



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO**

**Magistrado Ponente: LUIS JAVIER ROSERO VILLOTA**

**Referencia** : *Auto deja fin efecto avoca*  
**Medio de control** : *Control inmediato de legalidad*  
**Acto** : *Decreto 120 de 21 de marzo de 2020*  
*Municipio de Calarcá*  
**Radicado** : *63001-2333-000-2020-00125-00*

*Armenia, primero (1) de junio de dos mil veinte (2020)*

*Siguiendo y respetando el criterio adoptado por la Sala Plena de Decisión de este Tribunal - que dentro de los asuntos de control de legalidad, radicados 63001-2333-000-2020-00075-00 y 63001-2333-000-2020-00052-00, fue necesario retirar el proyecto de fallo inhibitorio -, se procede a emitir la presente decisión por ponente.*

*Cumplidas todas las etapas previstas en el proceso, y agotado el trámite de que trata el artículo 185 del CPACA sin que hayan pruebas por practicar ni se observen causales de nulidad, procede el Tribunal, a emitir sentencia de fondo dentro del presente control inmediato de legalidad, el Decreto 120 del 21 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Calarcá "POR EL CUAL SE ADICIONA PARCIALMENTE RECURSOS DEL BALANCE AL PRESUPUESTO GENERAL DEL MUNICIPIO DE CALARCA PARA LA VIGENIA FISCAL DE 2020".*

### **1. ANTECEDENTES**

*Recibido de la Alcaldía Municipal de Calarcá el referido decreto, a fin de que se ejerza el control de que trata el artículo 136 del CPACA, se avocó su conocimiento por parte de este Tribunal, mediante auto del 3 de abril de 2020, en el que se dispuso el trámite del artículo 185 del CPACA.*

Auto deja sin efectos avoca  
 Control inmediato de legalidad  
 63001-2333-000-2020-00125-00  
 DECRETO MUNICIPAL DE CALARCÁ 120 DEL 21 DE MARZO DE 2020

### 1.1. Acto Objeto de Control de Legalidad

El Alcalde de Calarcá emitió Decreto 120 de 2020, disponiendo:

ARTICULO PRIMERO: ADICIÓNASE parcialmente al presupuesto de Ingresos y Recursos de Capital de la vigencia 2020, los Recursos del Balance originados en la vigencia fiscal 2019, por la suma de CUATROCIENTOS ONCE MILLONES CIENTO CUARENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS PESOS (\$411.146.400,00), en los siguientes rubros y cuantías:

1	<b>INGRESOS</b>	411.146.400
11	<b>INGRESOS CORRIENTES</b>	105.800.000
1100	FONDO LOCAL DE LA SALUD	105.800.000
110002	RECURSOS DEL BALANCE	105.800.000
11000201	SUBCUENTA SALUD PUBLICA	105.800.000
1100020160	INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACION	105.800.000
110002016032	SECTOR SALUD	105.800.000
11000201603201	Recursos del Balance Sector Salud	105.800.000
12	<b>RECURSOS DE CAPITAL</b>	305.346.400
1202	OTROS RECURSOS DE CAPITAL	305.346.400
120201	RECURSOS DEL BALANCE	305.346.400
12020100	OTROS RECURSOS DEL BALANCE	171.346.400
1202010060	INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACION	171.346.400
120201006037	SECTOR JUSTICIA	107.346.400
12020100603701	Recursos del balance sector justicia	107.346.400
120201006038	SECTOR MEDIO AMBIENTE	10.000.000
12020100603801	Recursos del balance sector medio ambiente-residuos solidos	10.000.000
120201006039	SECTOR FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	4.000.000
12020100603901	Recursos del balance sector fortalecimiento institucional	4.000.000
120201006047	SECTOR GRUPOS VULNERABLES	50.000.000
12020100604703	Recursos del balance programas de atención niño y adolescentes	50.000.000
12020107	RECURSOS BALANCE SUBCUENTA MANEJO DE DESASTRES	134.000.000
1202010760	INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACION	134.000.000
120201076047	SECTOR GRUPOS	134.000.000

Auto deja sin efectos avoca  
 Control inmediato de legalidad  
 63001-2333-000-2020-00125-00  
 DECRETO MUNICIPAL DE CALARCÁ 120 DEL 21 DE MARZO DE 2020

	VULNERABLES	
12020107604701	Recursos del balance manejo de desastres	134.000.000

**ARTICULO SEGUNDO: ADICIÓNASE PARCIALMENTE al presupuesto de Gastos de la vigencia 2020, los Recursos del balance originados en la vigencia fiscal 2019, por la suma de CUATROCIENTOS ONCE MILLONES CIENTO CUARENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS PESOS (\$411.146.400,00), en los siguientes rubros y cuantías:**

2	<b>GASTOS</b>	411.146.400
20	<b>GASTOS FONDO LOCAL DE LA SALUD</b>	105.800.000
2001	GASTOS DE INVERSION FONDO LOCAL DE LA SALUD	105.800.000
200110	SUBCUENTA SALUD PUBLICA	105.800.000
20011060	INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACION	105.800.000
2001106032	SECTOR SALUD	105.800.000
200110603201	SOCIAL	105.800.000
20011060320101	BIENESTAR SOCIAL	105.800.000
2001106032010101	SALUD INTEGRAL	105.800.000
200110603201010103	Salud Publica	105.800.000
20011060320101010311	Recursos del balance	105.800.000
2001106032010101031187	Prevención vigilancia y control de riesgos profesionales en el municipio de Calarcá Quindío	10.5000.000
2001106032010101031188	Plan de Salud Pública Intervenciones Colectivas municipio de Calarcá Quindío	95.300.000
23	<b>TOTAL GASTOS DE INVERSION</b>	305.346.400
2302	<b>FONDO MUNICIPAL DE GESTION DEL RIESGO</b>	134.000.000
230212	SUBCUENTA MANEJO DE DESASTRES	134.000.000
23021260	INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACION	134.000.000
2302126033	SECTOR PREVENCION Y ATENCION DE DESASTRES	134.000.000
230212603302	AMBIENTAL Y GESTION DEL RIESGO	134.000.000
23021260330201	MANEJO SOSTENIBLE DEL AMBIENTAL(sic) Y GESTION DEL RIESGO	134.000.000
2302126033020102	LA GESTION DEL RIESGO UN COMPROMISO CON LA VIDA	134.000.000
230212603302010203	Manejo del desastre	134.000.000
23021260330201020311	Recursos del balance	134.000.000
2302126033020102031135	Implementar acciones del manejo de desastres en el Municipio de Calarcá Quindío	134.000.000
2306	SECRETARIA DE GOBIERNO	107.346.400
230614	GASTOS DE INVERSION SECRETARIA	107.346.400

