



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO

Magistrado: RIGOBERTO REYES GÓMEZ

Armenia Quindío, Quince (15) de Abril de dos mil Veinte (2020).

Referencia: Auto que da por terminado el proceso y dispone su archivo.

Instancia: Única.

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad.

Demandado: MUNICIPIO DE MONTENEGRO – Acto objeto de control: *Decreto N° 033 del 19 de Marzo de 2020 “Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Montenegro Quindío y se dispone la celebración de contratos a través de la modalidad de contratación directa”.*

Radicado: 63001-2333-000-2020-00122-00.

ASUNTO.

Se procederá en la presente Providencia, a disponer la no continuación del proceso de la referencia y ordenar su archivo al no ser el Decreto inicialmente avocado susceptible de estudio bajo el mecanismo de Control Inmediato de Legalidad, ello con base en las siguientes,

CONSIDERACIONES.

Habiéndose admitido mediante Auto del 02 de Abril de 2020 el conocimiento del Medio de Control para efectuar el Control Inmediato de Legalidad al Decreto N° 033 del 19 de Marzo de 2020 proferido por el Municipio de Montenegro, ello al estimarse inicialmente que se daban los presupuestos procesales para el efecto, no obstante, de una nueva revisión profusa de la actuación, de sus fundamentos y la naturaleza y objeto del mecanismo judicial en cuestión, estima este estrado que el aludido Decreto, no se enmarca entre aquellos a los cuales la Ley 137 de 1994 y el Artículo 136 del CPACA establecen como dictados en desarrollo de un decreto legislativo en el marco del Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica, que hagan precedente el estudio de su legalidad bajo el mandato que dichas disposiciones establecen.

Sea lo primero indicar que el Medio de Control de la referencia, encuentra su objeto según lo dispuesto por el Artículo 136° del *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA*, el cual en su tenor literal establece:

“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”.

Tal y como se desprende de la norma en cita, es claro que la procedencia del *Control Inmediato de Legalidad* como Medio de Control de competencia en su conocimiento por los *Tribunales Administrativos* respecto a los Decretos 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, según lo dispuesto por el numeral 14° del Artículo 151 del CPACA, tiene como objetivo efectuar el control a aquellas medidas de carácter general que sean dictadas como desarrollo de los Decretos legislativos que sean expedidos durante los Estados de Excepción, ello toda vez que aquellos Actos Administrativos que sean proferidos sin fundamento en los Decretos Legislativos que se expidan en el mentado Estado de Excepción, podrán ser revisados en su legalidad pero en uso de los mecanismos judiciales consagrados en la Ley que sean pertinentes y según su procedencia.

En otras palabras, para que proceda el Control Inmediato de Legalidad, las medidas generales adoptadas deben haber sido dictadas por las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos de carácter Legislativo que sean dictados durante tales Estados de Excepción.

Respecto a la naturaleza, alcances y características procesales y sustanciales del Control Inmediato de legalidad, se pronunció el Consejo de Estado en decisión del *26 de Septiembre de 2019*¹ con ponencia del Consejero Hernando Sánchez Sánchez, indicando al respecto que:

“33. La Sala precisa² que frente a los actos administrativos expedidos en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos, es decir, los expedidos en los Estados de Excepción, se presenta un control inmediato de legalidad sin que dicho control excluya al acto administrativo del control ordinario por parte de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, por las siguientes razones:

Control inmediato de legalidad.

34. Visto el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994³, sobre control de legalidad, que textualmente señala:

“[...] ARTICULO 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.

¹ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN PRIMERA - CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ - Bogotá D.C., veintiséis (26) de septiembre de dos mil diecinueve (2019) - Referencia: Acción de nulidad - Número único de radicación: 11001 03 24 000 2010 00279 00 - Demandante: Blanca Cecilia Sarmiento de Ramírez - Demandado: Nación –Ministerio de la Protección Social (hoy Ministerio de Salud y Protección Social).

² Ver entre otras, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 23 de noviembre de 2010, C.P. Rafael Ostau De Lafont Planeta, número único de radicación 11001 03 15 000 2010 00347 00.

³ Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

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 [...]”.

35. De la normativa trascrita supra la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber:

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).

36. Dados esos presupuestos, la atribución para el control la tiene genéricamente la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y al interior de esta, la competencia depende del orden territorial de la autoridad que expide el acto respectivo.

(...)

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”.

En tal sentido, y dando aplicación a los criterios legales y Jurisprudenciales antes transcritos exigidos para decantar la procedencia o no de dar trámite bajo el Control Inmediato de Legalidad a la revisión de los Decretos que sean dictados por autoridades del orden Departamental y Municipal en el marco de un Estado de Excepción, es dable indicar que analizado nuevamente el Decreto Municipal Número 033 del 19 de Marzo de 2020 “*POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE MONTENEGRO QUINDIO Y SE DISPONE LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS A TRAVÉS DE LA MODALIDAD DE CONTRATACIÓN DIRECTA*”; se observa que el mismo, si bien fue proferido con miras a adoptar medidas de prevención relacionadas con la pandemia COVID-19 que transcurre en el país, lo fue en uso pero de las funciones ordinarias de las cuales es titular el Alcalde de dicha municipalidad, razón por la cual es dable deprecar del Decreto que pretende ser sometido a control, que el mismo, pese a versar sobre la toma de acciones de índole contractual respecto a la contingencia generada por la pandemia del COVID-19 en el Municipio de Montenegro Quindío, no se hizo bajo los postulados exigidos por la Legislación vigente para que pueda ser objeto de control en uso

del mecanismo de Control Inmediato de Legalidad, pues se reitera que tales Actos, debieron ser proferidos como **desarrollo** de los Decretos Legislativos dictados durante los Estados de Excepción, cosa que se reitera, no ocurre en el presente caso, ello por cuanto el mismo, de fecha 19 de Marzo de 2020, fue expedido con anterioridad a proferirse el Decreto Legislativo N° 440 del 20 de Marzo de 2020 proferido por el Gobierno Nacional.

