



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

Magistrado: RIGOBERTO REYES GÓMEZ

Armenia Quindío, Cuatro (04) de Junio 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.

Asunto: Acto objeto de control: *Decreto No. 017 del 24 de Marzo de 2020 "Por medio del cual se realizan modificaciones al presupuesto de Gastos de Inversión correspondientes a la vigencia fiscal 2020"*, expedido por el Municipio de Pijao Quindío.

Radicado: 63001-2333-000-2020-00144-00.

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 15 de Abril de 2020 el conocimiento del Medio de Control para efectuar el Control Inmediato de Legalidad al Decreto N° 017 del 24 de Marzo de 2020 proferido por el *Municipio de Pijao*, ello al estimarse inicialmente que se daban los presupuestos procesales para el efecto, no obstante, realizada una nueva revisión profusa de la actuación, de sus fundamentos y la naturaleza y objeto del mecanismo judicial en cuestión, se estima 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 procedente 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 N° 017 del 24 de Marzo de 2020 “*Por medio del cual se realizan modificaciones al presupuesto de Gastos de Inversión correspondientes a la vigencia fiscal 2020*”; 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 respecto a la contingencia generada por la pandemia del COVID-19 en el Municipio de Pijao 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.

Aunque el Decreto Municipal Número 017 del 24 de Marzo de 2020 “*Por medio del cual se realizan modificaciones al presupuesto de Gastos de Inversión correspondientes a la vigencia fiscal 2020*”, si bien alude al Decreto Nacional 461 del 22 de Marzo de 2020, debe considerarse que la sola mención del mismo no acredita que en efecto el Decreto remitido esté desarrollando o constituya un desarrollo de aquel, tal y como al respecto se pronunció el Consejo de Estado en Providencia del 03 de Abril de 2020 con ponencia del Consejero Martín Bermúdez Muñoz⁴ al expresar que:

*“De acuerdo con el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el control inmediato de legalidad procede para examinar las medidas de carácter general que se adopten por autoridades del orden territorial o nacional y, para ello, no basta que guarden identidad material con los móviles de la expedición de los decretos legislativos, **sino que hagan desarrollo de su contenido normativo**”.*

Debe de esta forma considerarse, que el Decreto de la referencia no es sujeto al estudio de legalidad a través de este Medio de Control, pues la cita del Decreto 461 del 22 de Marzo de 2020, de ninguna manera supone que esté desarrollando el Decreto Legislativo, máxime si se tiene en cuenta que para la expedición del Decreto N° 017 del 24 de Marzo de 2020, el mismo fue proferido por el Alcalde Municipal de Pijao con base en sus facultades ordinarias contenidas en los numerales 5 y 6 del Artículo 315 de la Constitución Política, el Artículo 42 de la Ley 80 de 1993, los numerales 5, 6 y 7 del literal A del Artículo 91 de la Ley 136 de 1994, 617 de 2001, Ley 715 de 2001, Ley 819 de 2003 y el Decreto 568 de 1996, tal y como en su mismo contenido se refiere, normas todas que aluden a las facultades ordinarias que ostentan los Alcaldes y los facultan del ejercicio de la función administrativa, con una sola mención respecto al Decreto 461 del 22 de Marzo de 2020 al expresar: “*Que el decreto N° 461 del 22 de marzo de 2020, en su artículo primero inciso tercero faculta igualmente a los gobernador y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el mismo artículo*”, reiterándose así que ésta sola cita, no tiene la virtualidad tal de constituir un desarrollo del Decreto Legislativo, que haga procedente avocar el estudio de legalidad del Decreto Municipal a través del Medio de Control – Control Inmediato de Legalidad.

El Consejo de Estado en un asunto similar, y analizando las facultades ordinarias de las autoridades en la toma de decisiones según sus competencias, reiteró la necesidad de acreditar para la procedencia de admitir el Control Inmediato de Legalidad para analizar la legalidad de Decretos dictados en el marco de un Estado de Excepción, que los mismos tengan desarrollo directo en un Decreto

⁴ CONSEJO DE ESTADO - SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - Consejero ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ - Bogotá D.C., tres (3) de abril de dos mil veinte (2020) - Radicación número: 11001-03-15-000-2020-00986-00 - Actor: AGENCIA DEL INSPECTOR GENERAL DE TRIBUTOS, RENTAS Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES - Demandado: RESOLUCIÓN 095 DE 17 DE MARZO DE 2020 - Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

Legislativo, pues en caso de ser un asunto propio reglamentado en la legislación ordinaria, no sería susceptible de ser conocido, expresando así que:

“3.1. La competencia del Consejo de Estado para el ejercicio del control inmediato de legalidad establecido por el artículo 136 de la ley 1437 de 2011 se encuentra determinada en función del factor material referido a la naturaleza del acto. Para estos efectos, el legislador hizo referencia explícita a “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”.

3.2. La fórmula dispuesta por el legislador da cuenta de un nombre calificado con tres caracteres, el último de los cuales se encuentra precedido de una conjunción copulativa, para el caso “y”, cuyo objeto es combinar varios elementos de la misma oración para darles un significado conjunto.