Auto deja sin efectos avoca  
 Control inmediato de legalidad  
 63001-2333-000-2020-00125-00  
 DECRETO MUNICIPAL DE CALARCÁ 120 DEL 21 DE MARZO DE 2020

	DE GOBIERNO	
23061460	INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACION	107.346.400
2306146037	SECTOR JUSTICIA	107.346.400
230614603704	INSTITUCIONAL Y GOBERNABILIDAD	107.346.400
23061460370401	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	107.346.400
2306146037040102	Calarcá, SEGURA Y TERRITORIO DE PAZ	107.346.400
230614603704010202	Entornos seguros	57.346.400
23061460370401020211	Recursos del Balance	57.346.400
2306146037040102021151	Apoyo a programas e Institucionales de seguridad en el Municipio de Calarcá	7.000.000
2306146037040102021152	Implementación proceso de sensibilización y control de espacio público y de contaminación visual del Municipio de Calarcá Quindío	50.346.400
230614603704010203	Convivencia familiar y comunitaria	50.346.400
23061460370401020311	Recursos del balance	50.346.400
2306146037040102031144	Fortalecimiento de la comisaria de familia para la atención y seguridad de los núcleos familiares que componen la población del municipio de Calarcá Quindío	50.000.000
2307	SECRETARIA DE SERVICIOS SOCIALES Y SALUD	50.000.000
230714	GASTOS DE INVERSION SECRETARIA DE SERVICIOS SOCIALES Y SALUD	50.000.000
23071460	INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACION	50.000.000
2307146047	SECTOR GRUPOS VULNERABLES	50.000.000
230714604701	BIENESTAR SOCIAL	50.000.000
23071460470102	CONSTRUYENDO OPORTUNIDADES PARA LA INCLUSION SOCIAL	50.000.000
2307146047010201	Compromiso con los sectores vulnerables	50.000.000
230714604701020112	Recursos del balance	50.000.000
23071460470102011210	Realización programa de atención a niños, adolescentes y jóvenes del municipio de Calarcá Quindío	50.000.000
2311	SECRETARIA DE DESARROLLO ECONOMICO, AMBIENTAL Y COMUNITARIO	10.000.000
231114	GASTOS DE INVERSION SECRETARIA DE DESARROLLO ECONOMICO, AMBIENTAL Y COMUNITARIO	10.000.000
23111460	RECURSOS DE INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACION	10.000.000
2311146038	SECTOR MEDIO AMBIENTE	10.000.000
231114603802	AMBIENTAL Y GESTION DEL RIESGO	10.000.000
23111460380201	MANEJO SOSTENIBLE DEL AMBIENTAL(sic) Y GESTION DEL RIESGO	10.000.000
2311146038020101	UN MUNICIPIO AMBIENTALMENTE	10.000.000

Auto deja sin efectos avoca  
 Control inmediato de legalidad  
 63001-2333-000-2020-00125-00  
 DECRETO MUNICIPAL DE CALARCÁ 120 DEL 21 DE MARZO DE 2020

	RESPONSABLE	
231114603802010101	Preservación y conservación de nuestro ambiente	10.000.000
23111460380201010111	Recursos del balance	10.000.000
2311146038020101011123	Implementación programa plan de gestión integral de residuos sólidos en el municipio de Calarcá Quindío	10.000.000
2312	OFICINA ASESORA DE COMUNICACIONES	4.000.000
231214	GASTOS DE INVERSIONES OFICINA ASESORA DE COMUNICACIONES	4.000.000
23121460	RECURSOS DE INGRESOS CORRIENTES DE LIBRE DESTINACION	4.000.000
2312146039	SECTOR FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	4.000.000
231214603904	INSTITUCIONAL Y GOVERNABILIDAD	4.000.000
23121460390401	FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	4.000.000
2312146039040103	UNA INSTITUCION AL SERVICIO DE LA COMUNIDAD	4.000.000
231214603904010301	Fortalecimiento respuesta institucional	4.000.000
23121460390401030112	Recursos del balance	4.000.000
2312146039040103011240	Fortalecimiento de la democratización de la información a través de las comunicaciones institucionales del Municipio de Calarcá Quindío	4.000.000

ARTÍCULO 3: El presente Decreto rige a partir de su expedición."  
 (Archivo 2 expediente digital -Negrillas del Tribunal).

## 1.2. Pruebas

*En el auto mediante el cual se avocó conocimiento se requirió al ente territorial para que allegara los antecedentes del acto objeto de análisis, solicitándosele copia de los siguientes documentos:*

- *Decreto 108 del 17 de marzo de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA SITUACION DE CALAMIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE CALARCÁ QUINDÍO".*
- *Decreto 110 del 18 de marzo de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EN VIRTUD DE LA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE CALARCÁ QUINDÍO"*
- *Decreto 117 del 20 de marzo de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS DE ORDEN PÚBLICO RELACIONADAS CON*

*Auto deja sin efectos avoca*  
*Control inmediato de legalidad*  
*63001-2333-000-2020-00125-00*  
*DECRETO MUNICIPAL DE CALARCÁ 120 DEL 21 DE MARZO DE 2020*

EL AISLAMIENTO OBLIGATORIO EN EL MUNICIPIO DE CALARCÁ QUINDÍO.

