

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS

MAGISTRADA SUSTANCIADORA: PATRICIA VARELA CIFUENTES

Manizales, miércoles ocho (08) de septiembre de dos mil veintiuno (2021)

Radicación:	17 001 23 33 000 2021 00217 00
Clase:	Control Inmediato de Legalidad
Entidad Territorial	Municipio de Victoria, Departamento de Caldas
Acto Administrativo sometidos a control	Decreto número 064 de 31 de agosto de 2021

I. Asunto a tratar y normativa aplicable

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 del Decreto número 064 de 31 de agosto de 2021, expedido por el alcalde del Municipio de Victoria - Caldas

II. Antecedentes

El 17 de marzo de 2020, el presidente de la República profirió el Decreto 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.

Ante la permanencia de las dificultades de la pandemia originada por el COVID-19, el 6 de mayo de 2020 el presidente de la República con la firma de todos sus Ministros, profirió el Decreto 637, con el cual declaró el Estado

de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta días calendario.

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.

El 6 de septiembre de 2021 el asunto fue repartido entre los Magistrados de este Tribunal, correspondiendo su conocimiento la suscrita Magistrada, a quien correspondió efectuar el control de legalidad del decreto número 064 de 31 de agosto de 2021 proferido por el alcalde municipal de Victoria, Caldas.

II. Consideraciones

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.

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”.

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.

*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.

Improcedencia de control inmediato de legalidad

En cuanto al cumplimiento de los presupuestos para la procedibilidad del control inmediato de legalidad, debe decirse que, al analizar el contenido del Decreto N° 064 de 31 de agosto de 2021, este Despacho considera que no resulta procedente avocar el conocimiento respecto del mismo, por cuanto, si bien se trata de un acto administrativo de carácter general, impersonal y abstracto, expedido por la máxima autoridad del Municipio de Victoria - Caldas en ejercicio de la función administrativa que le es propia de acuerdo con lo consagrado en los artículos 209 a 211 de la Constitución Política, lo cierto es que no desarrolla un decreto legislativo emitido como

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.

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”.

consecuencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en todo el territorio nacional, tal como se señala a continuación.

El Decreto N° 064 de 31 de agosto de 2021 prorroga hasta el 30 de noviembre las medidas adoptadas por el municipio, con base en la emergencia sanitaria; limita el horario de funcionamiento de los establecimientos de comercio, así como el expendio de bebidas embriagantes; restringe la práctica equina en zonas urbanas y en centros poblados, o en zonas rurales sin previa autorización. Reitera lo previsto en el artículo primero del decreto 045 de abril 29 de 2016, relacionado con la permanencia de menores de edad sin la compañía de adultos en lugares públicos entre las la 10:00 p.m. y las 5:00 a.m.; prohíbe la celebración de honras fúnebres en los domicilios y dispone el uso obligatorio de tapabocas.

En la parte motiva del acto remitido para control inmediato de legalidad, no se mencionan ninguno de los Decretos 417 del 17 de marzo y 637 del 7 de mayo de 2020 mediante los cuales se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio nacional; y se cita la resolución 385 de 2020, prorrogada mediante las resoluciones 844, 1462 y 2230 de 2020; así como resolución 222 de 2021 y 738 de 2021, mediante la cual se extiende la emergencia sanitaria hasta el 30 de noviembre de 2021.

E invoca normas relacionadas con el mejoramiento, conservación y recuperación de la salud personal y de los miembros de su hogar, evitando acciones y omisiones perjudiciales, cumpliendo las instrucciones técnicas y las normas obligatorias que dicten las autoridades competentes; y cita el decreto 580 de 2021, mediante el cual el gobierno nacional adoptó medidas para la reactivación progresiva de las actividades económicas y sociales, y la resolución 777 de 2 de junio de 2021, mediante la cual se definen criterios y condiciones para el desarrollo de las actividades económicas, sociales y del Estado, y adopta protocolos de bioseguridad para tales fines.

Basta con decir en este caso que, el Decreto número 064 de 31 de agosto de 2021, proferido por el alcalde municipal de Victoria, Caldas, no tiene

fundamento en ningún Decreto de raigambre presidencial, ni tampoco Decretos de orden nacional proferidos durante la pandemia a causa del COVID – 19; sino en un boletín y resolución del Ministerio de Salud y de la Protección Social.

