



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
-Sala Plena-

Magistrado Ponente: Augusto Ramón Chávez Marín

S.: 099

Asunto: Sentencia de única instancia
Medio de control: Control Inmediato de Legalidad
Radicación: 17001-23-33-000-2020-00086-00
Demandante: Municipio de La Dorada
Demandados: Decreto n° 221 del 19 de marzo de 2020
Decreto n° 223 del 24 de marzo de 2020

Aprobado en Sala Especial de Decisión, según consta en Acta n° 033 del 16 de junio de 2020

Manizales, veintitrés (23) de junio 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 – CPACA¹, en concordancia con los artículos 136 y 151 (numeral 14) del mismo estatuto y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Caldas procede a dictar sentencia en única instancia dentro del proceso de control inmediato de legalidad respecto de los Decretos n° 221 del 19 de marzo de 2020 y n° 223 del 24 de marzo de 2020, expedidos por el Alcalde del Municipio de La Dorada en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en todo el territorio nacional como consecuencia de la pandemia originada por el COVID-19.

ACTOS OBJETO DE CONTROL DE LEGALIDAD

Los decretos sometidos al medio de control inmediato de legalidad son los siguientes:

- 1. Decreto n° 221 del 19 de marzo de 2020**

¹ En adelante, CPACA.

El 19 de marzo de 2020, el Alcalde del Municipio de La Dorada expidió el Decreto nº 221, con el cual se “(...) ADOPTAN MEDIDAS ADICIONALES EN EL MUNICIPIO DE LA DORADA CALDAS PARA MITIGAR LOS IMPACTOS DE RIESGO DENTRO DE LA EMERGENCIA SANITARIA OCASIONADA POR EL VIRUS COVID-19”, concretadas en lo siguiente:

ARTÍCULO PRIMERO: *Adóptese con carácter inmediato las siguientes medidas extraordinarias orientadas a contener la propagación de la pandemia ocasionada por el virus Covid-19 en el municipio de La Dorada, Caldas:*

1. *Prohíbese el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta las seis de la mañana (6:00 a.m.) del día sábado 30 de mayo de 2020. Prohíbese el expendio de bebidas embriagantes únicamente durante el toque de queda.*

2. *Se restringe la aglomeración de más de diez (10) personas en los siguientes establecimientos y locales comerciales: billares, bares, discotecas, establecimientos de juegos de suerte y azar, piscinas, balnearios, cines y gimnasios, desde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta las seis de la mañana (6:00 a.m.) del día sábado 30 de mayo de 2020. Sin perjuicio del cumplimiento de las medidas adoptadas en el marco del toque de queda.*

El incumplimiento de esta medida acarreará el cierre inmediato del establecimiento o local comercial infractor, sin perjuicio de las demás sanciones a que hubiere lugar.

3. *Durante el toque de queda ordenado a través del Decreto Municipal No. 213 de 2020, el cargue y descargue de pasajeros solo podrá realizarse en los siguientes puntos:*

\ Punto denominado “La Melissa” ubicado sobre la variante vía Honda – La Dorada.

\ Punto ubicado en la Inspección de Guarinó – sector parque principal.

4. *Con autorización de la Secretaría de Gobierno a través de la División de Tránsito y Transporte se permitirá de manera controlada el tránsito de algunos vehículos de servicio público de transporte urbano para casos excepcionales durante el horario del toque de queda.*

5. *La Fuerza Pública y la División de Tránsito y Transporte coordinarán y controlarán el ingreso de vehículos de servicio público intermunicipal y vehículos particulares al municipio de La Dorada durante el periodo de toque de queda.*

6. *Restrínjase la atención al público en las instalaciones de la alcaldía municipal*

de La Dorada, exhortando a los ciudadanos a hacer uso de herramientas electrónicas.

7. Ordénese el cierre temporal de los espacios de uso cultural en el municipio de La Dorada (bibliotecas públicas, casa de la cultura, escuelas de formación artística y cultural, escuelas taller, museos, teatros, archivos, parques) a partir de la fecha y hasta conjurar la emergencia.

PARÁGRAFO: *La suspensión de las actividades durante el toque de queda no cobija a los establecimientos y locales comerciales, que se encuentran en los sectores de alimentación (canasta básica familiar), de bebidas (exceptuando lo relacionado con los horarios de ley seca), de productos y bienes de primera necesidad, de productos farmacéuticos, de productos médicos, ópticas, de productos ortopédicos, de productos de aseo e higiene, y de alimentos y medicinas para mascotas.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *Ratificar el toque de queda y la ley seca en todo el territorio del municipio de La Dorada, Caldas, prohibiendo la libre circulación de las personas y la venta y consumo de licores, desde las nueve de la noche (9:00 p.m.) y hasta las cinco de la mañana (5:00 a.m.), medida que se prolongará hasta el hasta el veinte (20) de abril de dos mil veinte (2020).*

ARTÍCULO TERCERO: *La Secretaría de Gobierno rendirá los informes de que trata el artículo tercero del Decreto 418 de 2020 al Ministerio del Interior.*

ARTÍCULO CUARTO: *Ordenar a los organismos de seguridad del Estado y a la fuerza pública hacer cumplir lo dispuesto en el presente decreto, para lo cual deberán realizar los operativos de rigor en todo el municipio y procederán a aplicar las medidas correctivas de su competencia, lo anterior en concordancia con los procedimientos establecidos en la Ley 1801 de 2016, Código Penal Colombiano y demás normas concordantes y reglamentarias.*

ARTÍCULO QUINTO: *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y modifica las disposiciones que le sean contrarias.*

El citado decreto fue expedido en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en los artículos 2, 49, 209 y 315 de la Constitución Política de Colombia, artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, Ley 100 de 1993, Ley 715 de 2001, Ley 1438 de 2011, Ley 1751 de 2015, Ley 1523 de 2012, Ley 1801 de 2016, Decreto 780 de 2016, Decreto 2353 de 2015, Resolución Nacional n° 385 del 12 de marzo de 2020 y demás normas reglamentarias.

En la parte motiva del acto administrativo, el Alcalde de La Dorada hizo referencia a preceptos constitucionales relacionados con la salud y la protección de la vida de los habitantes del territorio nacional, y a normas en

materia de prevención y control de riesgos, así como de manejo del orden público. Mencionó la problemática de la pandemia por el COVID-19, y las medidas adoptadas hasta esa fecha para contener y mitigar la propagación del virus.

De igual manera, señaló las labores adelantadas por la administración municipal, el Concejo Municipal y el Comité Municipal de Gestión del Riesgo en cuanto a la evaluación de las medidas a adoptar frente a este grave riesgo a la salud pública.

Finalmente, manifestó que con el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional había impartido instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19, las cuales debían ser tenidas en cuenta por los alcaldes y gobernadores en el ejercicio de sus funciones de orden público.

2. Decreto nº 223 del 24 de marzo de 2020

El 24 de marzo de 2020, el Alcalde del Municipio de La Dorada expidió el Decreto nº 223, con el cual se “(...) SE SUSPENDEN LOS TÉRMINOS DE LOS PROCESOS Y ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR EL VIRUS COVID-19”, de la manera que se indica a continuación:

***ARTÍCULO PRIMERO:** Suspender a partir de la fecha de expedición del presente Decreto los términos procesales de todos los procesos administrativos, disciplinarios, misionales y demás trámites que se lleven a cabo por el Municipio de La Dorada, Caldas.*

Lo anterior, sin perjuicio de que se puedan atender quejas, peticiones o reclamos dentro del término de suspensión, así como de la continuidad en el desempeño de las funciones por parte de los funcionarios de la entidad, bien sea en las diferentes sedes y con las restricciones ordenadas por el gobierno nacional y el alcalde, o desde sus hogares bajo la orientación de los respectivos supervisores.