*Documentos que fueron allegados por parte del Jefe de la Oficina Jurídica mediante Oficio OJ2020-328 del 3 de abril de 2020 (Carpeta 8 ed).*

## **2. PRONUNCIAMIENTO DEL MUNICIPIO DE CALARCÁ**

*El ente territorial se pronunció sobre la legalidad del acto administrativo objeto de control, señalando que el Alcalde del Municipio de Calarcá – Quindío, en uso de sus facultades en especial las conferidas por el art 315 de la Constitución Política, Decreto 1068 de 2015, Acuerdo 010 de 2019 y el Decreto 304 de 2019 realizó mediante Decreto 120 del 21 de marzo de 2020 la adición parcial del balance del presupuesto general del Municipio para la vigencia fiscal 2020 (Archivo 9.5 ed).*

*Destaca que el artículo 315 de la Constitución establece las atribuciones a cargo de los Alcaldes Municipales dentro de las cuales se encuentra estipulado en el numeral 3: "Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes."*

*Mediante Acuerdo 10 del 21 noviembre de 2019, el Concejo Municipal de Calarcá aprobó el Presupuesto General del Municipio de Calarcá - Quindío para la vigencia fiscal comprendida entre el 01 de enero y el 31 de diciembre del año 2020, el cual en el artículo 31 autorizó al Ejecutivo Municipal para que incorpore mediante decreto y hasta el 31 de marzo de 2020, los recursos de balance provenientes del superávit fiscal que se presenta al cierre de la vigencia fiscal 2019.*

*Por medio del Decreto 304 de diciembre 11 de 2019, se liquidó el Presupuesto General del Municipio de Calarcá, para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2020.*

*Auto deja sin efectos avoca  
Control inmediato de legalidad  
63001-2333-000-2020-00125-00  
DECRETO MUNICIPAL DE CALARCÁ 120 DEL 21 DE MARZO DE 2020*

*La Organización Mundial de la Salud el 11 de marzo del presente año declaró que el brote COVID-19 era una pandemia por lo que invitó a los estados a tomar acciones urgentes para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de posibles casos y tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con la finalidad de la mitigación del contagio.*

*En el acta 05 del 16 de marzo del 2020 el Consejo Municipal Extraordinario para la Gestión de Riesgo de Desastres se tomaron las primeras pautas frente a cómo se desarrollaría en materia financiera, jurídica, administrativa, salud, empleo entre otros, todo lo referente a la prevención del COVID-19, lo que tuvo como consecuencias unas medidas preventivas frente a la comunidad.*

*La Administración Municipal expidió el Decreto 110 de marzo 18 de 2020, con base al Decreto presidencial y departamental declarando la calamidad pública en el Municipio, en virtud de ellos, en respuesta inmediata a causa de la pandemia, en reunión de Consejo de Gobierno, se aprobó la adición parcial de recursos de balance por ingresos corrientes de libre destinación, necesarios en diferentes líneas que se deban intervenir como lo es contratación de personal de salud pública, campañas y actividades de sensibilización del espacio público, al igual que brindar asistencia humanitaria de emergencia.*

*Una vez enunciado todo lo anterior se requirieron los recursos para atender el Plan Operativo de Intervención de servicio básico el cual se adicionaron recursos del balance por la suma de \$411.146.400,00 la cual entra en detalle de cada ingreso en el Decreto 120 del 21 de marzo de 2020, dentro de sus competencias y sus funciones del Alcalde Municipal es realizar las adiciones de los recursos del balance al presupuesto general del Municipio de Calarcá - Quindío de la vigencia fiscal 2020.*

*Indica que con posterioridad a la expedición del Decreto 120 del 21 de marzo de 2020, en Acta 6 del Consejo Municipal ya señalado, fechada el 25 de marzo del 2020, se aprobó el plan de*

*acción específico - PAE para la atención de calamidad pública a raíz de la pandemia generada por el COVID-19*

### **3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

*El señor agente del **Ministerio Público** recorrió el traslado ordenado, rindiendo concepto haciendo análisis de los estados de excepción, el concepto de Urgencia manifiesta, los principios de contratación estatal y la diferencia entre disponibilidad presupuestal y registro presupuestal.*

*Señala el deber del Municipio de Calarcá de utilizar la causal de contratación directa denominada urgencia manifiesta, única y exclusivamente para conjurar la pandemia, aunado a que los contratos que se celebren como consecuencia de la misma, deberán ser pactados con el mejor postor, respetando el principio de selección objetiva como manifestación del derecho fundamental a la igualdad, so pena de nulidad absoluta de tales contratos.*

*Atendiendo que la entidad territorial realiza un movimiento presupuestal para atender la pandemia y sustenta la ejecución del mismo en la urgencia manifiesta, considera necesario explicar la diferencia entre disponibilidad presupuestal y registro presupuestal y la manera como deben ser manejados estos dos conceptos por el Municipio de Calarcá dentro del estado de excepción.*

*Por tanto, los actos administrativos que justifican la celebración de contratos con base en la urgencia manifiesta, teniendo en cuenta el estado de excepción, que afectan el presupuesto público con disponibilidad, deben tener registro presupuestal que los respalde.*

*En efecto, el artículo 71 del Decreto-Ley 111 de 1996 que consagra el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, señala expresamente que la expedición del registro presupuestal (constancia escrita de afectación de un rubro presupuestal en una inversión específica), debe respaldar un acto administrativo que*

*Auto deja sin efectos avoca  
Control inmediato de legalidad  
63001-2333-000-2020-00125-00  
DECRETO MUNICIPAL DE CALARCÁ 120 DEL 21 DE MARZO DE 2020*

*afecte el presupuesto de la entidad pública que lo expide, a tal punto que la inexistencia de tal exigencia de orden presupuestal, implica que la decisión administrativa no esté perfeccionada.*

*Esto conlleva a concluir lo siguiente: no obstante, el acto administrativo existir al expedirse, no puede ser ejecutado porque aún no está perfecto.*

*Por tanto, en caso de que la administración pública haga caso omiso de la norma mencionada y materialice los efectos jurídicos del acto, tal materialización se torna en irregular y mediante la acción de controversias contractuales se podrá poner en tela de juicio en los estrados judiciales.*

*Es pertinente anotar que si el acto administrativo que justifica un contrato celebrado con base en la urgencia manifiesta por el estado de excepción, carece de disponibilidad presupuestal (constancia escrita de solvencia económica de la Entidad Pública para invertir en determinado segmento), el problema será de validez por expedición irregular del acto, habida cuenta que la disponibilidad presupuestal debe preceder la expedición de la decisión administrativa que afecte el presupuesto, esto porque toda erogación que realicen las autoridades públicas imputable al erario público debe estar reflejada en el presupuesto (Inciso primero del artículo 345 de la Constitución Política).*

*Por otro lado, el registro presupuestal debe proferirse después de expedido el acto administrativo de justificación del Contratos Estatal verbal celebrado con base en la Urgencia Manifiesta, toda vez que, si se hace antes, podría entorpecerse el presupuesto de la Entidad, debido a que el acto administrativo puede no dictarse, produciéndose así una asignación de recursos específicos para la ejecución de una decisión administrativa inexistente.*

*El Municipio de Calarcá al hacer el movimiento presupuestal que hoy nos atañe, respalda los contratos de urgencia manifiesta con base en unos rubros de su presupuesto ordinario con destinación específica para superar el estado de excepción, esto es: gastos de inversión fondo local de la salud, fondo municipal de gestión del*

