



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO

Magistrado Ponente: LUIS JAVIER ROSERO VILLOTA

Referencia : Auto deja sin efectos admisión
Radicado : 63001-2333-000-2020-00075-00
Medio de control : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
DECRETO 203 DE 2020 DEL DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO

Armenia, Q, veintisiete (27) de mayo de dos mil veinte (2020)

Sometido a Sala Plena proyecto de fallo inhibitorio (el 22 de mayo de 2020), se consideró, después del debate suscitado, retirar el proyecto (26 de mayo), para adoptar la decisión de no asumir el control, por ponente.

Así que, cumplidas todas las etapas previstas en el artículo 185 del CPACA, sin que se observen causales de nulidad, procede el Tribunal a resolver lo pertinente dentro del presente control inmediato de legalidad, frente al Decreto 203 del 18 de marzo de 2020, proferido por la Gobernación del Quindío.

1. ANTECEDENTES

El Departamento del Quindío remitió a este Tribunal el contenido del Decreto 203 del 18 de marzo de 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE REALIZA UN TRASLADO EN EL PRESUPUESTO GENERAL DEL DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO PARA LA VIGENCIA FISCAL 2020", a fin de que se ejerza el control de legalidad de que trata el artículo 136 y 151 numeral 14 del CPACA.

Para lo anterior, este Tribunal mediante providencia del día 30 de marzo de 2020 decidió avocar su conocimiento y ordenó dar el

Auto deja sin efectos admisión
 63001-2333-000-2020-00075- 00
 CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
 DECRETO 203 DE 2020-DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO

trámite referido en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 (Archivo 5-expediente digital).

2. ACTO OBJETO DE CONTROL

El Departamento del Quindío profirió el decreto en mención determinando:

"ARTICULO PRIMERO: CONTRACREDÍTESE los Gastos de Funcionamiento e Inversión del Presupuesto General del Departamento del Quindío, para la vigencia fiscal 2020, en la suma de **DOS MIL NOVECIENTOS VEINTINUEVE MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA MIL SETECIENTOS CUARENTA DE (SIC) PESOS M/CTE (\$2.929.870.740,00)**, según el siguiente detalle:

GASTOS DE FUNCIONAMIENTO UNIDAD EJECUTORA 0304: SECRETARÍA ADMINISTRATIVA

RUBRO	NOMBRE	VALOR
0304 - 1 -	FUNCIONAMIENTO	2.372.729.142,00
0304 - 1 - 2	GASTOS GENERALES	1.904.286.712,00
0304 - 1 - 2 1	ADQUISICIÓN DE BIENES	668.284.159,00
0304 - 1 - 2 1 1 - 20	Compra de Equipo	103.400.000,00
0304 - 1 - 2 1 2 - 20	Materiales y Suministros	404.614.159,00
0304 - 1 - 2 1 4 - 20	Bienestar Social	93.060.000,00
0304 - 1 - 2 1 5 - 20	Otros Bienes	67.210.000,00
0304 - 1 - 2 2	ADQUISICIÓN DE SERVICIOS	1.236.002.553,00
0304 - 1 - 2 2 3 - 20	Comunicación y Transporte	169.173.905,00
0304 - 1 - 2 2 4 - 20	Impresos y Publicaciones	93.253.984,00
0304 - 1 - 2 2 9 - 20	Mantenimiento	720.193.138,00
0304 - 1 - 2 2 11 - 20	Bienestar Social	41.360.000,00
0304 - 1 - 2 2 13 - 20	Otros Servicios	212.021.526,00
0304 - 1 - 3	TRANSFERENCIAS DE NOMINAS	117.331.125,00
0304 - 1 - 3 2	PREVISIÓN Y SEGURIDAD SOCIAL	117.331.125,00
0304 - 1 - 3 2 1	CESANTÍAS	117.331.125,00
0304 - 1 - 3 2 1 1 - 20	Cesantías	117.331.125,00
0304 - 1 - 4	TRANSFERENCIAS	184.314.933,00
0304 - 1 - 4 11 - 20	Sentencias y Conciliaciones	184.314.933,00
0304 - 1 - 5	GASTOS DE OPERACIÓN COMERCIAL	166.796.372,00
0304 - 1 - 5 1 - 20	Centro Metropolitano de Convenciones	166.796.372,00