Así, si bien el Decreto N° 033 del 19 de Marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Montenegro, trae como fundamento y sustento para su expedición las competencias consagradas en los Artículos 2, 49, 315 y 365 de la Constitución Política, el Decreto 1333 de 1986, el Decreto Único Reglamentario 780 de 2016, la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015, ellos aluden y acreditan que la expedición de dicho Acto Administrativo se hizo bajo las potestades que como autoridad administrativa ostenta el Alcalde en su Jurisdicción; siendo claro que el mismo carece de fundamento o motivación en desarrollo de los Decretos Legislativos dictados por el Gobierno Nacional, esto es, los proferidos en desarrollo del mentado *Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica* decretado por el Gobierno Nacional en el Decreto 417, teniendo así como sustento otras directrices tanto del orden Constitucional y Legal, lo cual impide a este Tribunal Administrativo continuar conociendo y tramitando el control de legalidad ordenado y contenido en la normatividad vigente, en tanto se reitera, el Decreto N° 033 de 2020 del Municipio de Montenegro, no tuvo como fundamentación ni desarrolló un Decreto Legislativo dictado en el marco de la declaratoria del Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica efectuado por el Gobierno Nacional, siendo ello un requisito indispensable exigido por la Ley para su procedencia, esto es, se reitera, que el Decreto haya sido emitido en desarrollo de un Decreto Legislativo emitido en el mismo sentido, tal y como claramente lo prescribe el Artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 - CPACA.

Ha de insistirse así que el Decreto en cuestión, no desarrolla un Decreto Ley del Estado de Excepción que a la fecha transcurre en el país, esto al haber sido expedido con anterioridad al Decreto Legislativo N° 440 del 20 de Marzo de 2020, sino que simplemente adopta acciones en el marco y uso de las facultades ordinarias que han sido conferidas a los Alcaldes y Gobernadores en situaciones extraordinarias por la Ley, sin que hubiera sido el Decreto N° 033 expedido en ejercicio de los poderes del ejecutivo otorgados por el Estado de Excepción COVID-19, sino en el ejercicio de las funciones propias del Alcalde como cabeza de la Administración Municipal, y dentro de sus prerrogativas ordinarias para la preservación del orden público, entre las cuales se encuentra la salubridad pública, pudiéndose enervar su legalidad pero a través del mecanismo ordinario a lugar, según se estime.

En consecuencia, teniendo en cuenta que el Decreto proferido por el Municipio de Montenegro, esto es, el Decreto N° 033 del 19 de Marzo de 2020, no soporta su expedición en el desarrollo de los Decretos Legislativos expedidos por el Gobierno Nacional; es claro que su motivación está sustentada es en el ejercicio de la función propia del Alcalde como autoridad máxima de la Administración Municipal y dentro de funciones ordinarias para preservar el orden y la

salubridad públicas, situación ante la cual impera disponer que, al no cumplir el referido Decreto 033 de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Montenegro con los presupuestos establecidos por el Artículo 136° del *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA* para que proceda el Control Inmediato de Legalidad sobre aquel, no se continuará con su trámite, dándose por terminado el proceso y ordenándose en consecuencia el archivo de las diligencias, previas anotaciones en el *Programa Informático Siglo XXI* y las notificaciones a lugar.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE:

PRIMERO: NO CONTINUAR con el trámite de Control Inmediato de Legalidad del Decreto N° 033 del 19 de Marzo de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE MONTENEGRO QUINDIO Y SE DISPONE LA CELEBRACIÓN DE CONTRATOS A TRAVÉS DE LA MODALIDAD DE CONTRATACIÓN DIRECTA”* expedido por el Alcalde de Montenegro Quindío, y en consecuencia, **DAR POR TERMINADO** el proceso de la referencia.

SEGUNDO: Secretaria de la Corporación, obrar de conformidad, efectuando las notificaciones a lugar por los medios digitales más expeditos, ante las medidas de protección y aislamiento decretadas por el Gobierno Nacional y el Consejo Superior de la Judicatura para la Rama Judicial, en el marco de la emergencia por COVID-19 en el país.

TERCERO: Una vez efectuadas las notificaciones a lugar y el registro de actuaciones en el Programa Informático Siglo XXI, **ARCHÍVESE** el expediente.

Esta decisión se suscribe en la fecha mediante firma escaneada, ello según lo faculta el Artículo 11 del Decreto Legislativo N° 491 del 28 de Marzo de 2020 expedido por el Presidente de la República.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

RIGOBERTO REYES GÓMEZ
Magistrado