

REPÚBLICA DE COLOMBIA



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

Manizales, dieciocho (18) de mayo de dos mil veinte (2020)

Medio de control: Control inmediato de legalidad
Radicación: 17001-23-33-000-2020-00132-00
Acto Administrativo: Decreto 084 del 12 de mayo 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 sobre el Decreto 084 del 12 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Riosucio – Caldas, “Por el cual se modifica parcialmente el Decreto nro. 080 del 8 de mayo de 2020”.

ANTECEDENTES

A través de Decreto nro. 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 el mismo término el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional mediante el Decreto nro. 637.

Con ocasión de los Estados de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, 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 proferido múltiples medidas de carácter general con el fin de desarrollar y hacer efectivas las decisiones adoptadas en esos decretos legislativos.

Conforme con lo preceptuado en el Acuerdo número PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura exceptuó de la suspensión de términos judiciales adoptada en los Acuerdos números PCSJA20-11517, PCSJA20-11521 y PCSJA20-11526 de marzo de 2020 las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad; medida que se prorrogó mediante el Acuerdo número PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020 desde el 13 hasta el 26 de abril; a través de Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020 del 27 de abril hasta el 10 de mayo; y por Acuerdo PCSJA20-11549 del 7 de mayo del 11 al 24 de mayo, manteniendo en todos la excepción con relación al control inmediato de legalidad.

El día 14 de mayo de 2020 remitió la Oficina Judicial de esta ciudad al correo electrónico habilitado para este despacho, por haber sido asignado por reparto, copia en medio magnético del Decreto 084 del 12 de mayo de 2020 enviado por el Alcalde del Municipio de Riosucio – Caldas para que fuera ejercido el control inmediato de legalidad sobre el mismo.

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 sostenido¹ 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 por ello tal 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*

¹ 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).

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.

Debe recordarse que mediante el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020 se prorrogó la suspensión de términos judiciales en todo el territorio nacional desde el 27 de abril hasta el 10 de mayo; y a través de Acuerdo PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020 se mantuvo la medida desde el 11 hasta el 24 de mayo, pero en ambos acuerdos se exceptuaron las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad.

En tal sentido se puede colegir que el Decreto 084 fue enviado para su revisión dentro del plazo legal, en tanto el mismo tiene fecha de expedición del 12 de mayo de 2020 y el día 14 de ese mismo mes se envió el correo electrónico por parte de la autoridad municipal.

Ahora, al adentrarse a revisar el contenido del Decreto 084 del 12 de mayo de 2020, y con el fin de esquematizar los presupuestos de procedibilidad del aludido control inmediato de legalidad, se tiene que el Consejo de Estado² 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.

² 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.

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 084 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 modificaron algunos artículos del Decreto 084 del 8 de mayo de 2020 en asuntos como qué establecimientos de comercio pueden funcionar, ley seca y toque de queda.

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 hizo uso de sus facultades constitucionales y legales en materia de autoridad de policía, en especial las consagradas en la Ley 1523 de 2012 y la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012.

Frente al tercer 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 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 084, señalado anteriormente como objeto de este trámite judicial, se indica que mediante él se modifica el Decreto 080 del 8 de mayo de 2020, específicamente en el párrafo siete del artículo tercero en relación con los establecimientos de comercio; el artículo cuarto atinente a la ley seca; y el artículo décimo en cuanto al toque de queda.

Debe mencionarse que ese Decreto 080 del 8 de mayo de 2020 había adoptado instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria impartidas a través del Decreto nro. 636 del 6 de mayo de 2020, lo que permite concluir que este decreto del Gobierno Nacional también es el soporte normativo del acto administrativo general que ahora se revisa, y por ello frente a este es que deberá revisarse el tercer requisito de procedibilidad.

En cuanto al Decreto 036 del 6 de mayo de 2020 debe advertirse que a juicio de este despacho el mismo no es legislativo, en primer momento por cuanto no fue expedido en un estado de excepción, pues el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 ya había finiquitado; y se puede concluir que tampoco fue proferido dentro del nuevo Estado de Emergencia

Económica, Social y Ecológica adoptado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, en tanto, aunque los Decretos 636 y 637 tienen la misma fecha, según su numeración el que ordenó el aislamiento preventivo fue promulgado en primer momento, aunado a que no citó en su parte motiva el Decreto 637, lo que permite inferir que se expidió, como su misma denominación lo indica, en atención a la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y con el fin último de tomar medidas de mantenimiento del orden público, fundándose en facultades constitucionales y legales que en esta materia tienen los mandatarios, en especial las conferidas por el numeral 4 del artículo 189, artículos 303 y 315 de la Constitución Política, y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016.