Auto deja sin efectos admisión
63001-2333-000-2020-00075- 00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
DECRETO 203 DE 2020-DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO

GASTOS DE INVERSIÓN

UNIDAD EJECUTORA 0309: SECRETARIA DEL INTERIOR

RUBRO	NOMBRE	VALOR
0309 - 5 -	I N V E R S I O N	550.579.598,00
0309 - 5 - 3	EN DEFENSA DEL BIEN COMÚN	550.579.598,00
0309 - 5 - 3 1	INVERSIÓN DIRECTA	550.579.598,00
0309 - 5 - 3 1 4	ESTRATEGIA DE SEGURIDAD HUMANA	550.579.598,00
0309 - 5 - 3 1 4 25	EL QUINDÍO DEPARTAMENTO RESILIENTE	550.579.598,00
0309 - 5 - 3 1 4 25 81	QUINDÍO PROTEGIENDO EL FUTURO	470.579.598,00
0309 - 5 - 3 1 4 25 81 12	PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES	470.579.598,00
0309 - 5 - 3 1 4 25 81 12 36 - 20	Administración del riesgo mediante el conocimiento, la reducción y el manejo del desastre en el Departamento del Quindío.	470.579.598,00
0309 - 5 - 3 1 4 25 82	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES COMO UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO	80.000.000,00
0309 - 5 - 3 1 4 25 82 12	PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES	80.000.000,00
0309 - 5 - 3 1 4 25 82 12 38 - 20	Apoyo institucional en la gestión del riesgo en el Departamento del Quindío.	80.000.000,00

UNIDAD EJECUTORA 0318: SECRETARÍA DE SALUD

RUBRO	NOMBRE	VALOR
0318 - 5 -	I N V E R S I O N	6.562.000,00
0318 - 5 - 3	EN DEFENSA DEL BIEN COMÚN	6.562.000,00
0318 - 5 - 3 1	INVERSIÓN DIRECTA	6.562.000,00
0318 - 5 - 3 1 3	ESTRATEGIA DE INCLUSIÓN SOCIAL	6.562.000,00
0318 - 5 - 3 1 3 12	SALUD PÚBLICA PARA UN QUINDÍO SALUDABLE Y POSIBLE	6.562.000,00
0318 - 5 - 3 1 3 12 40	VIDA SALUDABLE Y ENFERMEDADES TRANSMISIBLES	6.562.000,00
0318 - 5 - 3 1 3 12 40 2	SALUD	6.562.000,00
0318 - 5 - 3 1 3 12 40 2 139 - 20	Fortalecimiento de las acciones de la prevención y protección en la población infantil en el Departamento del Quindío.	6.562.000,00

ARTÍCULO SEGUNDO: ACREDÍTESE los gastos de Inversión del Presupuesto General del Departamento del Quindío, para la vigencia fiscal 2020, en la suma de **DOS MIL NOVECIENTOS VEINTINUEVE MILLONES OCHOCIENTOS SETENTA MIL SETECIENTOS CUARENTA DE (SIC) PESOS M/CTE (\$2.929.870.740,00)**, según el siguiente detalle:

GASTOS DE INVERSIÓN

UNIDAD EJECUTORA 0318: SECRETARÍA DE SALUD

RUBRO	NOMBRE	VALOR
0318 - 5 -	INVERSIÓN	2.929.870.740,00
0318 - 5 - 3	EN DEFENSA DEL BIEN COMÚN	2.929.870.740,00
0318 - 5 - 3 1	INVERSIÓN DIRECTA	2.929.870.740,00
0318 - 5 - 3 1 3	ESTRATEGIA DE INCLUSIÓN SOCIAL	2.929.870.740,00
0318 - 5 - 3 1 3 12	SALUD PÚBLICA PARA UN QUINDÍO SALUDABLE Y POSIBLE	2.929.870.740,00
0318 - 5 - 3 1 3 12 40	VIDA SALUDABLE Y ENFERMEDADES TRANSMISIBLES	2.929.870.740,00
0318 - 5 - 3 1 3 12 40 2	SALUD	2.929.870.740,00
0318 - 5 - 3 1 3 12 40 2 177 - 20	Tu y Yo Contra - COVID	2.929.870.740,00

ARTÍCULO TERCERO: El Presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

3. INTERVENCIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO

El Departamento del Quindío durante el término que se le otorgó mediante el requerimiento efectuado en providencia del día 30 de marzo de 2019, comentó que mediante Circular 18 de 10 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y el Departamento Administrativo de la Función Pública, ejercieron acciones para contener la propagación del Covid-19 que fue catalogado por la OMS como pandemia por lo que instó a los estados a tomar medidas preventivas.

