



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

Magistrado: RIGOBERTO REYES GÓMEZ

Armenia Quindío, Ocho (08) de Mayo de dos mil Veinte (2020).

Referencia: Auto que no avoca conocimiento.
Instancia: Única.
Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad.
Demandado: MUNICIPIO DE MONTENEGRO – Acto objeto de control: *Decreto No. 053 del 29 de Abril de 2020 “Por medio del cual se modifica y actualiza el decreto municipal No. 051 de 2020 “Por medio del cual se actualizan y se adoptan nuevas medidas de conformidad con lo ordenado por el gobierno nacional a través del Decreto 593 de 2020 “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”.*
Radicado: 63001-2333-000-2020-00216-00.

ASUNTO.

Se procede a efectuar el análisis sobre la procedencia de adelantar el conocimiento de la actuación de la referencia en Única Instancia, atinente al ejercicio del Medio de Control – Control Inmediato de Legalidad, con base en las siguientes,

CONSIDERACIONES.

Sea lo primero indicar que el Consejo Superior de la Judicatura en uso de sus funciones constitucionales y legales, dispuso mediante el Acuerdo PCSJA20-11517 del 15 de Marzo de 2020, suspender los términos judiciales en todo el país a partir del 16 de Marzo del año que avanza, medida que fue prorrogada hasta el día 12 de Abril de 2020, según lo dispuesto en el Acuerdo PCSJA20-11526 del 22 de Marzo de 2020, suspensión prorrogada en el Acuerdo PCSJA20-11532 hasta el 26 de Abril de 2020, y subsiguientemente mediante el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de Abril de 2020, hasta el día 10 de Mayo de 2020.

Posteriormente dicha Corporación, mediante los Acuerdos PCSJA20-11529 del 25 de Marzo de 2020, PCSJA20-11532 del 11 de Abril de 2020 y PCSJA20-11546 del 25 de Abril de 2020, exceptuó de tal suspensión de términos al Consejo de Estado y a los Tribunales Administrativos, ello con ocasión del control inmediato de legalidad que deban adelantar, según lo dispuesto en la normatividad vigente. En tal sentido, es procedente el estudio en su procedencia de la actuación de la referencia, ante la excepción establecida en los Acuerdos antes referenciados.

Recibidas por reparto estas diligencias y efectuado su paso a Despacho el día 07 del presente mes y año según registro efectuado en el Programa Informático Siglo XXI,

se observa que el asunto versa sobre el Control Inmediato de Legalidad a impartir al Acto Administrativo Decreto No. 053 del 29 de Abril del año 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA Y ACTUALIZA EL DECRETO MUNICIPAL No. 051 DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE ACTUALIZAN Y SE ADOPTAN NUEVAS MEDIDAS DE CONFORMIDAD CON LO ORDENADO POR EL GOBIERNO NACIONAL A TRAVÉS DEL DECRETO 593 DE 2020 “POR EL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO”*”, expedido por el señor Alcalde del Municipio de Montenegro, del cual estima este estrado, no se enmarca entre aquellos a los cuales la Ley 137 de 1994 y el Artículo 136 del *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA* establecen como dictados en desarrollo de un Decreto Legislativo en el marco de un Estado de Excepción como el que transcurrió en Colombia, que haga procedente avocar su conocimiento 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 en el marco de tales Estados, 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 2019¹ 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.

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 Contenciosa 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

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.

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 el Decreto Municipal Número 053 del 29 de Abril 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA Y ACTUALIZA EL DECRETO MUNICIPAL No. 051 DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE ACTUALIZAN Y SE ADOPTAN NUEVAS MEDIDAS DE CONFORMIDAD CON LO ORDENADO POR EL GOBIERNO NACIONAL A TRAVÉS DEL DECRETO 593 DE 2020 “POR EL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO”*”; 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 y de policía de las cuales es titular el Alcalde Municipal de Montenegro, 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 dicho Municipio, no se hizo bajo los postulados exigidos por la Legislación 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 teniendo en cuenta que el Decreto 593 del 24 de Abril de 2020 expedido por el Gobierno Nacional, citado en el Decreto que aquí se pretende controlar, reviste la naturaleza de impartir instrucciones para el manejo del orden público, sin que el mismo ostente la naturaleza de Decreto Legislativo, máxime si se tiene en cuenta que el Estado de Excepción declarado por el Gobierno Nacional en el Decreto 417 del 17 de Marzo de 2020, tuvo como vigencia el término de (30) días calendario, los cuales, para la fecha de expedición del Decreto que aquí se pretende revisar, ya fenecieron.

