



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

***Magistrado: RIGOBERTO REYES GÓMEZ***

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

**Referencia:** Auto que no avoca conocimiento.  
**Instancia:** Única.  
**Medio de Control:** Control Inmediato de Legalidad.  
**Asunto:** MUNICIPIO DE CIRCASIA – Acto objeto de control: *Decreto Municipal No. 0045 del 21 de Mayo de 2020 “Por la cual se modifica la desagregación de los rubros presupuestales en la sección “ingresos” de los ingresos corrientes, del Decreto 0063 de 2019, del Municipio de Circasia Quindío, para la vigencia 2020”.*  
**Radicado:** 63001-2333-000-2020-00256-00.

**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. Estas facultades, fueron prorrogadas hasta el día 24 de Mayo de 2020, según lo dispuesto por el Acuerdo PCSJA20-11549 del 07 de Mayo de 2020, y luego, hasta el 08 de Junio de 2020, según el Acuerdo PCSJA20-11556 del 22 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, PCSJA20-11546 del 25 de Abril de 2020, PCSJA20-11549 del 07 de Mayo del año 2020 y PCSJA20-11556 del 22 de Mayo 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 04 de Junio de 2020 según registro efectuado en el Programa Informático Siglo XXI, se

observa que el asunto versa sobre el Control Inmediato de Legalidad a impartir al Decreto N° 0045 del 21 de Mayo del año 2020 *“POR LA CUAL SE MODIFICA LA DESAGREGACIÓN DE LOS RUBROS PRESUPUESTALES EN LA SECCION “INGRESOS” DE LOS INGRESOS CORRIENTES, DEL DECRETO 0063 DE 2019, DEL MUNICIPIO DE CIRCASIA QUINDIO, PARA LA VIGENCIA 2020”*, expedido por la señora Alcaldesa del Municipio de Circasia, 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 transcurre en Colombia, que haga procedente avocar su conocimiento según 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 proferidos por el Gobierno Nacional y 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 2019<sup>1</sup> con ponencia del Consejero Hernando Sánchez Sánchez, indicando al respecto que:

*“33. La Sala precisa<sup>2</sup> 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 1994<sup>3</sup>, 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*

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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 0045 del 21 de Mayo de 2020 “*POR LA CUAL SE MODIFICA LA DESAGREGACIÓN DE LOS RUBROS PRESUPUESTALES EN LA SECCION “INGRESOS” DE LOS INGRESOS CORRIENTES, DEL DECRETO 0063 DE 2019, DEL MUNICIPIO DE CIRCASIA QUINDIO, PARA LA VIGENCIA 2020*”; se observa que el mismo, en ninguno de sus apartes y/o considerandos alude a un Decreto Legislativo dictado por el Gobierno Nacional en el marco del Estado de Excepción que transcurre actualmente en el país, sin que en efecto el Decreto Municipal N° 0045 remitido, esté desarrollando o constituya un desarrollo de algún Decreto Legislativo dictado en tal sentido, presupuesto que es exigido para estimar procedente avocar el presente Medio de Control, 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 Muñoz<sup>4</sup> 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 este no guarda relación ni ostenta conexidad alguna con el Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica como el que transcurrió y el que está vigente en Colombia, ni con alguno de los Decretos Legislativos dictados en el marco de aquellos.

De esta forma es dable considerar que, revisados los requisitos exigidos por la normatividad y la Jurisprudencia aplicable vigente a efectos de estimar la procedencia de avocar el conocimiento del Control Inmediato de Legalidad del Decreto N° 0045 del 21 de Mayo de 2020 del Municipio de Circasia, que el mismo no se profirió con fundamento en algún Decreto Legislativo sino con base en las facultades constitucionales y legales ordinarias contenidas entre otras según cita en el Acuerdo 036 de 2019 que fijó el presupuesto de ingresos y gastos del Municipio de Circasia para la vigencia fiscal 2020, el Decreto 0063 del 05 de Diciembre de 2019 de Circasia, y el Acuerdo 020 de 2015 en concordancia con el Decreto 586 de 1996, disposiciones que facultan y dota a la señora Alcaldesa

---

<sup>4</sup> 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.

Municipal de Circasia del ejercicio de la función administrativa para proceder de conformidad, sin que el mismo tenga la virtualidad de constituir un desarrollo de Decreto Legislativo alguno que haga procedente avocar el estudio de legalidad del Decreto Municipal N° 0045 del 21 de Mayo de 2020, 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 Legislativo, pues en caso de ser un asunto propio de facultades ordinarias, 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 general<sup>5</sup>, 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 derecho<sup>6</sup>.*

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 la Alcaldesa del Municipio de Circasia, no obstante, en lo atinente al requisito consistente en

---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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) -

que sea expedido en desarrollo de un Decreto Legislativo dictado en el marco de un Estado de Excepción, el mismo no se acredita pues es ausente de mención alguna a Decreto Legislativo aplicable, sin que cumpla así el Decreto N° 0045 del 21 de Mayo de 2020 expedido por la Alcaldesa del Municipio de Circasia 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 Estado<sup>7</sup>.

Así se estima que el referido Decreto N° 0045 del 21 de Mayo de 2020 proferido por el Municipio de Circasia, al no desarrollar un Decreto Legislativo en estricto sentido, impide a este Tribunal Administrativo conocer y tramitar el control de legalidad ordenado y contenido en la normatividad vigente, en tanto de dicho Decreto, no se vislumbra que haya desarrollado 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 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, observándose así que el Decreto N° 0045 del 21 de Mayo de 2020 denota ausente de tal desarrollo, expidiéndose en el marco y uso de las facultades ordinarias que han sido conferidas a los Alcaldes y Gobernadores, esto es, en el ejercicio de las funciones propias de la Alcaldesa como cabeza de la *Administración Municipal* y dentro de sus prerrogativas, pudiéndose enervar su legalidad pero a través del mecanismo ordinario a lugar, de así estimarse.

En consecuencia, al no cumplir el referido Decreto N° 0045 del 21 de Mayo de 2020 expedido por la Alcaldesa del Municipio de Circasia 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° 0045 del 21 de Mayo de 2020 "*POR LA CUAL SE MODIFICA LA DESAGREGACIÓN DE LOS RUBROS PRESUPUESTALES EN LA SECCIÓN "INGRESOS" DE LOS INGRESOS CORRIENTES, DEL DECRETO 0063 DE 2019, DEL MUNICIPIO DE CIRCASIA QUINDIO, PARA LA VIGENCIA 2020*", expedido por la Alcaldesa del Municipio de Circasia.

---

<sup>7</sup> 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.

**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