En ese sentido el Gobierno Nacional expidió el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, por medio del cual declaró el estado de emergencia económica, social y ecológico en el territorio nacional, para conjurar la calamidad pública generada por el Coronavirus-Covid-19.

Explicó que, por lo anterior, el Gobernador del Departamento del Quindío, expidió el Decreto 192 de 16 de marzo de 2020, en virtud del cual declaró la situación de calamidad pública en el Departamento; que en tal sentido, el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 lo faculta para hacer los traslados presupuestales internos que se requieran para atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta.

Menciona que el traslado presupuestal realizado mediante el Decreto 203 de 2020 solo afecta el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, y no modifica el monto total de las apropiaciones de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de la entidad y que dicho movimiento presupuestal estaba autorizado por la Ley, como lo es el artículo 42 de la ley general de contratación, el artículo 34 del Decreto 568 de 1996 y el artículo 89 de la Ordenanza 22 de 2014.

Con fundamento en lo anterior dijo que se acreditaron gastos de inversión del presupuesto general del Departamento en la suma de \$2.929.870.740, "al rubro 0318-5-3 1 3 12 40 2 117-20 denominado "Tu y Yo Contra – COVIQ", el cual hace parte del programa "Salud Pública para un Quindío saludable y posible", Subprograma "vida saludable y enfermedades transmisibles", el cual busca reducir la exposición a condiciones y factores de riesgo ambientales, sanitarios y biológicos aplicando medidas de prevención y contingencias a daños producidos por las enfermedades transmisibles, como en este caso lo es el COVIQ-19 (sic), así como la implementación y desarrollo de planes y programas territoriales de promoción y prevención que permitan adoptar medidas necesarias para evitar la propagación del virus COVID-19 en el Departamento del Quindío" (Carpeta 8.3-ed).

4. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor agente del Ministerio Público recorrió el traslado entonces ordenado, rindiendo concepto, en el que expuso algunas generalidades de los estados de excepción y la urgencia manifiesta, siendo esta última la que posibilita la contratación estatal sin formalidad alguna por cuestiones de fuerza mayor o calamidad pública consideraciones referentes al principio de proporcionalidad y el mérito del acto administrativo (Carpeta 9.2-ed).

Refirió también el principio de selección objetiva, para advertir que el mismo está directamente relacionado con la contratación directa, por lo que debe ser considerada, pese a que dicha modalidad se requiera obtener varias ofertas, pues jurisprudencialmente se ha determinado que deben garantizarse aspectos de la posible publicidad, la moralidad y la objetividad en la escogencia.

Respecto del traslado presupuestal en el presente caso dijo que el Departamento del Quindío al hacer el movimiento presupuestal, respalda los contratos de urgencia manifiesta con base en unos rubros de su presupuesto ordinario con destinación específica, para superar el estado de excepción, esto es: en defensa del bien común, inversión directa, estrategia de inclusión social, salud pública para un Quindío saludable y posible, vida saludable y enfermedades transmisibles, salud, tu y yo contra –COVID, sin que dichas disponibilidades presupuestales detallen inversiones específicas para superar la pandemia.

Por lo anterior, sostuvo que el registro presupuestal correspondiente será el que prohíba la inversión en asuntos alejados al estado de excepción, por lo que el Departamento del Quindío deberá siempre contar con este instrumento que detalle la inversión con el único propósito de atender la emergencia por el COVID-19, lo contrario haría al Gobernador incurrir en ilícitos penales, responsabilidades fiscales y disciplinarias y nulidades absolutas en los contratos estatales correspondientes, por destinar recursos en asuntos ajenos a la atención de los efectos por la presencia del Coronavirus.

Con base en los argumentos expuestos solicitó al Tribunal modular la decisión y fijar un condicionamiento según lo advertido en párrafo anterior, no sin antes determinar que el Decreto 203 de 2020, se encuentra acorde al estado de excepción decretado.