*Auto deja sin efectos avoca  
Control inmediato de legalidad  
63001-2333-000-2020-00125-00  
DECRETO MUNICIPAL DE CALARCÁ 120 DEL 21 DE MARZO DE 2020*

*riesgo, gastos de inversión Secretaría de Gobierno, gastos de inversión Secretaria de Servicios Sociales y Salud, gastos de inversión Secretaría de Desarrollo Económico, Ambiental y Comunitario, gastos de inversiones Oficina Asesora de Comunicaciones.*

*Todos los ítems anteriores expuestos en el párrafo líneas atrás, constituyen disponibilidades presupuestales que no detallan inversiones específicas para superar la pandemia, como corolario, es el registro presupuestal correspondiente el que entra en detalle y prohíbe la inversión en asuntos alejados al estado de excepción.*

*Por ende, considera necesario que el Municipio de Calarcá cuente siempre con un instrumento presupuestal, en caso contrario el Alcalde podría incurrir en ilícitos penales, responsabilidades fiscales y disciplinarias y nulidades absolutas en los contratos estatales correspondientes.*

*Concluyó el señor agente del Ministerio Público que se encuentra acorde al estado de excepción el decreto objeto de control, sin embargo, invita al Tribunal a que module el fallo en el sentido de advertirle a la entidad pública que debe respetar en cada contrato que surja, el nexo de causalidad con el estado de excepción, el principio de selección objetiva y el cumplimiento de la norma sobre registro presupuestal (Archivo 9.2 ed).*

#### **4. CONSIDERACIONES PARA RESOLVER**

##### **4.1 Competencia**

*De conformidad con lo dispuesto en los artículos 136, 151 numeral 14<sup>1</sup> y 185<sup>2</sup> de la Ley 1437 de 2011, corresponde a la*

---

<sup>1</sup> 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.

*Auto deja sin efectos avoca  
Control inmediato de legalidad  
63001-2333-000-2020-00125-00  
DECRETO MUNICIPAL DE CALARCÁ 120 DEL 21 DE MARZO DE 2020*

*Corporación decidir en única instancia, sobre el Control de Legalidad de decretos como el puesto de presente.*

## **4.2 Problema jurídico**

*Corresponde al Tribunal determinar en primer lugar: ¿El Decreto 120 del 21 de marzo de 2020 proferido por el Municipio de Calarcá, en efecto es susceptible de un control automático de legalidad?*

*La tesis que sostendrá esta Corporación es que atendiendo que, no se cumplen la totalidad de los presupuestos del artículo 136 del*

---

<sup>2</sup> **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:

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.

*Auto deja sin efectos avoca  
Control inmediato de legalidad  
63001-2333-000-2020-00125-00  
DECRETO MUNICIPAL DE CALARCÁ 120 DEL 21 DE MARZO DE 2020*

*CPACA, debe declararse que no era viable avocar su conocimiento a través del medio de control automático de legalidad.*

*Los requisitos que permiten arribar a esta conclusión se pueden abordar bajo tres temas centrales: i) Fundamento normativo y jurisprudencial del control inmediato de legalidad; ii) Elementos esenciales del Control inmediato de legalidad y iii) El caso concreto.*

#### ***4.3 Fundamento normativo y jurisprudencial del control inmediato de legalidad***

*El control inmediato de legalidad, inicialmente fue establecido en el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994<sup>4</sup>, posteriormente, el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 lo incorporó a la nueva codificación de la Jurisdicción Contencioso Administrativa como un mecanismo de control asignado al conocimiento de la misma.*

*De la lectura de las normas precitadas se vislumbra que dicho medio de control se encuentra encaminado al estudio por parte de esta Jurisdicción, de aquellos actos de carácter general que sean dictados como desarrollo de decretos legislativos durante Estados de Excepción. El propósito es analizar que dichos actos se ajusten a la Constitución y, básicamente, que se encuentren conforme aquellas normas superiores que le sirvieron de fundamento para su expedición, como son el decreto de declaratoria del estado de excepción y los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional en virtud de las facultades extraordinarias previstas en el ordenamiento constitucional para legislar por vía excepcional.*

*El Consejo de Estado<sup>5</sup> ha precisado el parámetro de control que se aplica por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en relación con los actos administrativos dictados en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, así:*

*“La Sala advierte que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le*

*Auto deja sin efectos avoca*  
*Control inmediato de legalidad*  
*63001-2333-000-2020-00125-00*  
*DECRETO MUNICIPAL DE CALARCÁ 120 DEL 21 DE MARZO DE 2020*

compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, párrafo). Dado que no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al "resto del ordenamiento jurídico". Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.

No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción, procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad.

En otras palabras, si la Sala se percata de la violación de un marco normativo distinto al proferido en el ámbito del estado de excepción y que no haya sido suspendido o derogado por éste, debe proceder a decretar la nulidad correspondiente, pero sin que ello signifique que se cierre la posibilidad a un debate ulterior sobre estos mismos preceptos y por motivo de ilegalidad diferente, vía acción ciudadana en sede del contencioso objetivo de anulación.

Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empece ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma." (*Negrilla fuera del texto*).

*Auto deja sin efectos avoca*  
*Control inmediato de legalidad*  
 63001-2333-000-2020-00125-00  
 DECRETO MUNICIPAL DE CALARCÁ 120 DEL 21 DE MARZO DE 2020

*Recapitulando, el Consejo de Estado se ha referido al carácter integral de esta modalidad de control de legalidad, pero explicando que, si bien se trata de un control automático, completo, debe entenderse que no tiene el alcance de estudiar la legalidad de la norma a partir de la revisión de todo el ordenamiento jurídico, es decir, se debe confrontar el acto administrativo que es objeto de proceso, con la normativa proferida en el ámbito del estado de excepción y en el evento en que el juzgador establezca la infracción de dicho marco normativo expedido durante el estado de excepción, debe declarar la ilegalidad de la norma sometida al control.*

#### ***4.4 Elementos esenciales del control inmediato de legalidad***

*En sentencia del 31 de mayo de 2010<sup>6</sup>, el órgano de cierre de esta jurisdicción reiteró los presupuestos de procedibilidad del control inmediato de legalidad y sus rasgos característicos:*

*“A partir de la misma, reiteradamente la Sala ha precisado que la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por tres requisitos o presupuestos, a saber:*

- Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.*
- Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que ésta es la que da origen a actos de contenido general.*
- 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).*

*Dados esos presupuestos, la atribución para el control la tiene genéricamente la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y al interior de ésta, la competencia depende del orden territorial de la autoridad que expide el acto respectivo.” (Negrillas de la Sala).*

*Siguiendo con esa línea el alto Tribunal ha decantado esos elementos característicos de dicho control así:*

*“La Sala Plena ha tenido oportunidad de referirse a los alcances del control automático de juridicidad practicado por el Consejo de Estado respecto de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional como desarrollo de los decretos legislativos que se dictan durante los*

*Auto deja sin efectos avoca*  
*Control inmediato de legalidad*  
*63001-2333-000-2020-00125-00*  
*DECRETO MUNICIPAL DE CALARCÁ 120 DEL 21 DE MARZO DE 2020*

estados de excepción. Ha señalado la jurisprudencia, como rasgos características del control inmediato de legalidad, entre otros, **su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y "su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos"**.