***Parágrafo primero:** Suspéndase los términos administrativos del Proceso de Selección No. 688 de 2018 para proveer los empleos de carrera administrativa de la planta de personal del municipio de La Dorada, Caldas, hasta que el Gobierno Nacional ordene la normalización del estado de emergencia decretado por el Covid-19 mediante el Decreto 417 de 2020.*

Esta suspensión cubija todas las actuaciones administrativas, actos administrativos de nombramiento en periodo de prueba, comunicación de aceptación o rechazo de los nombramientos y posesión.

Parágrafo segundo: *Suspender todos los procesos de contratación que se encuentren en curso, a excepción de aquellos que sean indispensables para el funcionamiento de la entidad y los que se suscriban en razón a la urgencia manifiesta decretada por el Alcalde Municipal.*

En relación con los procesos contractuales que no sean suspendidos, la entidad territorial deberá garantizar plenamente los principios de la contratación, tales como, publicidad, selección objetiva, entre otros.

Parágrafo tercero: *La suspensión de términos implica la interrupción de los términos de caducidad y prescripción de los diferentes procesos que adelanta el municipio de La Dorada Caldas.*

Parágrafo cuarto: *Los superiores jerárquicos de las diferentes dependencias deberán tomar las medidas necesarias en las actuaciones que se encuentren en curso y en las que se computen términos, para dar cumplimiento y publicidad a las presentes disposiciones.*

Parágrafo quinto: *La Secretaría de Hacienda municipal continuará con los servicios de recaudo de impuestos. Para tales efectos, deberá adoptar las medidas administrativas y de prevención correspondientes.*

ARTÍCULO TERCERO: *Suspender la atención al público en todas las ventanillas de la administración Municipal, razón por la cual se dispondrán los canales electrónicos necesarios para recibir denuncias, peticiones, consultas y demás solicitudes ciudadanas o institucionales, garantizando la debida publicidad para recibirlas en la página web de la entidad y en los respectivos despachos.*

Parágrafo: *Exceptúese de esta disposición los procesos contractuales señalados en el parágrafo segundo del artículo primero del presente Decreto.*

ARTÍCULO CUARTO: *Adóptese lo dispuesto en el Decreto Ley 461 de 2020 y, en consecuencia, efectúense los traslados presupuestales de las rentas de destinación específica de la entidad territorial, realícense las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales y de naturaleza tributaria a que haya lugar, con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.*

Parágrafo Primero. *Conforme lo establecido en el artículo 1 del Decreto 461 de 2020, los recursos solo podrán reorientarse para atender los gastos en materias cuya competencia radique en el municipio, sin afectar las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.*

ARTÍCULO QUINTO: *Publicar el presente Decreto en la página web y ordenar la publicidad del mismo en los demás canales de comunicación con que cuenta la entidad.*

ARTÍCULO SEXTO: *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, será notificado por estado y se incorporará a los diferentes procesos seguidos en la entidad.*

El decreto antes citado fue expedido en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en los artículos 2, 49, 209 y 315 de la Constitución Política de Colombia, artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, Ley 100 de 1993, Ley 715 de 2001, Ley 1438 de 2011, Ley 1751 de 2015, Ley 1523 de 2012, Ley 1801 de 2016, Decreto 780 de 2016, Decreto 2353 de 2015, Decreto 417 de 2020, Decreto 418 de 2020, Decreto 420 de 2020, Decreto 440 de 2020, Resoluciones Nacionales No. 385 y 453 de marzo de 2020, y demás normas reglamentarias.

En este acto administrativo, además de las consideraciones hechas en el Decreto nº 221 del 19 de marzo de 2020², el señor Alcalde de La Dorada señaló los decretos expedidos hasta esa fecha por el Gobierno Nacional en el marco del estado de excepción decretado en el territorio nacional³, así como aquellos decretos dictados por la administración municipal para la contención y mitigación del COVID-19.

Manifestó el mandatario local que con ocasión del proceso de selección nº 688 de 2018, tendiente a proveer 145 vacantes en el sistema de carrera de la Alcaldía del Municipio de La Dorada, la administración municipal había expedido los actos de nombramiento en período de prueba, los cuales estaban pendientes de la aceptación y posesión correspondiente.

Se indicó en el decreto que las diligencias de posesión podrían exponer tanto al elegible como al nominador a un posible contagio, y que además tal actividad iría en contra de las órdenes impartidas por el Gobierno Nacional, la Gobernación de Caldas y la Alcaldía de La Dorada, tendientes a mitigar la propagación del virus.

² Relacionadas con la salud y la protección de la vida de los habitantes del territorio nacional, con las normas en materia de prevención, control de riesgos y manejo del orden público, con la problemática de la pandemia por el COVID-19, con las medidas adoptadas hasta esa fecha para contener y mitigar la propagación del virus, y con las labores adelantadas por la administración municipal, el Concejo Municipal y el Comité Municipal de Gestión del Riesgo en cuanto a la evaluación de las medidas a adoptar frente a este grave riesgo a la salud pública.

³ Citó los Decretos 417, 418, 420, 434, 438, 439, 440, 441, 444, 457, 458, 460, 461, 462, 463, 464, 465, 468 y 469 de marzo de 2020.

Expuso que la Comisión Nacional del Servicio Civil – CNSC⁴ había informado que los plazos o términos en curso para nombramientos y posesiones de elegibles en listas en las diferentes entidades del país podía retomarse una vez el Gobierno Nacional ordenara la normalización del estado de emergencia decretado por el COVID-19, y de conformidad con las instrucciones que al respecto impartiera el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Gobierno Nacional.

Consideró entonces que al estar autorizado para tomar todas las medidas tendientes a garantizar la vida e integridad de los habitantes de su territorio, estaba igualmente facultado para adoptar las determinaciones plasmadas en la parte resolutive del acto administrativo.

ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS DE LOS ACTOS OBJETO DE CONTROL DE LEGALIDAD

En el auto que avocó conocimiento en este asunto, el Magistrado Ponente de esta providencia ordenó al Alcalde del Municipio de La Dorada remitir los antecedentes administrativos que sirvieron de fundamento o dieron lugar a la expedición de los Decretos n° 221 del 19 de marzo de 2020 y n° 223 del 24 de marzo de 2020, a excepción de aquellos que correspondieran a normas de carácter general.

No obstante lo anterior, la autoridad mencionada no allegó documentación alguna y tampoco manifestó si los antecedentes de tales actos correspondían netamente a disposiciones de carácter general.

INTERVENCIONES

Comunidad

Dentro del término previsto por el numeral 2 del artículo 185 del CPACA para la publicación del aviso sobre la existencia del proceso, no se allegaron intervenciones de la ciudadanía para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo, según constancia secretarial visible en el documento n° 11 del expediente digital.