5. CONSIDERACIONES PARA RESOLVER

5.1 Competencia

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 136¹ y 151 numeral 14 del CPACA². Así como lo normado en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994³, corresponde a la Corporación decidir en única instancia, el control de legalidad del decreto puesto en conocimiento del Tribunal.

5.2 Problema jurídico

Le corresponde al Tribunal determinar: ¿El medio de control inmediato de legalidad avocado resulta procedente para analizar de fondo la legalidad del Decreto 202 del 19 de marzo de 2020, proferido por el Gobernador del Departamento del Quindío?

La tesis que sostendrá esta Corporación es que, atendiendo que no se cumplen la totalidad de los presupuestos del artículo 136 del CPACA, debe dejarse sin efectos el auto que avocó conocimiento.

Los requisitos que permiten arribar a esta conclusión se pueden abordar bajo tres temas centrales: i) Fundamento normativo y

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 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.

³ "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia"

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.

jurisprudencial del control inmediato de legalidad; ii) Elementos esenciales del Control inmediato de legalidad y iii) El caso concreto.

5.3 Fundamento normativo y jurisprudencial del control inmediato de legalidad

El control inmediato de legalidad inicialmente fue establecido en el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994⁴.

Posteriormente el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, lo incorporó a la nueva codificación de la Jurisdicción Contencioso Administrativa como un mecanismo de control asignado al conocimiento de la misma.

De la lectura de las normas precitadas, se vislumbra que dicho medio de control, se encuentra encaminado al estudio por parte de esta Jurisdicción de aquellos actos de carácter general que sean dictados como desarrollo de decretos legislativos durante Estados de Excepción. El propósito es analizar que dichos actos se ajusten a: la Constitución; y, básicamente, que se encuentren conforme aquellas normas superiores que le sirvieron de fundamento para su expedición, como son el decreto de declaratoria del estado de excepción y los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional en virtud de las facultades extraordinarias previstas en el ordenamiento constitucional para legislar por vía excepcional.

⁴ **ARTÍCULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.

El Consejo de Estado⁵ ha precisado el parámetro de control que se aplica por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en relación con los actos administrativos dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción así:

“La Sala advierte 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 7º y 215, parágrafo). 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.

En otras palabras, si la Sala se percata de la violación de un marco normativo distinto al proferido en el ámbito del estado de excepción y que no haya sido suspendido o derogado por éste, debe proceder a decretar la nulidad correspondiente, pero sin que ello signifique que se cierre la posibilidad a un debate ulterior sobre estos mismos preceptos y por motivo de ilegalidad diferente, vía acción ciudadana en sede del contencioso objetivo de anulación.

Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible

⁵ C.E. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, CP. RUTH STELLA CORREA PALACIO, expediente con radicación número: 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA).

a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empece ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma." (Negrilla fuera del texto).

Recapitulando, el Consejo de Estado se ha referido al carácter integral de esta modalidad de control de legalidad, pero explicando que, si bien se trata de un control automático, completo, debe entenderse que no tiene el alcance de estudiar la legalidad de la norma a partir de la revisión de todo el ordenamiento jurídico, es decir, se debe confrontar el acto administrativo que es objeto de proceso, con la normativa proferida en el ámbito del estado de excepción y en el evento en que el juzgador establezca la infracción de dicho marco normativo expedido durante el estado de excepción, debe declarar la ilegalidad de la norma sometida al control.

5.4 Elementos esenciales del control inmediato de legalidad

En pronunciamiento contenido en la sentencia del 31 de mayo de 2010⁶, el órgano de cierre de esta jurisdicción reiteró los presupuestos de procedibilidad del control inmediato de legalidad y sus rasgos característicos:

⁶ C.E. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. C.P. RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA. Bogotá D.C., 23 de noviembre de 2010. Radicación: 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA) Actor: GOBIERNO NACIONAL Demandado: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL

"A partir de la misma, reiteradamente la Sala ha precisado que la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por tres requisitos o presupuestos, a saber:

- **Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.**
- **Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que ésta es la que da origen a actos de contenido general.**
- **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).**

Dados esos presupuestos, la atribución para el control la tiene genéricamente la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y al interior de ésta, la competencia depende del orden territorial de la autoridad que expide el acto respectivo." (*Negrillas de la Sala*).

