



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO

MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

Armenia, veintisiete (27) de marzo de dos mil veinte (2020)

ASUNTO: AUTO NO ASUME CONOCIMIENTO
INSTANCIA: ÚNICA

Auto I. No. 120

Procede el Tribunal Administrativo del Quindío¹, a decidir sobre si se aprende o no el conocimiento a través del control automático de la legalidad del Decreto No. 03-00191 “*Por medio del cual se suspenden las actividades académicas en establecimientos educativos públicos y privados en el departamento del Quindío*”, expedido por el Gobernador del Quindío el 16 de marzo de 2020, que prevén los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del C.P.C.A. que fuere remitido para tal fin por la mentada administración departamental, previo las siguientes...

CONSIDERACIONES

1. Antecedentes

Recibido² en la Secretaría del Tribunal de la oficina de reparto³, la copia del Decreto No. 03-00191 “*Por medio del cual se suspenden las actividades académicas en establecimientos educativos públicos y privados en el departamento del Quindío*”, expedido por el Gobernador del Quindío el 16 de marzo de 2020, le corresponde a esta Corporación, resolver sobre la admisión del proceso o el avocamiento de oficio de su conocimiento, de conformidad con el artículo 185⁴ del C.P.C.A., que contempla el trámite del control inmediato de legalidad de actos.

¹ A través del Magistrado sustanciador, conforme al artículo 185 del CPACA en concordancia con el artículo 125 ibídem.

² En cumplimiento al requerimiento realizado por esta Corporación mediante Circular No. 02 del 24 de marzo de 2020.

³ De acuerdo a Acta Individual de Reparto.

⁴ “**ARTÍCULO 185. TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS.** Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

2. Del texto del Decreto materia de revisión

El decreto materia de revisión es el No. 03-00191 *“Por medio del cual se suspenden las actividades académicas en establecimientos educativos públicos y privados en el departamento del Quindío”*, expedido por el Gobernador del Quindío el 16 de marzo de 2020 y publicado el mismo día en la Gaceta Departamental No. 026, en el cual se dispone lo siguiente:

“DECRETO 03-00191 DE 16 DE MARZO DE 2020

“POR MEDIO DEL CUAL SE SUSPENDEN LAS ACTIVIDADES ACADÉMICAS EN ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS PÚBLICOS Y PRIVADOS EN EL DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO”

EL GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO,
en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el numeral 1 y 2 del artículo 305 de la Constitución Política, en armonía con lo señalado en el Decreto Nacional 385 del 12 de marzo de 2.020, las circulares 014 de 2020 y S.A. 60.6007 del 10 de marzo de 2020 emitidas por las Secretarías de Salud y Educación del Departamento del Quindío, y:

CONSIDERANDO:

A. *Que atendiendo la Declaratoria de Emergencia de Salud Pública de interés internacional –ESPII- declarada por el Comité de Expertos de la Organización Mundial de la Salud; la declaratoria de pandemia por parte de la OMS, las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional dentro de la Declaratoria de Emergencia*

-
- 1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.*
 - 2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.*
 - 3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.*
 - 4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.*
 - 5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.*
 - 6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional.”*



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

Sanitaria (Decreto 385 del 12 de marzo de 2020); y conforme a la Circular 014 de 2020 y la Circular S.A. 60.6007 del 10 de marzo de 2020 emitida por la Secretaría de Salud y de Educación Departamentales(sic), en las cuales, se hace un llamado a toda la comunidad quindiana par que en procura del cuidado de la salud colectiva, se adopten todas las medidas necesarias, nacionales, departamentales y municipales con el fin de adoptar una cultura de autocuidado, en la cual se minimice el riesgo frente al COVID-19.

B. *Que ante la confirmación del COVID-19 en el país, se hace necesario llevar a cabo medidas de prevención en pro de la protección al derecho a la vida de la población quindiana y en especial la de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en el Sistema Educativo.*

C. *Que igualmente ante la confirmación del COVID-19 en el país se hace necesario suspender toda clase de actividad grupas para grados, escuelas familiares, deportivas, culturales y artísticas entre otras.*

D. *Que conforme a lo anterior, la Administración Departamental debe adoptar acciones en fase de preparativos para la respuesta, contención y recuperación frente al brote de enfermedad por COVID-19.*