Así, en sentencia de 20 de octubre de 2009, la Sala indicó lo siguiente:

(...)

En la anotada dirección y con el fin de esquematizar los presupuestos de procedibilidad del aludido control inmediato de legalidad, la jurisprudencia de esta Sala ha precisado lo siguiente:

"De acuerdo con esta regla son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber:

1. Que se trate de un acto de contenido general.
2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y
3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción".

Asimismo, los rasgos en virtud de los cuales la jurisprudencia de esta Sala ha caracterizado el mencionado control inmediato son:

(i) Su carácter jurisdiccional, habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia y los efectos propios de este tipo de providencias serán los que se produzcan en virtud de la decisión que adopte la Jurisdicción acerca de la legalidad del acto controlado;

(ii) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados "deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico" y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye "... **la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad**

*Auto deja sin efectos avoca*  
*Control inmediato de legalidad*  
*63001-2333-000-2020-00125-00*  
*DECRETO MUNICIPAL DE CALARCÁ 120 DEL 21 DE MARZO DE 2020*

de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”;

(iii) Su autonomía, consistente en que resulta “posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan”; lo anterior sin perjuicio de que deban acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad respectivo si éste ya se ha proferido o en el momento en el cual se profiera, pero sin que ello suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelanta el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo<sup>12</sup>.

(iv) Su inmediatez o automaticidad, reflejada en el deber legal impuesto a las autoridades que expidan el correspondiente acto administrativo para efecto de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo “dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición” –artículo 20 de la Ley 137 de 1994–; en relación con esta particularidad del mecanismo de control judicial aludido, recientemente la Sala señaló que “el control es automático, o como lo dice el art. 20 de la ley 137:

“inmediato”, porque tan pronto se expide la norma el Gobierno debe remitirlo a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente.

Ahora, esta clase de control tiene las siguientes características:

i) No impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos.

ii) No es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, ya que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad. En tal sentido, la condición para que pueda controlarse es que se haya expedido, no que esté produciendo efectos.

iii) También es automático o inmediato porque no se requiere de una demanda de nulidad para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien lo expide, y sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es la ley misma, no una demanda formal”.

(v) Su oficiosidad, consistente en que si la entidad autora del acto incumple con el precitado deber de envío del mismo a esta Jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones respectivas de forma oficiosa “o, incluso, como resultado del ejercicio del derecho constitucional de petición formulado ante él por cualquier persona”;

(vi) El tránsito a cosa juzgada relativa que, en línea de principio y según lo que defina el juez competente en cada caso concreto, deberá predicarse de la sentencia mediante la cual se resuelve el fondo del asunto; ello habida consideración de que si bien el control automático o “inmediato” en cuestión, según se ha explicado, tiene por objeto establecer la conformidad del acto examinado para “con el resto del ordenamiento jurídico”, razones tanto de índole pragmático –la práctica imposibilidad para el juez administrativo, por erudito y versado que pueda catalogársele, de llevar a cabo una confrontación real, efectiva y razonada del acto administrativo fiscalizado con todo precepto existente de rango constitucional o legal, (...) como de contenido estrictamente jurídico, justifican que el Juez de lo Contencioso Administrativo ejerza la facultad que, sin lugar a la menor hesitación, le concierne, consistente en fijar, en cada caso, los efectos de sus pronunciamientos, en claro paralelismo con la competencia que en esta materia ha conceptualizado la Corte Constitucional a fin de precisar los efectos de sus proveídos, en desarrollo de postulados constitucionales cuya operatividad, tratándose de las decisiones proferidas por el juez administrativo, no ofrece mayor discusión. (...)

(vii) Como corolario de lo anterior, la última de las características del control judicial inmediato de legalidad en comento la constituye su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos, de conformidad con lo establecido en los artículos 84, 128-1 y 132-1 del Código Contencioso Administrativo (...); en cuanto se refiere a la acción pública de nulidad, cabe señalar que la misma puede ejercerse, entonces, en contra de los actos administrativos que se adopten en desarrollo de aquellos decretos legislativos que, a su turno, se dicten

*Auto deja sin efectos avoca*  
*Control inmediato de legalidad*  
*63001-2333-000-2020-00125-00*  
*DECRETO MUNICIPAL DE CALARCÁ 120 DEL 21 DE MARZO DE 2020*

al amparo de un estado de excepción, por lo menos atendidas las siguientes razones:

- En primer término, dado que, según se explicó, el Juez de lo Contencioso Administrativo tiene atribuida la potestad de señalar cuáles son los efectos de sus sentencias y, consecuentemente, cuando hubiere lugar a ello, de establecer que las mismas hacen tránsito a cosa juzgada relativa;
- En segundo lugar, comoquiera que, desde una perspectiva estrictamente exegética, las disposiciones legales mencionadas que contienen los artículos 84, 128-1 y 132-1 C.C.A., no efectúan distinción alguna acerca del tipo de actos administrativos en contra de los cuales procede instaurar la acción pública de nulidad, carecería de fundamento normativo que el intérprete introdujese una diferenciación de tal naturaleza, para excluir a los actos administrativos que se dicten en desarrollo de los decretos legislativos que, a su vez, se expiden dentro de un estado de excepción.
- Tampoco se incluye previsión alguna en el anotado sentido, en el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, en el cual simplemente se señala que las medidas adoptadas en ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción, esto es, los actos administrativos correspondientes, serán sometidos a control inmediato de legalidad, sin que se excluya la posibilidad de que dichos actos puedan también ser enjuiciados a través del contencioso ordinario de anulación, el cual, por consiguiente, no resulta incompatible con el mecanismo de fiscalización excepcional previsto en el referido precepto legal.
- No puede perderse de vista que el aludido contencioso popular de anulación constituye materialización tanto de claros y expresos postulados constitucionales, como incluso de derechos fundamentales de los cuales son titulares todos los ciudadanos, pues el mecanismo procesal en cuestión constituye uno de los principales vehículos a través de los cuales se concretan los imperativos contenidos en los artículos 89 y 229 constitucionales, preceptos que defieren al legislador el señalamiento de los cauces procesales necesarios para que los ciudadanos puedan propugnar por la integridad del orden jurídico, por la protección de sus derechos y consagran, en consonancia con lo anterior, el derecho fundamental de acceso a la Administración de Justicia, respectivamente."<sup>7</sup> (*Negrillas del Tribunal*).