Siguiendo con esa línea el alto Tribunal ha decantado esos elementos característicos de dicho control así:

"La Sala Plena ha tenido oportunidad de referirse a los alcances del control automático de juridicidad practicado por el Consejo de Estado respecto de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos legislativos que se dictan durante los estados de excepción. Ha señalado la jurisprudencia, como rasgos característicos del control inmediato de legalidad, entre otros, **su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y "su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos"**.

Así, en sentencia de 20 de octubre de 2009, la Sala indicó lo siguiente:

(...)

En la anotada dirección y con el fin de esquematizar los presupuestos de procedibilidad del aludido control inmediato de legalidad, la jurisprudencia de esta Sala ha precisado lo siguiente:

“De acuerdo con esta regla son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber:

1. Que se trate de un acto de contenido general.
2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y
3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción”.

Asimismo, los rasgos en virtud de los cuales la jurisprudencia de esta Sala ha caracterizado el mencionado control inmediato son:

(i) Su carácter jurisdiccional, habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia y los efectos propios de este tipo de providencias serán los que se produzcan en virtud de la decisión que adopte la Jurisdicción acerca de la legalidad del acto controlado;

(ii) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados “deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico” y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye “... **la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”;**

(iii) Su autonomía, consistente en que resulta “posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan”; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelanta el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento

de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo¹².

(iv) Su inmediatez o automaticidad, reflejada en el deber legal impuesto a las autoridades que expidan el correspondiente acto administrativo para efecto de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo "dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición" –artículo 20 de la Ley 137 de 1994–; en relación con esta particularidad del mecanismo de control judicial aludido, recientemente la Sala señaló que "el control es automático, o como lo dice el art. 20 de la ley 137:

"inmediato", porque tan pronto se expide la norma el Gobierno debe remitirlo a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente.

Ahora, esta clase de control tiene las siguientes características:

i) 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.

ii) 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.

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

(v) Su oficiosidad, consistente en que si la entidad autora del acto incumple con el precitado deber de envío del mismo a esta Jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones respectivas de forma oficiosa "o, incluso, como resultado del ejercicio del derecho constitucional de petición formulado ante él por cualquier persona";

(vi) El tránsito a cosa juzgada relativa que, en línea de principio y según lo que defina el juez competente en cada caso concreto, deberá predicarse de la sentencia mediante la cual se resuelve el fondo del asunto; ello habida consideración de que si bien el control automático o "inmediato" en cuestión, según se ha explicado, tiene por objeto establecer la conformidad del acto examinado para "con el resto del ordenamiento jurídico", razones tanto de índole pragmático –la práctica imposibilidad para el juez administrativo, por erudito y versado que pueda catalogársele, de llevar a cabo una confrontación real, efectiva y razonada del acto administrativo fiscalizado con todo precepto existente de rango constitucional o legal, (...) como de contenido estrictamente jurídico, justifican que el Juez de lo Contencioso Administrativo ejerza la facultad que, sin lugar a la menor hesitación, le concierne, consistente en fijar, en cada caso, los efectos de sus pronunciamientos, en claro paralelismo con la competencia que en esta materia ha conceptualizado la Corte Constitucional a fin de precisar los efectos de sus proveídos, en desarrollo de postulados constitucionales cuya operatividad, tratándose de las decisiones proferidas por el juez administrativo, no ofrece mayor discusión. (...)

(vii) Como corolario de lo anterior, la última de las características del control judicial inmediato de legalidad en comento la constituye su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos, de conformidad con lo establecido en los artículos 84, 128-1 y 132-1 del Código Contencioso Administrativo (...); en cuanto se refiere a la acción pública de nulidad, cabe señalar que la misma puede ejercerse, entonces, en contra de los actos administrativos que se adopten en desarrollo de aquellos decretos legislativos que, a su turno, se dicten al amparo de un estado de excepción, por lo menos atendidas las siguientes razones:

- En primer término, dado que, según se explicó, el Juez de lo Contencioso Administrativo tiene atribuida la potestad de señalar cuáles son los efectos de sus sentencias y, consecuentemente, cuando hubiere lugar a ello, de establecer que las mismas hacen tránsito a cosa juzgada relativa;

- En segundo lugar, comoquiera que, desde una perspectiva estrictamente exegética, las disposiciones legales mencionadas que contienen los artículos 84, 128-1 y 132-1 C.C.A., no efectúan distinción alguna acerca del tipo de actos administrativos en contra

de los cuales procede instaurar la acción pública de nulidad, carecería de fundamento normativo que el intérprete introdujese una diferenciación de tal naturaleza, para excluir a los actos administrativos que se dicten en desarrollo de los decretos legislativos que, a su vez, se expiden dentro de un estado de excepción.