Alcalde del Municipio de La Dorada y Gobernador del Departamento de Caldas

De conformidad con la constancia secretarial visible en el documento n° 11 del expediente digital, se entiende que los señores Alcalde del Municipio de La

⁴ En adelante, CNSC.

Dorada y Gobernador del Departamento de Caldas no emitieron pronunciamiento alguno en relación con el control inmediato de legalidad iniciado respecto de los Decretos n° 221 del 19 de marzo de 2020 y n° 223 del 24 de marzo de 2020.

CONCEPTO DE ENTIDADES INVITADAS

De conformidad con el numeral 3 del artículo 185 del CPACA, el Magistrado Ponente de esta providencia invitó a la CNSC y al Ministerio de Hacienda a presentar concepto acerca del contenido del Decreto n° 223 del 24 de marzo de 2020.

Ministerio del Interior

No obstante que la invitación fue hecha por este Tribunal al Ministerio de Hacienda, al cual efectivamente se envió la comunicación por parte de la Secretaría de esta Corporación, quien emitió concepto finalmente fue el Ministerio del Interior no sólo respecto del Decreto n° 223 del 24 de marzo de 2020, sino también frente al Decreto n° 221 del 19 de marzo de 2020.

1. En relación con el Decreto n° 221 del 19 de marzo de 2020, sostuvo que no fue dictado en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante la declaratoria del estado de excepción a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, como consecuencia de la emergencia económica, social y ecológica derivada de la pandemia COVID-19.

Adujo que si bien dicho acto adopta medidas para contener el brote y propagación de la enfermedad denominada Coronavirus (COVID-19) dentro de la respectiva jurisdicción, las mismas son de orden público, lo que permite concluir que no es susceptible del control automático de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, pues el mismo fue expedido en virtud de las facultades constitucionales y legales conferidas al alcalde como primera autoridad de policía del municipio para la adopción de medidas necesarias para conservar el orden público en su jurisdicción, dentro de los parámetros establecidos por el ordenamiento jurídico.

Consideró entonces que este Tribunal no debe continuar con el trámite señalado frente a dicho decreto, teniendo en cuenta que no cumple los requisitos establecidos para que se ejerza sobre el mismo el control inmediato de legalidad.

2. Respecto del Decreto n° 223 del 24 de marzo de 2020, sostuvo que dicho Ministerio no tenía competencia para emitir concepto en referencia a las decisiones administrativas tomadas por el ente territorial.

Comisión Nacional del Servicio Civil

Dentro del término otorgado para tal efecto, la CNSC allegó concepto a través del cual manifestó que, dado que a través de Decreto n° 227 del 29 de marzo de 2020 el Alcalde del Municipio de La Dorada derogó el párrafo 1° del artículo 1° del Decreto n° 223 del 24 de marzo de 2020, carecía de valor emitir algún pronunciamiento en relación con este último acto. Sin embargo, precisó lo siguiente en relación con la materia:

- Con Resolución n° 4970 del 24 de marzo de 2020, la CNSC adoptó medidas transitorias para prevenir y evitar la propagación del COVID-19.
- En ninguno de los artículos de dicha resolución, la CNSC manifestó lo dicho en el Decreto n° 223 del 24 de marzo de 2020, esto es, que los plazos o términos en curso para nombramientos y posesiones de elegibles en listas en las distintas entidades del país se podían retomar una vez el Gobierno Nacional ordenara la normalización del Estado de Emergencia decretado por el COVID-19 y de conformidad con las instrucciones que impartiera el Departamento Administrativo de la Función Pública y los decretos del Gobierno Nacional.
- Sólo hasta el 30 de marzo de 2020 la CNSC publicó en su página web comunicado en el que señaló que los representantes legales de las entidades estatales debían efectuar los nombramientos y posesiones en los términos y condiciones señalados en el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020.
- El Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, expedido por el Gobierno Nacional, dispuso en su artículo 14 que en aquellos casos en los cuales el proceso de selección tuviera listas de elegibles en firme, los nombramientos y las posesiones se efectuarían en los términos y condiciones señalados en la normatividad vigente aplicable a la materia; precisando que la notificación del nombramiento y el acto de posesión podía realizarse haciendo uso de medios electrónicos, y que durante el período que durara la emergencia sanitaria tales servidores públicos estarían en etapa de inducción y el período de prueba iniciaría una vez se superara dicha emergencia.

- El Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 fue expedido con posterioridad al Decreto n° 223 del 24 de marzo de 2020, y constituyó el fundamento por el cual el Alcalde del Municipio de La Dorada derogó el parágrafo 1° del artículo 1° de este último decreto.

CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Agente del Ministerio Público emitió concepto en el asunto de la referencia, a través del cual solicitó declarar la legalidad de los Decretos n° 221 del 19 de marzo de 2020 y n° 223 del 24 de marzo de 2020, por encontrarlos ajustados a los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional en virtud de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica para la atención de la pandemia generada por el coronavirus COVID-19 en el territorio nacional. Lo anterior, con fundamento en lo siguiente.

Indicó que el marco normativo de referencia para el análisis del control de legalidad de los actos administrativos proferidos por el Alcalde de La Dorada está contenido exclusivamente en los decretos legislativos expedidos en razón de la declaratoria de la Emergencia Social, Económica y Ambiental y para controlar los efectos de la pandemia por el COVID-19, y no en todo el ordenamiento jurídico, pues así se extrae del tenor literal del artículo 136 del CPACA y de una interpretación finalística de la norma.

En efecto, sostuvo que el control inmediato de legalidad tiene un alcance restringido y obedece a la intención del constituyente de controlar el ejercicio de facultades excepcionales o extraordinarias cuando se haya acudido a los estados de excepción, y es por ello que no puede confundirse en su alcance con el medio de control de nulidad, máxime cuando aquel es compatible con éste y los efectos jurídicos de las sentencias que se expidan en desarrollo de este trámite son relativos y no absolutos. Sobre el tema, citó apartes de pronunciamientos del Consejo de Estado.

Así pues, estimó que el marco normativo en este caso era el siguiente: artículos 212 a 215 de la Constitución Política; Ley 137 de 1994; Decreto 417 de 2020; y decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional desde el 17 al 24 de marzo de 2020, en particular los relevantes para el estudio de las medidas adoptadas en los decretos objeto del control inmediato de legalidad, cuales son, Decretos Legislativos 418 del 18 de marzo de 2020, 420 del 18 de marzo de 2020, 440 del 20 de marzo de 2020, 457 del 22 de marzo de 2020 y 461 del 22 de marzo de 2020.

Se refirió a los requisitos formales y materiales para examinar la legalidad de los decretos sometidos a este medio de control, cuales son, que se trate de un acto de contenido general, que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

Indicó que los Decretos n° 221 del 19 de marzo de 2020 y n° 223 del 24 de marzo de 2020 eran típicos actos administrativos de carácter general, por cuanto los destinatarios del mismo son todas las personas que residen en dicha localidad sin distinción alguna.

Acotó que tales decretos fueron expedidos por quien tenía competencia formal para hacerlo, esto es, por el Alcalde Municipal, en consonancia con las disposiciones constitucionales y legales y con los decretos legislativos que dicen desarrollar.

Señaló que los citados actos fueron expedidos en ejercicio de la función administrativa en un escenario extraordinario para los Alcaldes y Gobernadores, que contribuye a mitigar y contener los impactos de la emergencia sanitaria ocasionada por el virus COVID-19.

