personas en el municipio de Norcasia y se dictan medidas frente a la pandemia del Coronavirus (COVID 19)*, 2) *se adoptan nuevas medidas de atención y contención del virus (COVID 19)*, 3) *se declara la urgencia manifiesta en el municipio de Norcasia, Caldas, para la contención del COVID 19 (Coronavirus)*, y 4) *se compilan los decretos 13 y 14 de 2020 y se dictan otras disposiciones*, su estructura normativa no tiene origen ni obedecen o se fundan en el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, ni en ninguno otro de los Decretos Legislativos que se profirieron con posterioridad y como consecuencia de este.

Sumado a lo anterior, se evidencia que los decretos 013 y 014 de 14 y 15 de marzo de 2020, respectivamente, se profirieron con anterioridad al Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, mediante el cual se declara el estado de Emergencia económica, social y ecológica y, los proferidos el 17 de marzo de 2020, esto es, los decretos 016 y 017, no tienen sustento en dicha declaratoria, en tanto la materia que regulan es, de un lado, la declaratoria de urgencia manifiesta (Decreto 016), materia para la cual existe normativa especial en el Estatuto de Contratación del Estado y, de otra parte, la compilación de los decretos 13 y 14, actos administrativos que, como ya se constató, fueron expedidos con anterioridad a la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Todo lo anterior, resulta suficiente para que el Despacho considere que no es procedente avocar el conocimiento del control inmediato de legalidad respecto de los Decretos 013, 014, 016 y 017 de marzo de 2020, proferidos por el Alcalde municipal de Norcasia, Caldas, por no desarrollar los Decretos Legislativos proferidos en el marco de la declaratoria de Emergencia económica, social y ecológica, declarada en el territorio Nacional, con ocasión a la pandemia originada por el COVID-19, como lo disponen los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, tal como se dirá en la parte resolutive de esta providencia.

Tercer interrogante: respecto de aquellos que, finalmente, hayan de tener control, ¿cuál es el procedimiento a seguir?

Finalmente, advierte el Despacho que los Decretos 18 (marzo 20), 19 (marzo 22) y 20 (marzo 25), mediante los cuales el alcalde del municipio de Norcasia, Caldas, respectivamente, 1) toma medidas especiales para garantizar la seguridad de los

habitantes del municipio de Norcasia para la contención del COVID - 19 (Coronavirus), 2) modifica el artículo 1 y 3, (sic) del decreto 18 del 20 de marzo de 2020, y 3) implementa el aislamiento preventivo obligatorio para conservar el orden público, la vida, la salud y otras disposiciones para hacer frente al virus – COVID 19 y su expansión, se fundan y profieren en desarrollo de los decretos emitidos en desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en todo el Territorio Nacional, específicamente los Decretos números 418 de 18 de marzo de 2020 “*Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público*”, 420 de marzo 18 “*Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19*”, y 457 del 22 de marzo del mismo año “*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*”.

Concretamente, en lo que refiere al procedimiento a seguir para efectos del trámite del presente medio de control, el artículo 185 del CPACA, preceptúa:

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 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. (Subrayas fuera de texto)

Adicionalmente, el artículo 186 del CPACA, establece:

“ARTÍCULO 186. Todas las actuaciones judiciales susceptibles de surtirse en forma escrita se podrán realizar a través de medios electrónicos, siempre y cuando en su envío y recepción se garantice su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. La autoridad judicial deberá contar con mecanismos que permitan acusar recibo de la información recibida, a través de este medio.

PARÁGRAFO. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura adoptará las medidas necesarias para que en un plazo no mayor de cinco (5) años, contados a partir de la vigencia del presente Código, sea implementado con todas las condiciones técnicas necesarias **el expediente judicial electrónico**, que consistirá en un conjunto de documentos electrónicos correspondientes a las actuaciones judiciales que puedan adelantarse en forma escrita dentro de un proceso. (Subrayas a fuera de texto)

Norma igualmente aplicable, en lo pertinente, dada la situación excepcional en materia de funcionamiento y prestación del servicio de Administración de Justicia por parte de la Rama Judicial y, en particular, del Tribunal Administrativo de Caldas, en el actual momento, es el Decreto Legislativo 491 de marzo 28 de 2020 *“Por el cual se adoptan 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 se toman 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”*, en especial en lo que consagran los artículos 11 y 12.