- Tampoco se incluye previsión alguna en el anotado sentido, en el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, en el cual simplemente se señala que las medidas adoptadas en ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción, esto es, los actos administrativos correspondientes, serán sometidos a control inmediato de legalidad, sin que se excluya la posibilidad de que dichos actos puedan también ser enjuiciados a través del contencioso ordinario de anulación, el cual, por consiguiente, no resulta incompatible con el mecanismo de fiscalización excepcional previsto en el referido precepto legal.

- No puede perderse de vista que el aludido contencioso popular de anulación constituye materialización tanto de claros y expesos postulados constitucionales, como incluso de derechos fundamentales de los cuales son titulares todos los ciudadanos, pues el mecanismo procesal en cuestión constituye uno de los principales vehículos a través de los cuales se concretan los imperativos contenidos en los artículos 89 y 229 constitucionales, preceptos que defieren al legislador el señalamiento de los cauces procesales necesarios para que los ciudadanos puedan propugnar por la integridad del orden jurídico, por la protección de sus derechos y consagran, en consonancia con lo anterior, el derecho fundamental de acceso a la Administración de Justicia, respectivamente."⁷ (Negrillas de la Sala).

De manera más reciente, y a propósito de la pandemia que nos atañe, el Consejo de Estado⁸, respecto a los presupuestos para avocar el conocimiento del control de legalidad materia de análisis, ha señalado :

⁷ C.E. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. C.P. GERARDO ARENAS MONSALVE Bogotá, D.C., 31 de mayo de 2011. Radicación: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA) Actor: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL.

⁸ C.E. SALA ESPECIAL DE DECISIÓN 10. Sentencia del 11 de mayo de 2020, C.P. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ. Expediente 11001-03-15-000-2020-00944-00. Control inmediato de legalidad, Resolución 471 de 220-ANI.

2.5.- REQUISITOS DE PROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

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 1994,⁵⁹ y 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011,⁶⁰ para en términos generales señalar, que son aquellos que de manera expresa desarrollen decretos legislativos.

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 legislativos expedidos durante los estados de Excepción.

5.5 El caso concreto

Siguiendo los parámetros normativos y jurisprudenciales expuestos el Tribunal encuentra lo siguiente:

- *El Departamento del Quindío profirió el Decreto 203 del 18 de marzo de 2020, "POR MEDIO DEL CUAL SE REALIZA UN TRASLADO EN EL PRESUPUESTO GENERAL DEL DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO PARA LA VIGENCIA FISCAL 2020" (Archivo 2-ed).*
- *De acuerdo a lo ya expuesto, deben desentrañarse entonces, tres elementos iniciales, antes de conocer el fondo del asunto: i) que se trate de un acto de carácter general; ii) que se haya dictado en ejercicio de una actividad administrativa; y iii) que el acto **desarrolle** al menos un decreto legislativo expedido durante el estado de excepción.*
- *Procede, entonces, la Sala a determinar estos tres elementos así:*
 - i) *El Decreto 203 de 2020 proferido por el Gobernador del Departamento del Quindío, en efecto, es un acto de carácter general pues no se dirige a una persona determinada o personas determinables, sino que establece una orden abstracta respecto a una incorporación y manejo de recursos presupuestales.*
 - ii) *Se dictó en ejercicio de la acción administrativa normal que le corresponde al gobernador, de orientar o*

reorientar el presupuesto departamental, en consonancia con lo que disponga la Asamblea Departamental respectiva, al tenor del art. 305 Constitucional⁹.

iii) Respecto al tercer elemento, esto es, el desarrollo de al menos un decreto legislativo expedido en el estado de excepción, el acto administrativo requiere por parte de la Sala, el siguiente análisis:

De la lectura detenida del Decreto 203 de 18 de marzo de 2020 se observa que sus consideraciones principales estuvieron sostenidas en diferentes postulados de rango constitucional y legal como los artículos 2, 209 y 305 de la Constitución Política; el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

Al respecto es necesario referir el contenido de algunos apartes de dichas normatividades:

a) Normas constitucionales:

El artículo 2 constitucional establece como fin esencial de Estado: "servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias,

⁹ **ARTICULO 305.** Son atribuciones del gobernador: (...)