En relación con el Decreto n° 221 del 19 de marzo de 2020, explicó que aun cuando el Alcalde omitió señalar expresamente los decretos legislativos expedidos por el Gobierno en razón a la emergencia sanitaria que se pretendían desarrollar con dicho acto, lo cierto es que no fue expedido en virtud de las facultades ordinarias propias de la función administrativa sino en desarrollo de las normas excepcionales expedidas para enfrentar la emergencia sanitaria declarada por el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Expuso que el Decreto n° 221 del 19 de marzo de 2020 desarrolló los decretos 418 y 420 de 2020, normas vigentes y referentes al manejo y control del orden público para el momento de expedición de tal acto; en tanto que lo propio hizo el Decreto n° 223 del 24 de marzo de 2020 respecto de los decretos 440 del 20 de marzo de 2020, 457 del 22 de marzo de 2020 y 461 del 22 de marzo de 2020.

A dicha conclusión llegó luego de realizar un cuadro comparativo, en el cual precisó qué aspectos desarrollaban los decretos objeto de este medio de control en relación con los decretos legislativos, advirtiendo que se ajustaban a los parámetros establecidos en estos últimos.

TRÁMITE PROCESAL

Reparto. Para conocer del asunto, el expediente fue repartido el 27 de marzo de 2020 al Despacho del Magistrado Ponente de esta providencia (documento n° 1 del expediente digital).

Admisión e intervenciones. Por auto del 31 de marzo de 2020 se avocó el conocimiento (documento n° 3 del expediente digital). Dentro del término legal previsto para ello, no se registraron intervenciones por parte de la comunidad, del Alcalde del Municipio de La Dorada o del Gobernador de Caldas; pero una de las entidades invitadas a rendir concepto sí se pronunció (documento n° 11, *ibídem*).

Concepto del Ministerio Público. El Ministerio Público rindió concepto (documento n° 4 del expediente digital).

Paso a Despacho para sentencia. El 11 de mayo de 2020 el proceso ingresó a Despacho para sentencia (documento n° 11 del expediente digital), que se dicta en seguida atendiendo lo previsto por el numeral 6 del artículo 185 del CPACA.

CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

Procede esta Corporación a resolver sobre la legalidad de los Decretos n° 221 del 19 de marzo de 2020 y n° 223 del 24 de marzo de 2020, expedidos por el Alcalde del Municipio de La Dorada en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en todo el territorio nacional como consecuencia de la pandemia originada por el COVID-19.

Competencia

La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Caldas es competente para conocer en única instancia de este medio de control, en virtud de lo dispuesto en los artículos 151 (numeral 14) y 185 del CPACA.

Problema jurídico

En el *sub examine* es necesario resolver las siguientes cuestiones:

- *¿Los Decretos 221 y 223, expedidos por el Alcalde de La Dorada el 19 y el 24 de marzo de 2020, respectivamente, cumplen los requisitos previstos por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 del CPACA para ser susceptibles del control inmediato de legalidad, particularmente el relacionado con el desarrollo de un decreto legislativo?*

En caso afirmativo,

- *¿Para la expedición de los Decretos 221 y 223 del 19 y 24 de marzo de 2020, se cumplieron los requisitos de forma, constitucional y legalmente exigidos?*
- *¿El contenido de los Decretos 221 y 223 del 19 y 24 de marzo de 2020, se encuentra ajustado al marco normativo en el cual se fundamentaron?*

Para despejar el problema planteado, la Sala abordará los siguientes aspectos: **i)** generalidades del control inmediato de legalidad; **ii)** declaratoria del estado de excepción como antecedente de la expedición de los actos objeto de control inmediato de legalidad; **iii)** cumplimiento de los requisitos legales para adelantar el control inmediato de legalidad; y **iv)** examen de legalidad, que a su vez comprende el análisis de los requisitos de forma y de fondo de los decretos susceptibles de este medio de control.

1. Generalidades del control inmediato de legalidad

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 215 de la Constitución Política, ante la existencia de hechos excepcionales que perturben, amenacen o alteren en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, el Presidente de la República está facultado para declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de 30 días que sumados no pueden exceder de 90 días en el año calendario.

Durante el estado de excepción declarado, el Gobierno Nacional puede dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, pudiendo incluso, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Así pues, las facultades otorgadas por el Constituyente al Gobierno Nacional en los estados de excepción, particularmente en el relativo al Estado de Emergencia, comportan la concentración de un mayor poder en cabeza de la Rama Ejecutiva, que debe ir ligado a la plena observancia de los límites que la misma Constitución señala, a fin de impedir que se convierta en un instrumento dirigido, entre otros, a desconocer derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, a transgredir las reglas del derecho internacional humanitario o a interrumpir el normal funcionamiento de las otras ramas del poder público.

Teniendo en cuenta esas limitantes, las decisiones adoptadas con ocasión de los estados de excepción se encuentran sometidas a controles de orden político

y jurídico. Dentro de estos últimos se encuentra el plasmado en la Ley Estatutaria 137 de 1994, “*Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia*”, bajo la figura de control inmediato de legalidad.

El artículo 20 de la citada Ley 137 de 1994 estableció 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.

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 sostenido⁵ 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*”.

Al tener entonces el control inmediato de legalidad como propósito 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, tal mecanismo constituye a su vez una garantía para los derechos de los ciudadanos y para el mantenimiento de la legalidad en abstracto.

Bajo ese entendimiento, la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos⁶:

⁵ 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).

⁶ 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:

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).*

En relación con las características procesales y sustanciales de este medio de control, conviene citar apartes de providencia del 26 de septiembre de 2019 emanada del Consejo de Estado, que se acaba de citar, en la que se indicaron las siguientes:

38. *La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado⁷ ha señalado que son atribuibles a este proceso judicial las siguientes características:*

38.1. *Se trata de un proceso judicial, por lo tanto, la naturaleza del acto que lo resuelve es una sentencia, porque la competencia atribuida a la jurisdicción es la de decidir sobre la legalidad del mismo, lo cual corresponde hacer a través de aquella.*

38.2. *El control es automático o inmediato, porque tan pronto se expide la norma el Gobierno Nacional debe remitirlo a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente. Ahora, esta clase de control tiene las siguientes características:*

38.2.1. *No impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos.*

38.2.2. *No es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, ya que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad. En tal sentido, la condición para que pueda controlarse es que se haya expedido, no que esté produciendo efectos.*

38.2.3. *También es automático o inmediato porque no se requiere de una demanda de nulidad para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario,*

11001-03-24-000-2010-00279-00.

⁷ Cita de cita: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 9 de diciembre de 2009, C.P. Enrique Gil Botero, número único de radicación 11001-03-15-000-2009-00732-00.

la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien lo expide, y sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es la ley misma, no una demanda formal.

38.2.4. Se trata de una competencia muy particular, en comparación con el común de las acciones contenciosas, comoquiera que el tradicional principio de la “jurisdicción rogada” -que se le ha atribuido a esta jurisdicción-, sufre en este proceso una adecuada atenuación en su rigor, en la medida que en esta ocasión no se necesita de una acción, ni de criterios o argumentos que sustenten la legalidad o ilegalidad. Por el contrario, basta con que la ley haya asignado a esta jurisdicción la competencia para controlar el acto, para que proceda a hacerlo. En otras palabras, en este evento la jurisdicción conoce de manera oficiosa del asunto.