*Auto deja sin efectos avoca*  
*Control inmediato de legalidad*  
 63001-2333-000-2020-00125-00  
 DECRETO MUNICIPAL DE CALARCÁ 120 DEL 21 DE MARZO DE 2020

*De manera más reciente, y a propósito de la pandemia que nos atañe, el Consejo de Estado<sup>8</sup>, respecto a los presupuestos para avocar el conocimiento del control de legalidad materia de análisis, ha señalado :*

#### 2.5.- REQUISITOS DE PROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

En lo que tiene que ver con cuáles son los actos administrativos que pueden ser enjuiciados por el CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD, el Consejo de Estado desde 1994 hasta la fecha, en más de 40 providencias, de manera reiterada y casi pacífica, ha interpretado taxativamente los artículos 20 de la Ley 137 de 1994,<sup>59</sup> y 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011,<sup>60</sup> para en términos generales señalar, que son aquellos que de manera expresa desarrollen decretos legislativos.

De acuerdo con esta visión, que podríamos llamar taxativa, tradicional o formal, son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: (i) que se trate de un acto de contenido general; (ii) que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y (iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de Excepción.

#### 4.5 El caso concreto

*Siguiendo los parámetros normativos y jurisprudenciales expuestos el Tribunal encuentra lo siguiente:*

- *El Municipio de Calarcá, profirió el Decreto 120 del 21 de marzo de 2020, "POR EL CUAL SE ADICIONA PARCIALMENTE RECURSOS DEL BALANCE AL PRESUPUESTO GENERAL DEL MUNICIPIO DE CALARCA PARA LA VIGENIA FISCAL DE 2020".*
- *De acuerdo a lo ya expuesto, deben desentrañarse, entonces, tres elementos iniciales, antes de conocer el fondo del asunto: i) que se trate de un acto de carácter general; ii) que se haya dictado en ejercicio de una actividad administrativa; y iii) que el acto **desarrolle** al menos un decreto legislativo expedido durante el estado de excepción.*
- *Procede, el Tribunal a revisar estos tres elementos, así:*
  - i) El Decreto 120 de 2020 proferido por la alcaldía de Calarcá, en efecto, es un acto de carácter general, pues no se dirige a una persona determinada o personas determinables, sino que establece de manera abstracta, básicamente: un movimiento presupuestal para atender la pandemia Covid 19 en el territorio municipal.*

*ii) Se dictó en ejercicio de la acción administrativa normal que le corresponde al alcalde de un ente territorial a fin de contar con recursos para preservar la salubridad pública.*

*iii) Respecto al tercer elemento, esto es, el desarrollo de al menos un decreto legislativo expedido en el estado de excepción, el acto administrativo enviado para control requiere el siguiente análisis:*

*En la parte motiva del Decreto 120 de 2020, se evidencia que tuvo como fundamento, actos de orden municipal y nacional, así:*

***a) Normas territoriales***

*Se mencionaron las siguientes:*

- Acuerdo 10 del 21 de noviembre de 2019, mediante el cual se aprobó el Presupuesto General del Municipio de Calarcá para la vigencia 2020, por parte del Concejo Municipal de Calarcá.*
- Decreto 304 del 11 de diciembre de 2019, mediante el cual se liquidó el Presupuesto General del Municipio de Calarcá para la vigencia 2020.*
- Decreto 192 del 16 de marzo de 2020 emitido por el Gobernador del Departamento del Quindío "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA SITUACION DE CALAMIDAD PÚBLICA EN EL DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO".*
- Decreto 108 del 17 de marzo de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA SITUACION DE CALAMIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE CALARCÁ QUINDÍO".*
- Decreto 110 del 18 de marzo de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EN VIRTUD DE LA SITUACION DE CALAMIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE CALARCÁ QUINDÍO".*

*Auto deja sin efectos avoca  
Control inmediato de legalidad  
63001-2333-000-2020-00125-00  
DECRETO MUNICIPAL DE CALARCÁ 120 DEL 21 DE MARZO DE 2020*

- *Decreto 117 del 20 de marzo de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN MEDIDAS DE ORDEN PÚBLICO RELACIONADAS CON EL AISLAMIENTO OBLIGATORIO EN EL MUNICIPIO DE CALARCÁ QUINDÍO".*

*De los mismos se puede advertir que la declaratoria de calamidad pública Departamental fue previa a la Declaración de estado de excepción Nacional y obedeció a concepto favorable por parte del Consejo Departamental de Gestión del Riesgo y desastres del Departamento del Quindío; por lo que solamente los Decretos 108 del 17 de marzo de 2020, 110 del 18 de marzo de 2020 y 117 del 20 de marzo de 2020, fueron emitidos de manera posterior al día de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, por parte del Gobierno Nacional, dada a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020; no obstante haciendo lectura de los mismos, se puede colegir, que no desarrollaron disposición alguna contenida en el citado Decreto Nacional, pues señalan:*

*El Decreto 108 del 17 de marzo de 2020 desarrolló la Circular externa 18 del 10 de marzo de 2020 y la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 proferidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, en ese orden el alcalde del Municipio de Calarcá en ejercicio de las facultades otorgadas en los artículos 57 y siguientes de la Ley 1523 de 2012, declaro situación de calamidad en el Municipio de Calarcá.*

*El Decreto 110 del 18 de marzo de 2020, desarrolló el artículo 2, 49 y 209 de la Constitución Política, la Circular externa 18 del 10 de marzo de 2020 y la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 proferidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, así como facultades propias otorgadas por la Ley 1523 de 2012, atendiendo la situación de calamidad declarada mediante Decreto municipal 108 de 2020.*