3.3. La Circular 014 de 30 de marzo de 2020 es, ciertamente, un acto administrativo de carácter general⁵, y ha sido extendida en ejercicio de la función administrativa a cargo de una autoridad nacional. Empero, su objeto se contrae a la procura de mayor claridad en el proceso de declaración y transferencia del impuesto nacional con destino al turismo como inversión social...”, asunto propio del reglamento de la ley en sentido formal, en este caso, del artículo 109 de la Ley 1943 de 2018, cuyo control sólo procede mediante el ejercicio de los medios de Nulidad Simple o de Nulidad y Restablecimiento del derecho⁶.

Así, pese a que el Acto Administrativo sometido a control cumple con dos de los requisitos exigidos por la Jurisprudencia para que pudiese ser objeto de Control Inmediato de Legalidad, pues se trata de un Acto cuyo contenido es de carácter general y fue dictado en ejercicio de la función administrativa por el Alcalde del Municipio de Pijao, no obstante, en lo atinente al requisito consistente en que sea expedido en desarrollo de un Decreto Legislativo dictado en el marco de un Estado de Excepción, el mismo no se vislumbra concretado, pues aunque si bien refiere y alude al Decreto Nacional 461 del 22 de Marzo de 2020, ha de insistirse que su sola mención, no reviste el alcance de predicar que ello constituye un desarrollo de aquel, sin que cumpla así el Decreto N° 017 del 24 de Marzo de 2020 expedido por el Municipio de Pijao con los parámetros Jurisprudenciales establecidos para efecto de ser objeto de control de legalidad a través del Medio de Control de la referencia, trazados recientemente por el Consejo de Estado⁷.

⁵ Sentencia Corte Constitucional C 620 de 2004. Se ha entendido por acto administrativo “La declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria”[1] Ahora bien, la jurisprudencia y la doctrina han diferenciado los llamados Actos Administrativos de carácter general y los Actos Administrativos de carácter particular. A través de los primeros, se conocen aquellos actos administrativos en los que los supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta, y no singular y concreta, y por lo tanto versados a una pluralidad indeterminada de personas; es decir, a todas aquellas que se encuentren comprendidas en tales parámetros. Por el contrario, los segundos, son aquellos actos administrativos de contenido particular y concreto, que producen situaciones y crean efectos individualmente considerados. No obstante lo anterior, la indeterminación no se relaciona únicamente en punto del número de receptores de la decisión administrativa, sino que igualmente estos aparezcan individualizados. En otras palabras, “puede existir un acto general referido, en la práctica, sólo a algunas pocas personas o a ninguna y viceversa, un acto individual referido a muchas personas concretamente identificadas”[2].

[1] García de Enterría, Eduardo. Curso de Derecho Administrativo I. Civitas Ediciones. Madrid. España 2001. pag 540

[2] Sentencia Consejo de Estado. Exp. N1570A de 1997. Sección Quinta.

⁶ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN TERCERA - Consejero ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS - Bogotá D.C., nueve (9) de mayo de dos mil veinte (2020) - Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01700-00 - Actor: MINISTERIO DE COMERCIO INDUSTRIA Y TURISMO - Demandado: CIRCULAR 014 DE TREINTA (30) DE MARZO DE DOS MIL VEINTE (2020) -

⁷ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO -SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A - Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ - Bogotá, D. C., quince (15) de abril de dos mil veinte (2020) - Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00 - Temas: Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia. Actos internos de la administración y medidas de carácter general ordenadas en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los estados de excepción. El medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela

Así se estima que el referido Decreto N° 017 del 24 de Marzo de 2020 proferido por el Municipio de Pijao, tiene como sustento otras directrices del orden Constitucional y Legal, lo cual impide a este Tribunal Administrativo continuar con el conocimiento y trámite del control de legalidad ordenado y contenido en la normatividad vigente, en tanto dicho *Decreto Municipal*, no desarrolló Decreto Legislativo dictado en el marco de la declaratoria del Estado de Excepción como el que actualmente está vigente, siendo ello un requisito indispensable exigido por la Ley para la procedencia del Medio de Control de la referencia, esto es, que el Decreto como el que aquí se pretende someter a estudio de legalidad bajo el mecanismo de Control Inmediato de Legalidad, haya sido emitido en desarrollo de un Decreto Legislativo expedido en el mismo sentido, tal y como claramente lo prescribe el Artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA, observándose así que el Decreto N° 017 del 24 de Marzo de 2020, adopta acciones en el marco y uso de las facultades ordinarias que han sido conferidas a los Alcaldes y Gobernadores por la Ley, esto es, en el ejercicio de las funciones propias del Alcalde como cabeza de la Administración Municipal y dentro de sus prerrogativas ordinarias, pudiéndose enervar su legalidad pero a través del mecanismo ordinario a lugar, de así estimarse.

En consecuencia, al no cumplir el referido Decreto N° 017 del 24 de Marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Pijao con los presupuestos establecidos en 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, declarándose que el mismo no es objeto de Control Inmediato de Legalidad, 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: Declarar no ser objeto de Control Inmediato de Legalidad del Decreto N° 017 del 24 de Marzo de 2020 *“Por medio del cual se realizan modificaciones al presupuesto de Gastos de Inversión correspondientes a la vigencia fiscal 2020”* expedido por el Alcalde del Municipio de Pijao 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