38.2.5. Desde luego que esta característica implica, adicionalmente, una carga especial para la justicia, toda vez que debe construir los supuestos de derecho que sirven para realizar el análisis. En otras palabras, la carga de las razones o fundamentos de derecho con los cuales se analiza el acto son del resorte de la jurisdicción, como una especie de garantía máxima de la legalidad y la constitucionalidad de las actuaciones del Gobierno, en un estado tan extraordinario, como son los de excepción.

38.3. El control es integral en relación con los decretos legislativos respectivos y el artículo 215 de la Constitución Política, pese a que la norma no lo señala en forma expresa, pero necesariamente debe ser así, pues si no opera por vía de acción -toda vez que es oficioso- resulta lógico que el juez asuma el control completo de la norma.

39. En efecto, comoquiera que no hay demanda que enmarque o delimite las cuestiones a examinar, la Sala ha considerado que el control es integral en tanto cubija tanto la competencia como los aspectos formales y de fondo, y que en este último abarca el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trate, luego la cosa juzgada de la sentencia se circunscribirá a ese bloque normativo, que en este caso es la Constitución Política, la Ley 137 de 1994 así como los decretos legislativos y las normas legales que con ocasión del respectivo estado de excepción se desarrollan o sean pertinentes a la materia de que trata el acto sometido a este control.

Adicional a las características anteriores, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado⁸ que el control inmediato de legalidad no está sujeto a que previamente se efectúe el control de constitucionalidad sobre los Decretos Legislativos respectivos, sin perjuicio de que una vez efectuado se acaten las

⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Dr. Víctor Hernando Alvarado Ardila. Sentencia del 23 de noviembre de 2010. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00411-00(CA).

decisiones a que haya lugar; tiene efectos de cosa juzgada relativa; y es compatible con otras acciones contenciosas configuradas en defensa de la legalidad.

2. Declaratoria del estado de excepción como antecedente de la expedición de los actos objeto de control inmediato de legalidad

Previamente a abordar el estudio de legalidad sobre los decretos citados, es preciso hacer alusión a los antecedentes que dieron lugar a su expedición, y que delimitan en la actualidad su análisis.

En ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política, el 17 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 417, con el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta días calendario, contados a partir de la vigencia de dicho acto jurídico.

La circunstancia que llevó a que se expidiera el referido Decreto Legislativo se concreta en la pandemia originada por el virus COVID-19, cuya propagación pone en grave riesgo la vida y la salud de todas las personas; situación que, en consideración del Gobierno Nacional, no podía ser conjurada con los mecanismos ordinarios constitucional y legalmente vigentes en nuestro ordenamiento 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 nuevamente el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta días calendario.

La declaratoria del Estado de Emergencia tiene como fin adoptar las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir: **i)** la propagación del COVID-19, y **ii)** la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

Con ocasión del estado de excepción decretado, el Gobierno Nacional ha proferido numerosos decretos legislativos, con los cuales ha adoptado medidas tendientes a conjurar la crisis generada por el COVID-19.

3. Cumplimiento de los requisitos legales para adelantar el control inmediato de legalidad

Según se indicó en el acápite de generalidades del control inmediato de

legalidad, la procedibilidad de analizar en este tipo de procesos un acto administrativo requiere la conjunción de tres presupuestos, cuales son: **i)** que se trate de un acto de contenido general; **ii)** que el referido acto se haya dictado en ejercicio de la función administrativa; y **iii)** que tal acto tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido durante un estado de excepción.

Aun cuando la verificación de los mencionados requisitos es un aspecto propio de la providencia que avoca conocimiento en este asunto, con ocasión de la observación que sobre el particular hizo el Ministerio del Interior en su intervención frente a la legalidad del Decreto nº 221 del 19 de marzo de 2020, esta Sala de Decisión considera necesario estudiar a fondo el presupuesto relacionado con el desarrollo de un decreto legislativo.

Precisa en todo caso el Tribunal que los dos presupuestos adicionales se hallan debidamente demostrados en ambos decretos, habida cuenta que, en primer lugar, se trata de actos generales, impersonales y abstractos⁹, en tanto sus medidas se dirigen a reglar un número indeterminado de sujetos tomando determinaciones de carácter abstracto e impersonal. En segundo lugar, los actos mencionados fueron expedidos por la máxima autoridad del Municipio de La Dorada, en ejercicio de la función administrativa. Al respecto es necesario señalar brevemente las razones por las cuales en esta providencia así se considera.

La función administrativa constituye una de las siete funciones públicas atribuidas al Estado constitucional y democrático contemporáneo, adoptado por la Carta colombiana de 1991¹⁰. Sin embargo, aunque la menciona y la regula en varias disposiciones ese estatuto superior no la define. Su concepto ha sido objeto de múltiples discusiones en la doctrina comparada y nacional, pero sobre su identidad no hay aún consenso, ni aún en la jurisprudencia colombiana que en ocasiones se ha referido al tema sin lograr una cabal satisfacción al respecto¹¹.

Se considera la función administrativa desde una perspectiva sustancial o material como sinónimo de actividad administrativa o de administración pública, pues otro entendimiento se hace de la administración pública en

⁹ Los cuales, según la conocida triada de Leon Diguít en esta materia, constituyen una categoría adicional a los actos individuales o particulares y los actos condición.

¹⁰ Las demás son las siguientes: constituyente, legislativa, jurisdiccional o judicial, electoral, de ministerio público y de control fiscal. Véase, Augusto Ramón Chávez Marín, *Los convenios de la Administración: entre la gestión pública y la actividad contractual*, Bogotá, Temis, 2020, p. 63.

¹¹ Véase por ejemplo, recientemente del Consejo de Estado en sentencias de control inmediato de legalidad del 11 de mayo de 2020 (rad. 11001-03-15-000-2020-00944-00) y 27 de abril de 2020, rad. 11001-03-15-000-2020-01222-01, así como de la Corte Constitucional C-189 de 1998.

sentido orgánico o subjetivo al referirla a la rama ejecutiva o administrativa del poder público, a su estructura u organización¹². Suele presentarse una coincidencia en el sentido de ser desarrollada la función administrativa generalmente por órganos propios de la rama ejecutiva o administrativa, pero ello no es así necesariamente por virtud del principio de colaboración armónica que permite y genera frecuentemente la realización de la actividad administrativa por parte de las demás ramas y órganos autónomos e independientes, tal como lo autoriza el artículo 113 de la Carta.

La definición y delimitación de la función administrativa tiene importancia especialmente frente a la precisión del alcance de los conceptos de Derecho Administrativo y de acto administrativo, en tanto se indica, por ejemplo, que aquel es la rama del derecho público que rige la administración, y ésta es “*la actividad por la cual las autoridades públicas procuran, utilizando en caso necesario, las prerrogativas del poder público, la satisfacción de necesidades de interés público*”¹³. En la doctrina nacional se ha estudiado dicho alcance frente al concepto de acto administrativo, entre otros, por Berrocal¹⁴, quien ha puesto de relieve la dificultad de la definición de la función administrativa, pero también en un contexto más amplio se ha debatido la importancia de su concepto frente a la evolución del Derecho Administrativo por Montaña Plata¹⁵.