Así, pese a que el Acto Administrativo sometido a control refiere y alude al Decreto Nacional 593 de 2020, ha de reiterarse que el mismo no ostenta la calidad de Decreto Legislativo sino que es de orden público, al estar claro que el objeto de aquel es impartir instrucciones de aislamiento en el marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, sin que cumpla así el Decreto N° 053 expedido por el Municipio de Montenegro, con los parámetros Jurisprudenciales establecidos para el efecto recientemente por el Consejo de Estado⁴.

⁴ 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 judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad covid-19. Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad. - Decisión: Rechaza el medio de control inmediato de legalidad. - AUTO INTERLOCUTORIO O-296-2020.

Así se estima que el referido Decreto N° 053 de 2020 proferido por el Municipio de Montenegro, carece de fundamento, motivación o como desarrollo de un Decreto Legislativo dictado por el Gobierno Nacional en un Estado de Excepción, esto es, en aquellos que sean proferidos en desarrollo de un Estado de Excepción como el que fue declarado en su oportunidad por el Gobierno Nacional en el Decreto 417 de 2020, teniendo como sustento otras directrices tanto del orden Constitucional y Legal, lo cual impide a este Tribunal Administrativo conocer y tramitar el control de legalidad ordenado y contenido en la normatividad vigente, en tanto dicho Decreto, no tuvo como fundamentación ni desarrolló un Decreto Legislativo dictado en el marco de la declaratoria de un Estado de Excepción que actualmente esté vigente y que haya sido efectuado por el Gobierno Nacional, siendo ello un requisito indispensable exigido por la Ley para su procedencia, esto es, que el Decreto municipal 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.

Ha de insistirse así que el Decreto en cuestión, no desarrolla un Decreto Ley en el marco de un Estado de Excepción que actualmente tenga vigencia, 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° 053 del 29 de Abril de 2020 de Montenegro Quindío, expedido en ejercicio de los poderes del ejecutivo otorgados por un Estado de Excepción, sino en el ejercicio de las funciones propias del Alcalde de Montenegro como cabeza de la Administración Municipal, y dentro de sus prerrogativas ordinarias y de policía para la preservación del orden público, pudiéndose enervar su legalidad pero a través del mecanismo ordinario a lugar, de así estimarse, máxime cuando de la lectura del contenido del mismo, se observa que su finalidad es modificar y actualizar el Decreto Municipal N° 051 de 2020, este último sobre el cual se pronunció este Tribunal respecto a la procedencia de avocar su estudio en ejercicio del Control Inmediato de Legalidad, sin que se avocara su conocimiento, al considerarse que no era susceptible de ello por no cumplir con los presupuestos establecidos por la Ley, y al no tener como fundamentación el Estado de Excepción de Emergencia que fue declarado, sino que aquel modificó una decisión ya adoptada en Decretos anteriores respecto de los cuales se resolvió también no avocar conocimiento por este Tribunal, tal y como se dispuso en Auto del 30 de Abril de 2020 con ponencia del señor Magistrado Doctor Luis Javier Rosero Villota⁵.

En consecuencia, teniendo en cuenta que el Decreto proferido por el Municipio de Montenegro, esto es, el Decreto N° 053 del 29 de Abril de 2020 no fue expedido en el marco de un Estado de Excepción sin soportarse su expedición en el desarrollo de algún Decreto Legislativo expedido por el Gobierno Nacional; es claro que su motivación está sustentada es en el ejercicio de la función propia

⁵ TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO Magistrado Ponente: LUIS JAVIER ROSERO VILLOTA Referencia: No avoca conocimiento Radicado : 63001-2333-000-2020-00196-00 Medio de control : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DECRETO 51 DE 2020 DEL MUNICIPIO DE MONTENEGRO Armenia (Q), treinta (30) de abril de dos mil veinte (2020)

del Alcalde como autoridad máxima de la Administración Municipal y dentro de funciones ordinarias y de policía para preservar el orden y la salud públicas, situación ante la cual impera disponer que, al no cumplir el referido Decreto N° 053 del 29 de Abril de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Montenegro Quindío 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 avocará su trámite, ordenando en consecuencia el archivo de las diligencias, ello previas las anotaciones en el *Programa Informático Siglo XXI* y las notificaciones a lugar.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE:

PRIMERO: NO AVOCAR en Única Instancia el conocimiento del Control Inmediato de Legalidad del Decreto N° 053 del 29 de Abril de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA Y ACTUALIZA EL DECRETO MUNICIPAL No. 051 DE 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE ACTUALIZAN Y SE ADOPTAN NUEVAS MEDIDAS A TRAVÉS DEL DECRETO 593 DE 2020 “POR EL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO”*, expedido por el Alcalde del Municipio de Montenegro.

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.

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