Así pues, es necesario recordar que, la primera declaratoria de Estado de Excepción de este año, fue realizada mediante Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, el cual, de conformidad con el artículo 215 Constitucional, dicho estado de excepción se declaró por un periodo hasta de 30 días, prorrogables sin exceder los 90 días del año calendario; pero en este caso, no se profirió ningún decreto que prorrogara el estado de excepción. De tal manera que, al haber sido declarado el 17 de marzo de 2020, el Estado de Excepción en Colombia, con ocasión al Covid 19, tuvo una duración de 30 días, que terminaron el 17 de abril de 2020.

Y, el 6 de mayo de 2020 se declara nuevamente el Estado de Excepción por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 637, 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.

Ahora, al revisar el Decreto sometido a control por parte de este Tribunal, proferido por el alcalde del municipio de Victoria, Caldas, se advierte que la fecha de expedición de éste es el 31 de agosto de 2021; es decir, por fuera del término que duró el Estado de Excepción declarado mediante el Decreto 417 de 2020 y el Decreto 637 de 2020; de manera pues, que por cuanto el Decreto en estudio no cita ni refiere ningún decreto de orden nacional proferido durante el estado de emergencia sanitaria por el COVID – 19, y menos aún, ningún decreto relacionado con el Estado de Excepción; no hay otros aspectos para estudiar, ni decretos, ni la motivación o facultad de alguno.

Recuerda el Despacho 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 aquellos actos generales dictados como desarrollo de **decretos legislativos** expedidos durante los estados de excepción.

Así las cosas, este Despacho considera que el Decreto N° 064 de 31 de agosto de 2021 escapa al control inmediato de legalidad al tenor de las normas que regulan ese trámite, toda vez que no desarrolla ningún decreto proferido de orden nacional; así como tampoco tuvo como fundamento, el estado de excepción declarado por la pandemia generada por el COVID-19.

Debe precisar el Despacho y así se aclarará en la parte resolutive de esta providencia, que la anterior determinación no implica en modo alguno que contra el aludido acto administrativo general no procedan los medios de control que conforme al CPACA o a otras normas jurídicas, sean pertinentes. De igual forma, tampoco releva al señor Gobernador del Departamento de Caldas de la revisión que conforme al numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política le corresponde efectuar en relación con los actos expedidos por los alcaldes.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Caldas,

Resuelve

Primero. NO AVOCAR conocimiento para el control inmediato de legalidad respecto del Decreto N° 064 de 31 de agosto de 2021 proferido por el alcalde del Municipio de Victoria, Caldas.

Segundo. ACLARAR que la anterior decisión no implica en modo alguno que contra el acto administrativo general mencionado en el ordinal primero, no procedan los medios de control que conforme al CPACA o a otras normas jurídicas sean pertinentes. De igual forma, tampoco releva al señor Gobernador del Departamento de Caldas de la revisión que conforme al numeral 10 del artículo 305 de la Constitución Política le corresponde efectuar en relación con los actos expedidos por los alcaldes.

Tercero. Por la Secretaría de esta Corporación, **NOTIFÍQUESE** la presente decisión a los señores alcalde del Municipio de Victoria, Caldas y Gobernador del Departamento de Caldas, así como al señor Agente del Ministerio Público, 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 copia de este auto.

Cuarto. Por la Secretaría de esta Corporación, **PUBLÍQUESE** este auto a través de 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.

Quinto. Ejecutoriado este auto, por la Secretaría de esta Corporación **HÁGANSE** las anotaciones pertinentes en el programa informático “*Justicia Siglo XXI*” y **ARCHÍVENSE** las diligencias.

Notifíquese y cúmplase

Firmado Por:

Patricia Varela Cifuentes

Magistrado

Oral 002

Tribunal Administrativo De Manizales - Caldas

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**2e5e6945b3e90fc677d805ac99b1e69b4c2654e0781dad7fb301918c264cd
9d2**

Documento generado en 08/09/2021 04:35:19 p. m.

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>