E. *Que el Gobierno Nacional, en cabeza del Señor Presidente de la República de Colombia, Iván Duque Márquez en alocución presidencial, del día 15 de marzo de 2020 suspendió a partir del 16 de marzo de 2020 la atención directa a estudiantes en los Establecimientos Educativos Públicos y Privados del país.*

F. *Que con fundamento en lo anterior, se suspende en el Departamento del Quindío, en los 11 municipios No Certificados las actividades académicas, a partir del 16 de marzo 2020, con el fin de adoptar al interior de cada uno de los Establecimientos Educativos oficiales y privados, rutas de prevención y contención a posibles casos de COVID-19.*

G. *Que el Departamento del Quindío, adelantará ante el Ministerio de Educación Nacional, las gestiones necesarias para la modificación del calendario escolar de considerarlo pertinente ante la evolución de esta situación en la Entidad Territorial.*

Que en virtud de lo expuesto, este Despacho,

DECRETA:



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

ARTÍCULO PRIMERO: *Suspender las actividades académicas presenciales de los estudiantes y toda clase de actividad grupal como grados, escuelas familiares, deportivas, culturales y artísticas entre otras; a partir del 16 de marzo y hasta el 27 de marzo de 2020 inclusive, con el fin de salvaguardar la integridad de los niños, niñas y jóvenes en las Instituciones Educativas de los 11 municipios No Certificados del Departamento del Quindío frente al COVID-19 y de la comunidad en general.*

PARÁGRAFO: *Se suspende el transporte Escolar y el Programa de Alimentación Escolar(PAE).*

ARTÍCULO SEGUNDO: *Los Directivos Docentes, Docentes y administrativos de los Establecimientos Públicos y privados de los municipios No Certificados del Departamento del Quindío dedicarán la jornada laboral correspondiente en las Instituciones Educativas en:*

- a) *Atender el contenido curricular de la Circular No. 19 del 14 de marzo de 2020, expedida por el MEN, preparar el plan de trabajo articulado con su PEI y el Plan de Estudios que contenga estrategias flexibles de aprendizaje y que serán validadas por los Consejos Académicos de las Instituciones Educativas, tales como talleres guías, medios virtuales (plataforma “aprender digital, Contenidos para todos”, Integra IC) y otras estrategias no presenciales que permitan la continuidad de la prestación del servicio acorde a la evolución que se vaya presentando en el país frente al COVID-19*
- b) *Reunir los Consejos Directivos de cada uno de los Establecimientos Educativos con el fin de comunicar las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional y Departamental y tomar acciones de prevención y contención en los Establecimientos Educativos.*
- c) *Mantener un contacto permanente con las autoridades sanitarias correspondientes para evaluar las condiciones y tomar las decisiones más apropiadas que contribuyan con la contención del COVID-19.*
- d) *Estar atentos a cada uno de los comunicados que sean emitidos por el Departamento del Quindío, la Secretaría de Educación y la Secretaría de Salud Departamental.*

PARÁGRAFO: *Los docentes mayores de 60 años trabajaran desde sus hogares por teletrabajo.*

ARTÍCULO TERCERO: *El periodo vacacional de los educadores tendrá lugar entre el 30 de marzo y hasta el 19 de abril de 2020.*



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

ARTÍCULO CUARTO: *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición.*

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Armenia (Q), a los dieciséis (16) días del mes de marzo del año dos mil veinte (2.020).

ROBERTO JAIRO JARAMILLO CARDENAS
Gobernador”

3. De la declaratoria del estado de emergencia

Mediante el Decreto número 417 del 17 de marzo de 2020 el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo de lo previsto en la Ley 137 de 1994, con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 debido a la propagación y mortalidad generado por el mismo, el pánico por la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación, a lo cual se hace expresa mención en la parte considerativa del Decreto Legislativo, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días, contados a partir de la vigencia del decreto, que de acuerdo al artículo 4° se dio en la fecha de su publicación .

4. Del control inmediato de legalidad

De conformidad con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994⁵ Estatutaria de Estados de Excepción y 136⁶ del C.P.A.C.A., el control inmediato de legalidad es el medio

⁵ “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. 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.”*

⁶ **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.



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

jurídico 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, previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, **actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo.**

La Corte Constitucional en sentencia C-179 de 1994⁷, señaló que el control inmediato de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.

El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción.