4. Presentar oportunamente a la asamblea departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos.(...).

15. Las demás que le señale la Constitución, las leyes y las ordenanzas.

y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”

El artículo 209 Superior, a su vez determina: “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

El artículo 305, ídem, determina como atribuciones del Gobernador, (las citadas en el decreto 203):

“1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del Gobierno y las ordenanzas de las Asambleas Departamentales.

2. Dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes.

3. Dirigir y coordinar los servicios nacionales en las condiciones de la delegación que le confiera el Presidente de la República.

(...)

15. (...)”

b) Normas legales

Se relacionó el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, que es del siguiente tenor:

“ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de

situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección públicos.

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

PARÁGRAFO. Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente."

c) Normas departamentales

Relacionó también la Ordenanza 20 de 2019 que expidió el presupuesto general de rentas, gastos e inversión para la vigencia 2020 en el Departamento; y el Decreto 659 de diciembre de 2019, por medio del cual se liquidó el mismo.

d) Decreto declarativo del estado de emergencia

En la parte considerativa del Decreto 203, objeto del presente control de legalidad, el Departamento del Quindío citó el contenido del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 por el cual el Gobierno Nacional decretó el estado de emergencia nacional, pero en términos estrictos, no fue desarrollado en el Decreto 203 referido, como lo exige el contenido del artículo 136 del CPACA, pues es claro que el traslado presupuestal ordenado por Gobernador del Departamento, estaba ya autorizado por el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, en el que se estableció la posibilidad de efectuar dichos movimientos monetarios a fin de atender los gastos propios de la urgencia manifiesta.

- *Tan pronto se produjo la declaración de estado de emergencia a nivel nacional, este Tribunal estuvo presto para asumir el control de legalidad de los actos administrativos emanados en el Distrito, enviados por las diferentes autoridades locales y departamentales.*

En principio se asumió su conocimiento bajo el contexto de identificar, prima fase, la mención al menos del estado de emergencia. Posición esta que incluso parecía adoptar el Consejo de Estado:

De acuerdo con lo precedente, este despacho considera que desde el punto de vista convencional y constitucional, el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del CPACA23 tiene como esencia el derecho a la tutela judicial efectiva, y ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la covid-19, es posible extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional.

Esto significa que los actos generales emanados de las autoridades administrativas que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad, dadas las circunstancias excepcionales, puede suceder que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias, lo cual autoriza al juez del control inmediato que avoque el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.¹⁰

Sin embargo, decantado el criterio, se observó que no todos los actos proferidos dentro del periodo de pandemia, o si se quiere dentro del término de vigencia del estado de excepción, podrían ser sometidos al control automático de

¹⁰ C.E. SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A. C.P. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Bogotá, D. C., 15 de abril de 2020. Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00. Se aclara que el alto tribunal de todas maneras no avocó el conocimiento del medio de control, bajo el siguiente razonamiento: *“Por este motivo, a pesar de que el memorando en cuestión está relacionado con la difusión de una información sobre la enfermedad covid-19, no se enmarca dentro de las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que son dictadas en el marco del estado de excepción, pues este fue expedido antes de que la emergencia económica, social y ecológica fuera declarada.”*

legalidad, y que era necesario hacer un análisis más riguroso al momento de su admisión.

En este caso, se dio entrada al control en su momento (30 marzo – archivo 5-ed); sin embargo, después de tramitado el proceso y escuchado el concepto del Ministerio Público (que pregona la legalidad del acto), el Tribunal encuentra que no es posible ejercer el control respectivo por este medio, por no derivarse - el acto materia de control - directamente del decreto legislativo de emergencia, lo que obliga a dejar sin efectos el auto de admisión.

- *En efecto, no basta entonces con que simplemente se efectúe mención del Decreto Presidencial que declaró el estado de emergencia para considerar que lo está desarrollando, pues la parte resolutive del Decreto 203, evidentemente contaba ya con el aval legal que le otorgaba el estatuto de contratación, para efectuar los traslados presupuestales que llevó a cabo con el mismo.*

En este punto es necesario referir que en desarrollo del estado de emergencia declarado por el Gobierno, éste expidió el día 22 de marzo de 2020, el Decreto 461 "Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020", sin embargo, este decreto que regula la materia específica al presente asunto, fue expedido con posterioridad a la expedición del Decreto Departamental 203 que se pretende controlar, por lo que no puede afirmarse que éste haya sido expedido con fundamento en el Decreto Presidencial 461 referido.