Y si bien el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 enuncia en su parte motiva decretos legislativos expedidos dentro del interregno que duró primer Estado de Excepción, considera el despacho que se hace como marco normativo que ilustra acerca de las medidas que se han tomado como consecuencia de la pandemia originada por el COVID-19, más no se entiende que la decisión allí adoptada sea en desarrollo de alguno de ellos; y lo mismo ocurre con el contenido del Decreto 080 del 8 de mayo de 2020 y el Decreto 084 del 12 de mayo de 2020, en tanto en sus considerandos se reseñan decisiones que ha tomado el municipio y el Gobierno Departamental y Nacional en relación con la mentada enfermedad.

Aunado a lo anterior, el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 tampoco cumple el otro requisito formal para considerar que se trata de uno legislativo, en tanto solo cuenta con la firma del Presidente y 14 de sus Ministros, cuando la totalidad de ellos son 18; requisito de este tipo de decretos que no solo fue enunciado en la sentencia de la Corte Constitucional a la que se hizo alusión sino también por el Consejo de Estado en providencia de la Sección Segunda – Subsección A del 15 de abril de 2020, radicado 11001-03-15-000-2020-01006-00.

También es necesario hacer hincapié en que este despacho a través de auto del nro. 092 del 12 de mayo de 2020 decidió no avocar conocimiento del control inmediato de legalidad con relación al Decreto 080 del 8 de mayo de 2020, con el argumento ya explicado, este es, que el Decreto nro. 636 de 2020 no era legislativo, y en tal sentido no se cumplía el requisito de procedibilidad relacionado con que el acto administrativo municipal desarrollara un decreto legislativo expedido en el estado de excepción. Por ello, si frente al acto administrativo principal, que en este caso es el Decreto 080, no se

avocó conocimiento, con mayor razón no se hará frente al Decreto 084 del 12 de mayo, que es una modificación del 080.

De conformidad con lo anterior, se considera que no es procedente avocar conocimiento del control inmediato de legalidad respecto del citado Decreto 084 del 12 de mayo de 2020, 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.

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.

Las intervenciones con ocasión de este trámite se reciben **ÚNICAMENTE** en la siguiente cuenta de correo electrónico tadmin01cld@notificacionesrj.gov.co

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Caldas,

RESUELVE

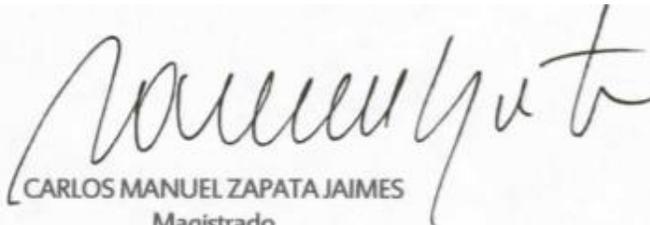
PRIMERO: NO AVOCAR conocimiento de control inmediato de legalidad respecto del Decreto 084 del 12 de mayo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Riosucio - Caldas, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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.

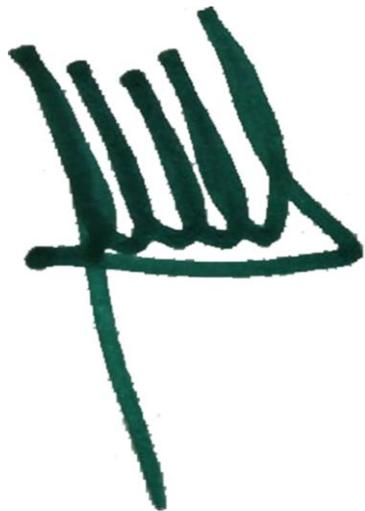
TERCERO: Por la secretaría de la corporación **COMUNÍQUESE** la presente decisión a través de la página web de la Rama Judicial – Tribunal Administrativo de Caldas.

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
Maqistrado

<p>TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS</p> <p>El suscrito Secretario certifica que la anterior providencia se notifica a la parte demandante por Estado Electrónico No. 051 de fecha 19 de mayo de 2020.</p> <p>Surtido lo anterior, se envió mensaje de datos al correo electrónico.</p> <p>Manizales, _____</p>  <p>HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA Secretario</p>