Diversos son los criterios utilizados para definir la función administrativa, de difícil delimitación a veces y de combinación frecuente¹⁶, pero conviene poner de relieve que con su sustento se ha determinado que ella consiste en la actividad del Estado que tiene por objeto la realización de sus cometidos en cuanto requieren la ejecución práctica, mediante actos jurídicos (reglamentarios, subjetivos o actos condición) y operaciones materiales de

¹² El concepto orgánico se extiende a veces en combinación con el material, a todo órgano público o privado cuando quiera que desarrolla precisamente la función administrativa, como puede apreciarse en el art. 39 de la Ley 489 de 1998.

¹³ Jean Rivero, *Derecho Administrativo*, trad. 9ª ed., Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1984, p. 14.

¹⁴ Luis Enrique Berrocal, *Manual del Acto Administrativo*, Bogotá, Librería Ediciones del Profesional Ltda., 2009, 5ª ed., pp. 27-74.

¹⁵ Alberto Montaña Plata, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Bogotá, Universidad Externado, 2010. Juan Carlos Cassagne, *El acto administrativo*, Bogotá, Temis, 2013, pp. 12-15, adopta una posición escéptica frente a la posibilidad de una definición unitaria de función administrativa: “*El fracaso de los sucesivos esfuerzos para dar una noción unitaria de función administrativa susceptible de agotar su contenido así lo demuestra ya que la ruptura de la ecuación entre Administración Pública y Derecho Administrativo obedece a una ampliación del contenido del derecho administrativo como realidad histórica.*”

¹⁶ Sobre los distintos criterios utilizados para calificar la naturaleza de las funciones y actos emanados de las autoridades y su complejidad, véase Libardo Rodríguez Rodríguez, *Derecho Administrativo General y Colombiano*, Bogotá, Temis, 18ª ed., 2013, pp. 353-379.

ejecución del acto administrativo, la ley, la sentencia y el contrato¹⁷. Igualmente se ha indicado, aplicando un criterio residual, que la función administrativa corresponde a las que realiza el Estado y que no tienen el carácter de función constituyente, legislativa y judicial¹⁸.

Finalmente, aparte de las menciones a la función administrativa contenidas en el capítulo 5 denominado con tal nombre (*De la función administrativa*) del Título VII de la Constitución de 1991 referido a la Rama Ejecutiva, no se prevé allí una definición o concepto de tal función, solo se indican sus fundamentos, principios y ciertas reglas. En todo caso, debe tenerse en cuenta que según la Carta las gobernaciones y las alcaldías forman parte de la rama ejecutiva (art. 115), los departamentos y municipios ejercen funciones administrativas (arts. 298 y 311), las asambleas departamentales y los concejos municipales son corporaciones político-administrativas que ejercen funciones de tal índole (arts. 299, 300, 312 y 313) y a los gobernadores y alcaldes se atribuyen un conjunto de funciones administrativas (arts. 305 y 315).

Ahora bien, en punto pues al mencionado tercer requisito del control inmediato de legalidad, relativo al desarrollo de un decreto legislativo, y revisado el primer decreto sobre el que versa este medio de control, esto es, el Decreto municipal n° 221 del 19 de marzo de 2020, se observa que el mismo fue dictado con fundamento, entre otras disposiciones, en lo previsto por el Decreto nacional 420 de 2020, con el cual se impartieron instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.

Por su parte, el Decreto municipal n° 223 del 24 de marzo de 2020 se profirió con base, entre otras disposiciones, en lo dispuesto por los Decretos 417, 418, 420, 440 y 461 de 2020, dictados por el Gobierno Nacional y con los cuales, en su orden, se declaró el Estado de Emergencia, se impartieron instrucciones para expedir normas en materia de orden público, se adoptaron medidas de urgencia en materia de contratación estatal y se autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales.

Al analizar los decretos que no corresponden al que declaró el Estado de Emergencia, esto es, los Decretos 418, 420, 440 y 461 de 2020, advierte esta Sala que sólo los dos últimos corresponden a decretos legislativos, cuyo desarrollo en el acto correspondiente del gobierno municipal, haría

¹⁷ Cfr. Berrocal, op. cit., pp. 46–48.

¹⁸ Adolfo Merkl, *Teoría general del derecho administrativo*, Buenos Aires, Editora Nacional, 1980, pp. 7-104.

susceptible a éste del control inmediato de legalidad. Las razones de lo anterior, radican en lo siguiente:

La Corte Constitucional ha señalado¹⁹ que la Ley 137 de 1994 exige el cumplimiento de los siguientes requisitos formales respecto de los decretos legislativos: **i)** la declaración previa del Estado de Emergencia, **ii)** las firmas, **iii)** la temporalidad de su expedición, **iv)** la motivación, y **v)** la remisión a la Corte Constitucional.

La descripción de tales requisitos hecha por la Corte Constitucional en las sentencias C-243 de 2011 y C-751 de 2015, fue igualmente desarrollada en reciente pronunciamiento del 22 de abril de 2020 del Consejo de Estado²⁰, en el que señaló como características propias de los decretos legislativos, particularmente los dictados en el Estado de Emergencia, las siguientes:

- a) Llevan la firma del Presidente de la República y todos sus ministros;
- b) Reflejan expresamente su motivación;
- c) Precisan el tiempo de duración;
- d) Las medidas adoptadas en ellos deben ser necesarias y proporcionales a la situación que se pretende remediar;
- e) No pueden suspender los derechos humanos, las libertades fundamentales ni el Derecho Internacional Humanitario;
- f) Tienen control judicial automático por parte de la Corte Constitucional y político por el Congreso;
- g) Tienen la misma fuerza jurídica vinculante de la ley;
- h) Tienen vigencia indefinida;
- i) Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso bajo ciertas condiciones; y
- j) No pueden desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.

De la lectura de los Decretos nacionales 418 y 420 de 2020, esta Corporación encuentra que tales actos adolecen del requisito formal consagrado en la misma Constitución Política en su artículo 215²¹, relativo a la exigencia de

¹⁹ Sentencias C-243 de 2011 y C-751 de 2015.

²⁰ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Diecinueve Especial de Decisión. Consejero Ponente: Dr. William Hernández Gómez. Auto del 22 de abril de 2020. Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01213-00(CA)A.

²¹ **“ARTICULO 215.** Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos

que se suscriban por parte no sólo del Presidente de la República sino de la totalidad de su gabinete ministerial.

En efecto, el Decreto 418 de 2020 fue expedido por el Presidente de la República y por dos de sus Ministros; al paso que el Decreto 420 del mismo año, fue proferido únicamente con la rúbrica de seis miembros de su Gobierno.

Adicionalmente se observa que tales decretos nacieron a la vida jurídica en ejercicio de las facultades constitucionales y legales asignadas al Presidente de la República, en especial las conferidas por los artículos 189 –numeral 4–, 303 y 315 de la Constitución Política, y por el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016; y que tuvieron por objeto impartir instrucciones en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID-19.

Así pues, al haberse dictado el Decreto municipal nº 221 del 19 de marzo de 2020 con fundamento en lo previsto por el Decreto nacional 420 de 2020, estima esta Sala que, como lo manifestó el Ministerio del Interior, aquel acto general, en efecto, no desarrolla ningún decreto legislativo que amerite su control inmediato de legalidad, y así se declarará en la parte resolutive de esta providencia.