En virtud de las anteriores consideraciones de la presente Providencia, las decisiones a tomar por el Despacho son las siguientes:

1. No avocar conocimiento del Control Inmediato de Legalidad de los Decretos 013, 014, 016 y 017, proferidos por el señor Alcalde del municipio de Norcasia - Caldas. Decisión, la presente, 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 de los Decretos 013, 014, 016 y 017 proferidos por el señor alcalde de Norcasia, Caldas, para los efectos que estimen conveniente según su competencia.
2. Avocar conocimiento de los Decretos 18, 19 y 20, expedidos por el alcalde municipal de Norcasia, Caldas, tal como se dirá en la parte resolutive de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

IV. Resuelve,

Primero: No avocar conocimiento del trámite del medio de control inmediato de legalidad, respecto de los Decretos números 013 de 14 de marzo de 2020, 014 de 15 de marzo de 2020, 016 de 17 de marzo de 2020 y 017 de 17 de marzo de 2020, proferidos por el señor Alcalde del municipio de Norcasia - Caldas. **Por Secretaría de esta Corporación se hará llegar al Despacho del señor Gobernador y a la Secretaría Jurídica del Departamento de Caldas, vía correo electrónico, el texto integro de los Decretos 013, 014, 016 y 017, proferidos por el señor alcalde de Norcasia, Caldas, para los efectos que estimen convenientes, según su competencia, todo, conforme las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.**

Segundo: Avocar el conocimiento del trámite del correspondiente medio de control inmediato de legalidad respecto de los Decretos número 18 (marzo 20), *mediante el cual el señor alcalde municipal de Norcasia, Caldas, toma medidas especiales para garantizar la seguridad de los habitantes del municipio de Norcasia para la contención del COVID - 19 (Coronavirus);* número 19 (marzo 22), *mediante el cual modifica el artículo 1 y 3, (sic) del decreto 18 del 20 de marzo de 2020,* y número 20 (marzo 25), *por medio del cual implementa el aislamiento preventivo obligatorio para conservar el orden público, la vida, la salud y otras disposiciones para hacer frente al virus – COVID 19 y su expansión;* por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Tercero: Por la **Secretaría de esta Corporación** fijar en la página web de la Rama Judicial – Tribunal Administrativo de Caldas, el aviso correspondiente sobre la existencia del proceso, adjuntando copia de los Decretos objeto de control, por el **término de diez (10) días**, durante los cuales **cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito** defendiendo o impugnando la legalidad del acto objeto de control. Escritos de la ciudadanía, que serán recibidos a través de la dirección de correo electrónico prevista para tal fin en el ordinal sexto de esta providencia.

Cuarto: Invitar a las **universidades de Caldas y de Manizales**, con el fin de que presenten por escrito su concepto sobre los Decretos 18, 19 y 20 de Marzo 20, 22 y 25 de 2020, en especial en lo que atañe al alcance y la eficacia de los decretos bajo control de legalidad en la prevención de la extensión y difusión de la pandemia, desde el punto de vista de las ciencias de la salud. Ello dentro de los ocho (8) días siguientes al recibo de la comunicación, el cual enviará a la Secretaría de esta Corporación. Todo ello de conformidad con el numeral 3 del artículo 186 del CPACA.

Por la Secretaria de esta Corporación, **comuníquese** esta invitación a los buzones judiciales correspondientes de las entidades mencionadas, adjuntando la copia de los Decretos 18 de 20 de marzo de 2020, 19 de 22 de marzo de 2020 y 20 de de 25 de marzo de 2020, así como la copia de la presente providencia.

Quinto: Por la **Secretaría de esta Corporación** **notificar** inmediatamente a través del correo electrónico al alcalde del municipio de Norcasia – Caldas y al Gobernador del Departamento de Caldas, para que dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación, hagan los pronunciamiento con consideren pertinentes.

Sexto: Por la **Secretaría de esta Corporación**, **notificar personalmente** de esta providencia, a través del correo electrónico, al Ministerio Público, adjuntando los actos administrativos objeto de control, Decretos 18, 19 y 20 de 2020, proferidos por el señor Alcalde de Norcasia, Caldas.

Séptimo: Las intervenciones que con ocasión a este trámite realicen los particulares, las autoridades, y el Agente del Ministerio Público, se reciben **únicamente** en la siguiente cuenta de correo electrónico:

Correo de la Secretaría del Tribunal Administrativo: tadmin02cld@notificacionesrj.gov.co

Octavo: Por la **Secretaría de esta Corporación** **requerir** al alcalde del municipio de Norcasia - Caldas, para que, dentro de los diez (10) días siguientes remita los antecedentes administrativos que sirvieron de fundamento para la expedición de los Decretos 18, 19 y 20 de 20, 22 y 25 de marzo de 2020, respectivamente.

Noveno: Vencido el término de la publicación del aviso, 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.

Décimo: Por la Secretaría de esta Corporación, **notifíquese** la presente decisión a través de la página web de la Rama Judicial – Tribunal Administrativo de Caldas.

Décimo primero: Por la Secretaría de este Tribunal, hagáanse las anotaciones pertinentes en el programa informático “*Justicia Siglo XXI*”.

Notifíquese y cúmplase

A handwritten signature in black ink on a light gray background. The signature is fluid and cursive, starting with a large loop on the left and ending with a smaller loop on the right.

Jairo Ángel Gómez Peña
Magistrado Ponente