La Sala Plena del Consejo de Estado ha definido⁸, como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

- a) Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.
- b) Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional (en este caso territorial) debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe

⁷ REF.: Expediente No. P.E. 002 Revisión constitucional del proyecto de ley estatutaria No. 91/92 Senado y 166/92 Cámara "Por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia" Magistrado Ponente: Dr. CARLOS GAVIRIA DIAZ Bogotá, D.C., trece (13) abril de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

⁸ Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero, del 31 de mayo de 2011, exp. 11001-03-15-000-2010-00388-00 (CA)



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.

d) Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

En el presente caso, el Decreto 03-00191 del 16 de marzo de 2020, fue proferido por el Gobernador del Quindío, por lo tanto, la competencia para conocer del asunto según el numeral 14 del artículo 151 del C.P.A.C.A.⁹, es de este Tribunal.

Revisado su contenido, se advierte que el mismo no es susceptible del control inmediato de legalidad que prevén las citadas normas, por cuanto, no fue expedido en desarrollo del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020; pues no solo fue expedido con anterioridad a este, sino que su fundamento normativo se encuentran en las atribuciones ordinarias establecidas en los artículos 305 de la Constitución Política numeral 2, numerales 1, 2 y 22 del artículo 95 del Decreto 1222 de 1986 en cuanto a mantener el orden público en el departamento y especialmente en la competencia general en materia de educación frente a los municipios no certificados contemplada en el numeral 6.6.3 de la Ley 715 de 2001 en concordancia con el artículo 153 de la Ley 115 de 1994 y la Ley 60 de 1993, en cabeza del Gobernador en relación con la administración de las instituciones educativas y el personal docente y administrativo de los planteles educativos y administrativo de los planteles educativos. En cuanto al sector de la salud, les corresponde a los departamentos conforme al artículo 49 de la Constitución Política cumplir con las funciones establecidas en el artículo 43 de la 715 de 2001, de dirigir

⁹ **“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.”



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

el Sistema Seccional de Salud, lo cual comprende adoptar en ámbito departamental estrategias que formule y expida la Nación o en armonía con éstas (art. 43.1.2).

Ahora, lo establecido en el decreto objeto de revisión es la suspensión de actividades académicas presenciales de los estudiantes en los establecimientos educativos públicos y privados de los municipios no certificados del departamento; así como, de las actividades grupales, con el objeto de prevenir, contener y mitigar la propagación de la pandemia por el COVID-19, ello siguiendo las medidas adoptadas por el Ministerio de Salud en la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, por medio de la cual declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, o hasta que desaparezcan las causas que le dieron origen.

De manera que, en el decreto No. 03-00191 de 2020 el Gobernador del Quindío adoptó medidas para mantener el orden público como función ordinaria de la cual es titular como cabeza de la administración departamental; así como, de la salubridad pública como tema integrante del anterior, y la educación como competencia propio del Gobernador en los municipios no certificados, por lo que, se sale del estado de excepción y no lo desarrolla.

Por consiguiente, el control inmediato establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 no es procedente en este caso, ya que el Decreto 03-00191 del 16 de marzo de 2020 no fue expedido en ejercicio de los poderes del ejecutivo otorgados por el estado de excepción sino en el ejercicio de funciones propias de la cabeza de la administración departamental y dentro de sus funciones ordinarias para la preservación del orden público, dentro del que se encuentra la salubridad pública. Por ello, el Tribunal no asume el conocimiento automático de su legalidad, por este medio.

DECISIÓN: En mérito de lo manifestado, la Sala Unitaria de Decisión del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO,

RESUELVE:

PRIMERO: NO ASUMIR el conocimiento en única instancia, del CONTROL AUTÓMATICO DE LEGALIDAD del DECRETO No. 03-00191 del 16 de marzo de 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL SE SUSPENDE LAS ACTIVIDADES ACADÉMICAS EN ESTABLECIMIENTOS EDUCATIVOS PÚBLICOS Y PRIVADOS EN EL DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO*”, expedido por el Gobernador del Quindío; por lo previamente considerado.



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE personalmente al Agente del Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en la forma establecida en los artículos 197 y 199 del C.P.A.C.A., conforme a la modificación incorporada por el artículo 612 del C.G.P., a las demás partes interesadas por estado.

TERCERO: En firme este auto, **DISPÓNGASE** el archivo de las presentes diligencias, previo registro en el Sistema de información judicial siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS
Magistrado