Similar consideración ha de hacerse en relación con los artículos primero –en sus párrafos primero, tercero, cuarto y quinto– y tercero del Decreto municipal nº 223 del 24 de marzo de 2020, por cuanto los mismos no desarrollan ningún decreto legislativo sino que adoptan medidas de orden público para evitar la propagación del virus, con fundamento en las directrices establecidas por el Gobierno Nacional en los Decretos nacionales 418 y 420 de 2020.

En ese orden de ideas, la Sala continuará con el análisis de legalidad del Decreto municipal nº 223 del 24 de marzo de 2020, sólo y en cuanto a los artículos con los que hubiere desarrollado los Decretos Legislativos 440 y 461 de 2020, según se indicará más adelante.

4. Examen de legalidad

Tal como se ha indicado en esta sentencia, el control de legalidad establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 abarca todos los aspectos formales y materiales de la norma revisada.

Para tal efecto, es necesario en este acápite indicar el marco normativo con base en el cual se analizará la legalidad del Decreto n° 223 del 24 de marzo de 2020, para lo cual debe precisarse lo siguiente.

En varias providencias del Consejo de Estado²², se ha sostenido que la legalidad de los actos administrativos sometidos al control inmediato de legalidad se analiza partiendo de “(...) la existencia de **relación de conexidad** entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica. Asimismo se impone determinar su conformidad con las normas superiores que le sirven de fundamento, que son entre otras los mandatos constitucionales que regulan los estados de excepción (arts. 212 a 215), la Ley estatutaria de Estados de Excepción, el decreto de declaratoria del estado de excepción y -claro está- los decretos con carácter legislativo expedidos por el gobierno en virtud de la autorización constitucional para legislar por vía excepcional”²³ (negrilla es del texto).

Ha advertido el Consejo de Estado que “(...) la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7° y 215, párrafo). Dado que no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico. // No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad”²⁴.

²² Al respecto, pueden consultarse las sentencias del 26 de septiembre de 2019 (radicado número: 11001-03-24-000-2010-00279-00, Consejero Ponente: Dr. Hernando Sánchez Sánchez), del 15 de octubre de 2013 (radicado número: 11001-03-15-000-2010-00390-00(CA), Consejero Ponente: Dr. Marco Antonio Velilla Moreno), del 5 de marzo de 2012 (radicado número: 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), Consejero Ponente: Dr. Alberto Yepes Barreiro), y del 5 de marzo de 2012 (radicado número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), Consejero Ponente: Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas).

²³ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio. Sentencia del 23 de noviembre de 2010. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA).

²⁴ *Ibíd.*

Las anteriores consideraciones relacionadas con la integralidad de este medio de control, fueron ratificadas igualmente en reciente sentencia del 11 de mayo de 2020 dictada por el Consejo de Estado en un asunto de control inmediato de legalidad²⁵, en la cual el Alto Tribunal indicó que el juicio de legalidad no se efectúa frente a todo el ordenamiento jurídico sino respecto de las normas invocadas y relacionadas con la declaratoria del estado de excepción y con el decreto legislativo de que se trate.

Hecha la anterior precisión, considera la Sala que el control de legalidad del Decreto n° 223 del 24 de marzo de 2020 se efectuará teniendo en cuenta las siguientes disposiciones constitucionales y legales: artículo 215 de la Constitución Política que consagra lo relativo al Estado de Emergencia; Ley Estatutaria 137 de 1994, concretamente el artículo 20; y los Decretos 440 y 461 de 2020, pues fueron éstos los que pretendió desarrollar el Decreto municipal n° 223 del 24 de marzo de 2020.

4.1 Examen de los requisitos de forma

La Sala encuentra que los requisitos que atañen a la competencia y a la forma fueron cumplidos por el Decreto n° 223 del 24 de marzo de 2020, puesto que el mismo fue proferido por el señor Alcalde del Municipio de La Dorada, quien constituye la primera autoridad de la entidad territorial y a quien le corresponde dirigir la acción administrativa del municipio.

En el mismo sentido, se observa que en el decreto examinado se indican y constan los datos mínimos necesarios para su identificación, esto es, el número, la fecha, la referencia expresa a las facultades que se ejercen, el objeto de la respectiva norma, las consideraciones y la parte resolutive del acto, las derogatorias y vigencia, el nombre y firma de la autoridad que lo expide.

4.2 Examen del contenido del decreto

4.2.1. Concordancia material del Decreto municipal n° 223 del 24 de marzo de 2020 con los Decretos Legislativos 440 y 461 de 2020

Como se ha indicado en esta providencia, con ocasión del Estado de Emergencia el Gobierno Nacional ha expedido numerosos decretos legislativos, dentro de los cuales se encuentran los Decretos 440 y 461 de 2020, los cuales pasa a reseñar a continuación esta Sala, con el respectivo análisis respecto del acto objeto de este medio de control.

²⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión Número 10. Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Sentencia del 11 de mayo de 2020. Radicación número: 11001-03-15-000-2020-00944-00.

Frente al Decreto Legislativo 440 de 2020

A través de este acto y con ocasión del Estado de Emergencia decretado en el territorio nacional, el Gobierno Nacional adoptó medidas de urgencia en materia de contratación estatal, dentro de las cuales se encuentra la siguiente que guarda relación con el decreto objeto de este medio de control: autorización a las entidades estatales para suspender los procedimientos de selección de contratistas por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia (artículo 3).

En efecto, al analizar el Decreto municipal n° 223 del 24 de marzo de 2020, advierte la Sala que sólo en el artículo primero –parágrafo segundo– de dicho acto, el Alcalde de La Dorada desarrolla el Decreto Legislativo 440 de 2020, pues en dicho articulado y como consecuencia de la emergencia, dispuso la suspensión de todos los procesos de contratación en curso, a excepción de aquellos que fueran indispensables para el funcionamiento de la entidad y los suscritos en razón de la urgencia manifiesta decretada ya por el mandatario local, garantizando el cumplimiento de los principios de la contratación para aquellos procesos no suspendidos.

En criterio de este Tribunal, con dicha medida la administración local propende fundamentalmente por la salvaguarda de la vida, salud e integridad de quienes intervienen en los contratos que no sean indispensables para la entidad, facilitando que la entidad territorial pueda dirigir adecuadamente los procedimientos de contratación, y asegurando además con ello que el aislamiento preventivo obligatorio sea realmente efectivo en su comunidad, fin último del decreto legislativo.

Debe tenerse en cuenta que el Decreto Legislativo 440 de 2020 hizo énfasis en la contratación de bienes y servicios necesarios para superar el estado de emergencia, lo que significa que es procedente la decisión de no suspender aquellos procesos contractuales requeridos estrictamente para cumplir las funciones de la entidad territorial con ocasión de la pandemia.

Respecto del Decreto Legislativo 461 de 2020

Teniendo en cuenta las limitaciones presupuestales en el orden territorial para la asignación eficiente y urgente de los recursos que demandan las circunstancias que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, con este decreto legislativo el Gobierno Nacional autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes, entre otras materias, a lo siguiente: i) reorientar las rentas de destinación específica de las respectivas entidades territoriales, a

excepción de las establecidas como tal por la Constitución Política, con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia; y **ii)** realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que hubiere lugar, en desarrollo de lo dispuesto en tal acto.

