



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. 117

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. 035 “*Por medio del cual se adoptan las medidas de prevención y control del coronavirus (COVID-19) en el Municipio de Montenegro Quindío*”, expedido por el Alcalde Municipal el 19 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 municipal, previo lo siguientes...

CONSIDERACIONES

1. Antecedentes

Recibido² hoy 11:05 de la mañana en la Secretaría del Tribunal de la oficina de reparto³, la copia del Decreto No. 035 “*Por medio del cual se adoptan las medidas de prevención y control del coronavirus (COVID-19) en el Municipio de Montenegro Quindío*”, expedido por el Alcalde Municipal el 19 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 De acuerdo a Acta Individual de Reparto.

³ En cumplimiento al requerimiento realizado por esta Corporación mediante Circular No. 02 del 24 de marzo de 2020.

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. 035 del 19 de marzo de 2020 “Por medio del cual se adoptan las medidas de prevención y control del coronavirus (COVID-19) en el Municipio de Montenegro Quindío”, que dispone lo siguiente:

“DECRETO No. 035

19 DE MARZO DE 2020

“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DEL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE MONTENEGRO QUINDÍO”

EL ALCALDE MUNICIPAL DE MONTENEGRO QUINDÍO,
en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por los artículos 2, 49, 209 y 315 de la Constitución Política, artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, y,

CONSIDERANDO:

- A.** *Que el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución No. 385 de marzo 12 de 2020 “Por la cual se declara la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional y se adoptaron medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos”.*
- B.** *Que el artículo 2° de la Constitución Política de Colombia, establece: “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y*

-
- 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*

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 (...)”.

C. *Que de conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política, “La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado (...). Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad”.*

D. *Que el artículo 209° de la Constitución Política de Colombia, establece: “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 (...)*”.

E. *Que de conformidad con el numeral 2° del artículo 315 ibidem una de las atribuciones del Alcalde es, “Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador (...)*”.

F. *Que al amparo del artículo 315 numeral 1° de la Constitución Política, corresponde al Alcalde “1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la Ley, los Decretos del Gobierno, las Ordenanzas y los Acuerdos del Concejo.”*

G. *Que de acuerdo a lo anterior, le corresponde al Alcalde adoptar las medidas que sean necesarias para prevenir y controlar la propagación del virus COVID-19, así como preservar la integridad de todas las personas que laboran en las diferentes instalaciones del municipio de Montenegro Quindío.*

H. *Que diferentes entidades del Gobierno Nacional emitieron diferentes normas por medio de las cuales establecieron las medidas, directrices y recomendaciones para contener el COVID-19, con especial consideración a cierta población con altos índices de vulnerabilidad frente al virus.*

I. *Que es imperioso y necesario adoptar medidas preventivas que conduzcan a garantizar la salud de los servidores públicos, personal contratista y usuarios del servicio.*



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

En mérito de lo expuesto, el Alcalde del Municipio de Montenegro Quindío,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: *ADOPTAR medidas extraordinarias en la Administración municipal de Montenegro Q., con el fin de detener la trasmisión y prevenir la propagación de la pandemia por el COVID-19, como contención.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *Para efecto de la prevención, contención y mitigación del CORONAVIRUS (COVID-19), entre los servidores públicos, personal contratista y usuarios del servicio, se cumplirán de manera estricta y urgente las siguientes medidas:*

2.1. Personal en condiciones que ameritan especial protección: *a partir del día viernes veinte (20) de marzo 2020 hasta nueva orden, laborarán desde sus hogares o lugares de residencia las siguientes personas:*

2.1.1. *Quienes tengan 60 años o más.*

2.1.2. *Personas con enfermedades tales como gripa, hipertensión arterial, anemia, afección de vías respiratorias, problemas cardíacos y demás enfermedades crónicas que los hagan propensos a contraer el virus.*

2.1.3. *Mujeres en estado de gestación y lactancia hasta los 06 meses de edad.*

2.2. Jornada laboral: *a partir del día veinte (20) de marzo de 2020 y hasta nueva orden, se laborará a través de las siguientes jornadas, con el fin de evitar aglomeraciones en la Administración Municipal y usuarios del servicio:*

2.2.1 *De 8:00 am. hasta las 12:00 m.: la mitad del personal (grupo A).*

2.2.2 *De 2:00 pm. hasta las 6:00 pm.: la otra mitad del personal (grupo B).*

Lo anterior con el fin de facilitar la posibilidad de que el personal intercambie la jornada diaria de tal manera que quienes laboran un día en la mañana, al otro día lo puedan hacer en la tarde y así, sucesivamente.