*Frente a este decreto (108) es procedente agregar que fue remitido a esta Corporación, pero no se avoco su conocimiento por no desarrollar alguno de los Decretos*

*Auto deja sin efectos avoca*  
*Control inmediato de legalidad*  
 63001-2333-000-2020-00125-00  
 DECRETO MUNICIPAL DE CALARCÁ 120 DEL 21 DE MARZO DE 2020

*Nacionales emitidos en atención al estado de excepción, conforme auto del 30 de marzo de 2020<sup>3</sup>*

*El Decreto 117 del 20 de marzo de 2020, ordenó el aislamiento temporal del 21 de marzo al 24 de marzo de 2020, frente al cual igualmente se advierte se remitió a esta Corporación para el estudio de procedencia bajo el control inmediato de legalidad, el mismo no fue avocado su conocimiento mediante auto del 30 de marzo de 2020<sup>4</sup>.*

*De lo anterior se puede resaltar, que de los actos municipales citados no tuvieron basamento y/o no desarrollaron las disposiciones nacionales emitidas por la declaratoria de estado de Excepción, lo que no permite evidenciar conexidad*

---

<sup>3</sup> MP ALEJANDRO LONDOÑO JARAMILLO RADICADO: 63001-2333-000-2020-00080-00 "En tal sentido, se verifica que si bien al momento de expedirse el señalado Decreto, ya se había proferido el Decreto 417 de 2020 "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional", basta una simple lectura del acto administrativo remitido a esta jurisdicción para su control de legalidad para concluir que en el Decreto 110 de 2020 no se está desarrollando ni adoptando ninguna medida para conjurar el estado de emergencia, económica y social decretada, ni desarrollando el Decreto 417 o los demás decretos legislativos dictados por el Gobierno Nacional dentro del estado de excepción decretado en días pasados, sino que simplemente el Alcalde de Calarcá está adoptando las medidas que como máxima autoridad de policía en el municipio y como parte del Sistema de Gestión de Riesgo le corresponden para conjurar la emergencia sanitaria decretada por el Ministerio de Salud y Protección Social y en particular para complementar las medidas relacionadas con la calamidad pública decretada en el municipio de Calarcá mediante decreto 108 del 17 de marzo del año en curso y para las cuales se encuentra facultado el Alcalde tanto en el giro normal de sus funciones como en los estados de excepción."

<sup>4</sup> MP JUAN CARLOS BOTINA GOMÉZ. RADICADO: 63001 -2333000-2020 -00084-00 "Evidentemente, si bien el Decreto 117 mencionó el Decreto Ley 417, es claro como lo destaca el mismo acto del Alcalde de Calarcá, que la medida a implementar es derivada de las facultades que le confiere el artículo 14 de la Ley 1801 de 2016 Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana-actual Código de Policía-, que en efecto habilita temporalmente la adopción de una acción policiva de restricción de circulación con el propósito de mitigar las consecuencias negativas que podrían derivarse de una pandemia, como la de COVID-19 declarada por la OMS y reconocida por el Ministerio de Salud en la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 que declaró la emergencia sanitaria a raíz de dicho virus y que también se destaca en el acto remitido. Por ende, resulta claro que el decreto municipal que ha sido remitido ante esta Corporación por el Alcalde Municipal de Calarcá no desarrolla un Decreto Ley del Estado de Excepción, sino que simplemente adopta una medida temporal de policía ordinaria en su territorio. Por consiguiente, no se cumplen los presupuestos para activar el control inmediato de legalidad que contempla el artículo 136 del CPACA.-Lo anterior no es óbice para que se promueva ante esta jurisdicción el control de su legalidad a solicitud de parte y por el medio de control idóneo."

*del decreto objeto de análisis, con el Decreto Nacional 417, por medio de los actos territoriales.*

**b) Normas nacionales:**

*Pasando a las disposiciones nacionales invocadas, se pueden destacar:*

- *Artículo 315 de la Constitución Política.*
- *Decreto 417 del 17 de marzo de 2020*

*De este modo, el decreto objeto de control no satisface el presupuesto de procedencia del control directo de legalidad, consistente en que las medidas o decisiones contenidas en el mismo sean adoptadas en desarrollo de los decretos legislativos expedidos con ocasión de los estados de excepción, lo que impide a este Tribunal ejercer el control de legalidad ordenado en la Ley, por cuanto el Decreto en mención no tuvo como fundamento material el estado de emergencia declarado por el Presidente de la República, es decir, que el decreto municipal haya sido emitido en el marco de las disposiciones que rigen el estado de excepción o como desarrollo de un decreto legislativo, requisito sine qua non para avanzar en el estudio legal contemplado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, con miras a determinar si el decreto que es materia de control se encuentra o no ajustado al marco jurídico excepcional de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, decretada por el Gobierno Nacional.*

- *Tan pronto se produjo la declaración de estado de emergencia a nivel nacional, este Tribunal estuvo presto para asumir el control de legalidad de los actos administrativos emanados en el Distrito, enviados por las diferentes autoridades locales y departamentales.*

*En principio se asumió su conocimiento bajo el contexto de identificar, prima facie, la mención al menos del estado de*

*emergencia. Posición esta que incluso parecía adoptar el Consejo de Estado:*

De acuerdo con lo precedente, este despacho considera que desde el punto de vista convencional y constitucional, el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del CPACA23 tiene como esencia el derecho a la tutela judicial efectiva, y ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la covid-19, es posible extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional.

Esto significa que los actos generales emanados de las autoridades administrativas que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad, dadas las circunstancias excepcionales, puede suceder que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias, lo cual autoriza al juez del control inmediato que avoque el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.<sup>10</sup>

*Sin embargo, decantado el criterio, se observó que no todos los actos proferidos dentro del período de pandemia o, si se quiere, dentro del término de vigencia del estado de excepción, podrían ser sometidos al control automático de legalidad y que era necesario hacer un análisis más riguroso al momento de su admisión.*

- *En este caso, se dio entrada al control en su momento (3 abril – archivo 5-ed); sin embargo, después de recepcionados los antecedentes administrativos, el Tribunal encuentra que no es posible ejercer el control respectivo por este medio, por no derivarse el acto materia de control directamente del decreto legislativo de emergencia, lo que obliga a dejar sin efectos el auto que asumió el conocimiento del asunto.*

*Se recalca, por el compendio de disposiciones que citó el decreto, es claro que no desarrolló disposición alguna*