De ésta forma se puede afirmar que el Decreto 203 proferido el 18 de marzo de 2020 por el Departamento del Quindío, tuvo como fundamentación principal otras directrices tanto del

orden constitucional, como del legal, para efectuar los movimientos presupuestales por la suma de \$2.929.870.740.00, pues el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 le autoriza dichos movimientos para atender temas relacionados con la declaratoria de urgencia manifiesta que fue declarada por la administración departamental mediante el Decreto 202 de 18 de marzo de 2020.

Lo anterior, excluye a este Tribunal de ejercer el control de legalidad ordenado en la Ley por cuanto el Decreto 203 de 2020, del Departamento del Quindío no tuvo como fundamentación el estado de emergencia declarado por el Presidente de la República; si bien en su parte considerativa fue citado, en sí no fue desarrollado el mismo, pues las medidas se adoptaron con fundamento en la normatividad ya expuesta, y no en el marco de un estado de excepción o como desarrollo de un decreto legislativo emitido en el mismo sentido.

De este modo, el decreto objeto de control no satisface el presupuesto de procedencia del control directo de legalidad, consistente en que las medidas o decisiones contenidas en el mismo sean adoptadas en desarrollo de los decretos legislativos expedidos con ocasión de los estados de excepción, lo que impide a este Tribunal ejercer el control de legalidad ordenado en la ley, por cuanto el Decreto en mención no tuvo como fundamento material el estado de emergencia declarado por el Presidente de la República, es decir, que el acto haya sido emitido en el marco de las disposiciones que rigen el estado de excepción o como desarrollo de un decreto legislativo, requisito sine qua non para avanzar en el estudio legal contemplado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, con miras a determinar si el decreto que es materia de control se encuentra o no ajustado al marco jurídico excepcional de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, decretada por el Gobierno Nacional.

Así, atendiendo que no se cumple el requisito referente a: que desarrolle un Decreto Legislativo expedido en un estado de excepción, no concurren la totalidad de los presupuestos exigidos, pues no obstante que se cumplen dos requisitos: se trata de un acto general, expedido por el Gobernador del Departamento del Quindío, y en ejercicio de sus funciones administrativas; se advierte que el mismo fue proferido en ejercicio de una atribución que previamente le ha otorgado la ley y la Constitución, pero no en desarrollo del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Presidente de la República, mediante Decreto Nacional 417 del 17 de marzo de 2020.

En síntesis, no era posible avocar el conocimiento del Decreto Departamental 203 de 18 de marzo de 2020, bajo el control inmediato de legalidad dispuesto por el artículo 136 del CPACA y Artículo 20 de la Ley 137 de 1994, lo que no es óbice para el análisis del mismo, en caso de demanda, bajo los medios de control normales dispuestos por el ordenamiento jurídico.

En mérito de lo expuesto, El Tribunal Administrativo del Quindío,

R E S U E L V E

PRIMERO: *Dejar sin efecto el auto del 30 de marzo de 2020, por medio del cual se asumió el conocimiento del asunto y en su lugar declarar que el Decreto 203 de 2020, emanado del Departamento del Quindío, no es susceptible de control automático de legalidad.*

SEGUNDO: *A través de la Secretaría de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea comunicada en el portal web del Tribunal, así como estados electrónicos, conforme al artículo 186 del CPACA, es decir, en uso de los medios electrónicos y acorde a lo dispuesto en el Acuerdo PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020 emitido por el Consejo Superior de la Judicatura, atendiendo la situación generada por el COVID-19.*

TERCERO: *En firme esta decisión, archívese el expediente, previa anotación en el sistema Siglo XXI.*

Auto deja sin efectos admisión
63001-2333-000-2020-00075- 00
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
DECRETO 203 DE 2020-DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



LUIS JAVIER ROSERO VILLOTA
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO
NOTIFICACIÓN POR ESTADO

La providencia precedente se notifica mediante fijación
en **ESTADOS ELECTRÓNICOS** HOY 28-mayo-2020, A LAS 7:00
a.m.

SECRETARÍA