2.3. Jornada de atención al público: *El personal que brinde atención a usuarios en la taquilla de la Tesorería Municipal, recepción de documentos en Ventanilla Única, y de manera excepcional en la Oficina de Contratación para llevar a cabo todos los trámites contractuales de los procesos de contratación del municipio de Montenegro Quindío, atenderán en la siguiente jornada:*

2.3.1 *De 9:00 am. hasta las 11:00 am., de lunes a viernes.*



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

2.3.2 De 2:00 pm. hasta las 4:00 pm., de lunes a viernes.

PARÁGRAFO: *Corresponde a cada funcionario directivo, liderar al interior de su dependencia la organización de las jornadas y el cumplimiento de las medidas adoptadas, así como la decisión de casos especiales de prestación de servicios por la naturaleza de sus funciones, incluso mediante el uso de las herramientas tecnológicas y de comunicaciones digitales, para lo cual contarán con el apoyo de la Jefatura de las TICS del municipio.*

ARTÍCULO TERCERO: *Se prohíbe la realización y participación en eventos masivos, aglomeraciones o reuniones para servidores públicos y personal contratista en la administración municipal; por lo tanto, se invita hacer uso de las herramientas tecnológicas y herramientas digitales, para lo cual se contará con el apoyo de las(sic) Jefatura de las TICS.*

ARTÍCULO CUARTO: *Comuníquese el contenido del presente acto administrativo a la Dirección Administrativa ara(sic) lo de su competencia y fines pertinentes.*

ARTÍCULO QUINTO: *El presente acto administrativo rige a partir de la fecha de su expedición.*

Dado en el Municipio de Montenegro Quindío, a los diecinueve (19) días del mes de marzo del año dos mil veinte (2020)

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

DANIEL MAURICIO RESTREPO IZQUIERDO
Alcalde Municipal"

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



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

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 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.

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.

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).



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

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 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 035 del 19 de marzo de 2020, fue proferido por el Alcalde del municipio de Montenegro 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.

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)

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*

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, ni de los expedidos con posterioridad a este; sino que su fundamento normativo se encuentra en la función ordinaria establecida en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 en cabeza del alcalde municipal en relación con el mantenimiento del orden público a través de la adopción de medidas tales como la restricción de la circulación de personas y lugares públicos, y que en relación con la administración municipal le impone dirigir la acción administrativa del municipio y asegurar el cumplimiento de sus funciones.

Ahora, lo establecido en el decreto objeto de revisión son unas jornadas laborales y formas especiales de prestar los servicios por parte de los empleados de la Alcaldía y de los contratistas de la misma, 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.

Cabe aclarar que, de conformidad con el artículo 33 del Decreto 1042 de 1978 la jornada laboral que deben cumplir los empleados públicos puede ser distribuida en el horario que el Jefe de cada entidad establezca, de acuerdo con las necesidades de la institución; y en ese mismo orden, la Ley 1221 de 2008¹⁰, permite que los jefes de las entidades de la Rama Ejecutiva de los órdenes nacional y territorial pueden implementar el teletrabajo de los empleados públicos.

De manera que, en el decreto No. 035 de 2020 el Alcalde de Montenegro adoptó medidas dentro de su administración para mantener el orden público, función ordinaria de la cual es titular como cabeza de la administración y de los jefes de los empleados públicos; así como, la coordinación de los empleados públicos y coordinador de los contratistas y dentro del orden público la salubridad pública como tema propio del alcalde, 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 035 del 19 de marzo de 2020 no fue expedido en ejercicio de los poderes del ejecutivo otorgados por el

¹⁰ "Por la cual se establecen normas para promover y regular el Teletrabajo y se dictan otras disposiciones".



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

estado de excepción sino en el ejercicio de su función propia de cabeza de la administración municipal y dentro de sus funciones ordinarias para la preservación del orden público, dentro del que se encuentra la salubridad pública, y la forma como sus empleados y contratistas prestan sus servicios. 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. 035 del 19 de marzo de 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN LAS MEDIDAS DE PREVENCIÓN Y CONTROL DEL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE MONTENEGRO QUINDÍO*”, expedido por el Alcalde Municipal de Montenegro Quindío; por lo previamente considerado.

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