En relación con la reorientación de dichos recursos, el Gobierno Nacional dispuso que sólo procedía para atender los gastos en materias de su competencia, que fueran necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del estado de excepción conforme al Decreto Legislativo 417 de 2020. Así mismo previó que para tal efecto, no sería necesaria la autorización de las asambleas departamentales o de los concejos municipales.

Revisado el Decreto municipal nº 223 del 24 de marzo de 2020, observa el Tribunal que su artículo cuarto guarda consonancia con la norma que desarrolló, esto es, con el Decreto Legislativo 461 de 2020, y que no excedió el marco fijado por dicho acto, como quiera que el Alcalde de La Dorada ordenó la realización de los traslados presupuestales de las rentas de destinación específica del municipio, a excepción de aquellas cuya destinación fuera establecida por la Constitución Política, con las adiciones, modificaciones y demás operaciones presupuestales necesarias para hacer frente a la crisis generada por el COVID-19.

4.2.2. Conexidad entre las medidas adoptadas en el Decreto municipal nº 223 del 24 de marzo de 2020 y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia

Este Tribunal considera que existe una clara relación de conexidad entre las medidas adoptadas en los artículos primero –parágrafo segundo– y cuarto del Decreto municipal nº 223 del 24 de marzo de 2020 objeto de estudio y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, pues con aquellas se pretende conjurar de alguna manera la crisis generada por la pandemia de COVID-19, particularmente en el Municipio de La Dorada, al determinar acciones dirigidas a evitar la propagación del virus y a atender los efectos negativos que éste ocasiona en la economía local.

En efecto, como se indicó, la suspensión de los procesos contractuales a excepción de aquellos requeridos para el normal funcionamiento de la entidad territorial, busca lograr la efectividad del distanciamiento social requerido para impedir el aumento de los casos de COVID-19 en el municipio y, con ello, preservar la vida, salud e integridad de sus habitantes.

De igual forma, la reorientación de las rentas de destinación específica que no sean establecidas como tal directamente por la Constitución Política, constituye un mecanismo presupuestal extraordinario requerido para fortalecer las acciones que de manera urgente la administración municipal debe emprender para atender la emergencia generada por la pandemia y mitigar sus efectos sociales y económicos en el municipio.

En ese sentido, los artículos primero –parágrafo segundo– y cuarto del Decreto n° 223 del 24 de marzo de 2020 resultan idóneos, necesarios y proporcionales con la gravedad de los hechos que dieron origen a la declaratoria del estado de excepción.

Conclusión

De conformidad con las consideraciones anteriores, considera la Sala que no procede el control inmediato de legalidad respecto del Decreto n° 221 del 19 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de La Dorada y tampoco frente a los artículos primero –en sus parágrafos primero, tercero, cuarto y quinto– y tercero del Decreto n° 223 del 24 de marzo de 2020 proferido por la misma autoridad.

Debe precisar el Tribunal y así se aclarará en la parte resolutive de esta providencia, que la anterior determinación no implica en modo alguno que contra los aludidos actos administrativos generales 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.

De otra parte, esta Corporación estima que los artículos primero –parágrafo segundo– y cuarto del Decreto n° 223 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de La Dorada, se encuentran ajustados a derecho, por cuanto guardan conexidad con las normas superiores en que se fundamentan, particularmente con el marco en el cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, al tiempo que atendieron los parámetros expuestos en los Decretos Legislativos 440 y 461 de 2020 que desarrollaron, materializando las medidas allí dispuestas sin ir más allá de su contenido.

Aclara finalmente la Sala que de conformidad con lo dispuesto por el

artículo 189 del CPACA²⁶, y teniendo en cuenta que el control inmediato de legalidad no supone la revisión de todo el ordenamiento jurídico, esta providencia tiene efectos de cosa juzgada relativa sólo frente a los aspectos analizados y decididos en ella.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

Primero. DECLÁRASE improcedente el control inmediato de legalidad respecto del Decreto n° 221 del 19 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de La Dorada y frente a los artículos primero –en sus párrafos primero, tercero, cuarto y quinto– y tercero del Decreto n° 223 del 24 de marzo de 2020 proferido por la misma autoridad, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

Segundo. ACLÁRASE que la anterior decisión no implica en modo alguno que contra los actos administrativos generales referidos 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. DECLÁRANSE ajustados a derecho los artículos primero –párrafo segundo– y cuarto del Decreto n° 223 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de La Dorada, a través de los cuales desarrolló los Decretos Legislativos 440 y 461 de 2020. Lo anterior, de conformidad con las consideraciones expuestas en este fallo.

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, así como al señor Agente del Ministerio Público, a

²⁶ “**ARTÍCULO 189. EFECTOS DE LA SENTENCIA.** La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo en un proceso tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes. La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada erga omnes pero solo en relación con la causa petendi juzgada. Las que declaren la legalidad de las medidas que se revisen en ejercicio del control inmediato de legalidad producirán efectos erga omnes solo en relación con las normas jurídicas superiores frente a las cuales se haga el examen. (...)”.

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.

Quinto. Por la Secretaría de esta Corporación, **PUBLÍQUESE** esta providencia 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.

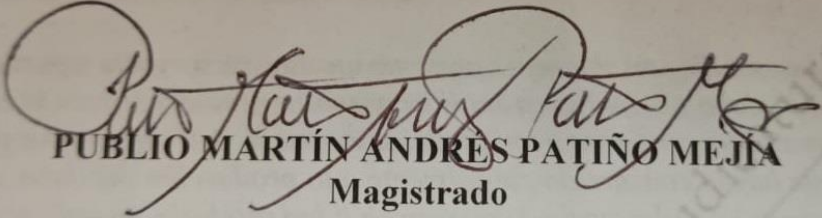
Sexto. Ejecutoriada esta sentencia, por la Secretaría de esta Corporación **HÁGANSE** las anotaciones pertinentes en el programa informático “*Justicia Siglo XXI*” y **ARCHÍVENSE** las diligencias.

Notifíquese, publíquese y cúmplase

Los Magistrados,



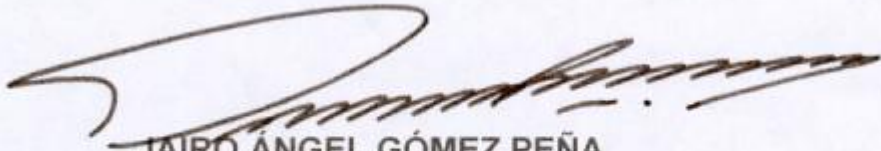
AUGUSTO RAMÓN CHÁVEZ MARÍN
Magistrado



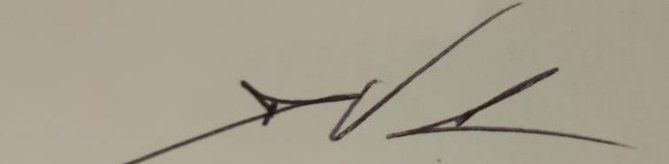
PUBLIO MARTÍN ANDRÉS PATIÑO MEJÍA
Magistrado



CARLOS MANUEL ZAPATA JAIMES
Magistrado



JAIRO ÁNGEL GÓMEZ PEÑA
Magistrado




DOHOR EDWIN VARÓN VIVAS
Magistrado



AUGUSTO MORALES VALENCIA
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CALDAS
NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO

No. 071
FECHA: 24 de junio de 2020



HÉCTOR JAIME CASTRO CASTAÑEDA
Secretario