*Auto deja sin efectos avoca  
Control inmediato de legalidad  
63001-2333-000-2020-00125-00  
DECRETO MUNICIPAL DE CALARCÁ 120 DEL 21 DE MARZO DE 2020*

*dispuesta por el Gobierno Nacional. El ente territorial ejerció sus facultades sin que fuera necesario mediar la declaratoria de estado de emergencia Nacional.*

*Así las cosas, el decreto objeto de control no satisface el presupuesto de procedencia del control directo de legalidad, consistente en que las medidas o decisiones contenidas en el mismo sean adoptadas en desarrollo de los decretos legislativos expedidos con ocasión de los estados de excepción, lo que impide a este Tribunal ejercer el control de legalidad ordenado en la ley. El decreto municipal no fue emitido en el marco de las disposiciones que rigen el estado de excepción o como desarrollo de un decreto legislativo, requisito sine qua non para avanzar en el estudio legal contemplado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, con miras a determinar si se encuentra o no ajustado al marco jurídico excepcional de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, decretada por el Gobierno Nacional.*

*No obstante que se cumplen dos requisitos de procedencia, ya que se trata de un acto general, expedido por el Alcalde de un municipio y en ejercicio de la función administrativa, se advierte que el mismo fue proferido en virtud de las atribuciones constitucionales y legales normales, en cuanto ejerció una facultad legal respecto de su función como autoridad máxima de la administración municipal, para establecer directrices internas, en orden a disponer de recursos para preservar la salubridad, mas no en desarrollo estricto del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el señor Presidente de la República en todo el territorio nacional, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, pues no obstante lo enuncia, no tiene como fin el desarrollo del mismo.*

*En síntesis, no era posible avocar su conocimiento bajo el control inmediato de legalidad dispuesto por los artículos 136 del CPACA y 20 de la Ley 137 de 1994, lo que obliga, como se anunciaba, a dejar sin efectos el auto por el cual se dispuso avocar; sin perjuicio de anotar que el*

*Auto deja sin efectos avoca  
Control inmediato de legalidad  
63001-2333-000-2020-00125-00  
DECRETO MUNICIPAL DE CALARCÁ 120 DEL 21 DE MARZO DE 2020*

*acto es susceptible de demandarse por la vía contenciosa administrativa a través del medio de control de nulidad, ante el juez competente.*

*Cada uno de los ítems presupuestales expuestos en el referido Decreto, constituyen disponibilidades que no detallan inversiones específicas para superar la pandemia, siendo el registro presupuestal correspondiente el que, como lo afirma el Ministerio Público, debe entrar en detalle bajo el contexto de queda prohibida la inversión específica en asuntos alejados al combate de la pandemia.*

*El ente territorial – lo señala muy bien el Ministerio Público, y lo replica ahora el Tribunal -, siempre debe contar con ese instrumento presupuestal, en caso contrario el Alcalde podría incurrir en ilícitos penales, responsabilidades fiscales y disciplinarias y nulidades absolutas en los contratos estatales correspondientes, esto atendiendo lo dispuesto en el artículo 71<sup>5</sup> del Decreto-Ley 111 de 1996 (Estatuto Orgánico del*

---

<sup>5</sup> **ARTICULO 71.** Todos los actos administrativos que afecten las apropiaciones presupuestales deberán contar con certificados de disponibilidad previos que garanticen la existencia de apropiación suficiente para atender estos gastos.

Igualmente, estos compromisos deberán contar con registro presupuestal para que los recursos con él financiados no sean desviados a ningún otro fin.

En este registro se deberá indicar claramente el valor y el plazo de las prestaciones a las que haya lugar. Esta operación es un requisito de perfeccionamiento de estos actos administrativos.

En consecuencia, ninguna autoridad podrá contraer obligaciones sobre apropiaciones inexistentes, o en exceso del saldo disponible, o sin la autorización previa del Confis o por quien éste delegue, para comprometer vigencias futuras y la adquisición de compromisos con cargo a los recursos del crédito autorizados.

Para las modificaciones a las plantas de personal de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, que impliquen incremento en los costos actuales, será requisito esencial y previo la obtención de un certificado de viabilidad presupuestal, expedido por la Dirección General del Presupuesto Nacional en que se garantice la posibilidad de atender estas modificaciones.

*Auto deja sin efectos avoca  
Control inmediato de legalidad  
63001-2333-000-2020-00125-00  
DECRETO MUNICIPAL DE CALARCÁ 120 DEL 21 DE MARZO DE 2020*

*Presupuesto Nacional), que señala expresamente que la expedición del registro presupuestal (constancia escrita de afectación de un rubro presupuestal en una inversión específica), debe respaldar un acto administrativo que afecte el presupuesto de la entidad pública que lo expide, a tal punto que la inexistencia de tal exigencia de orden presupuestal, implica que la decisión administrativa no esté perfeccionada, caso en el cual se podría atacar dichos contratos a través del medio de control de controversias contractuales.*

*En mérito de lo expuesto, El Tribunal Administrativo del Quindío*

### **R E S U E L V E**

**PRIMERO:** *Dejar sin efecto el auto del 3 de abril de 2020, por medio del cual se asumió el conocimiento del asunto y, en su lugar, se dispone **DECLARAR** que el Decreto 120 de 2020, emanado del Municipio de CALARCÁ, no es susceptible de control inmediato de legalidad.*

**SEGUNDO:** *A través de la Secretaría de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea comunicada en el portal web del Tribunal, así como estados electrónicos, conforme al artículo 186 del CPACA, es decir, en uso de los medios electrónicos y acorde a lo dispuesto en el Acuerdo PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020 emitido por el Consejo Superior de la Judicatura, atendiendo la situación generada por el COVID-19.*

**TERCERO:** *En firme esta decisión, archívese el expediente, previa finalización en el sistema Siglo XXI.*

---

Cualquier compromiso que se adquiriera con violación de estos preceptos creará responsabilidad personal y pecuniaria a cargo de quien asuma estas obligaciones (Ley 38/89, artículo 86, Ley 179/94, artículo 49).

*Auto deja sin efectos avoca  
Control inmediato de legalidad  
63001-2333-000-2020-00125-00  
DECRETO MUNICIPAL DE CALARCÁ 120 DEL 21 DE MARZO DE 2020*

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**LUIS JAVIER ROSERO VILLOTA**  
*Magistrado*

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO  
NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

La providencia precedente se notifica mediante fijación  
en **ESTADOS ELECTRÓNICOS** HOY 2-junio-2020, A LAS 7:00  
a.m.

**SECRETARÍA**