



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

Magistrado: RIGOBERTO REYES GÓMEZ

Armenia Quindío, Veinte (20) de Abril de dos mil Veinte (2020).

Referencia: Auto no avoca conocimiento.
Instancia: Única.
Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad.
Demandado: MUNICIPIO DE MONTENEGRO – Acto objeto de control: *Decreto No. 047 del 11 de Abril 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 531 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: 63001-2333-000-2020-00166-00.

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.

Posteriormente dicha Corporación, mediante los Acuerdos PCSJA20-11529 del 25 de Marzo de 2020 y PCSJA20-11532 del 11 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 deben 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 16 de Abril 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 Acto Administrativo Decreto No. 047 del 11 de Abril del año 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 531 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 Quindío.

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

“ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. *Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”.

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

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

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

“33. La Sala precisa² que frente a los actos administrativos expedidos en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos, es decir,

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 Pianeta, número único de radicación 11001 03 15 000 2010 00347 00.

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 Contencioso Administrativa, y al interior de esta, la competencia depende del orden territorial de la autoridad que expide el acto respectivo.*

(...)

38.3. *El control es integral en relación con los decretos legislativos respectivos y el artículo 215 de la Constitución Política, pese a que la norma no lo señala en forma expresa, pero necesariamente debe ser así, pues si no opera por vía de acción –toda vez que es oficioso- resulta lógico que el juez asuma el control completo de la norma.*

39. *En efecto, comoquiera que no hay demanda que enmarque o delimite las cuestiones a examinar, la Sala ha considerado que el control es integral en tanto cubija tanto la competencia como los aspectos formales y de fondo, y que en este último abarca el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trate, luego la cosa juzgada de la sentencia se circunscribirá a ese bloque normativo, que en este caso es la Constitución Política, la Ley 137 de 1994 así como los decretos legislativos y las normas legales que con ocasión del respectivo estado de excepción se desarrollan o sean pertinentes a la materia de que trata el acto sometido a este control”.*

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

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 a detalle el Decreto Municipal No. 047 del 11 de Abril del año 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 531 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, pese a versar sobre la toma de acciones respecto a la contingencia generada por la pandemia del COVID-19 en el Municipio de Montenegro Quindío, no se hizo bajo los postulados exigidos por la Legislación vigente para que pueda ser objeto de control en uso del mecanismo de Control Inmediato de Legalidad, pues se reitera que tales Actos, debieron ser proferidos en ejercicio de la función administrativa y como **desarrollo** de los Decretos Legislativos durante los Estados de Excepción, cosa que se reitera, no ocurre en el presente caso, por cuanto el citado Decreto 531 de 2020 como fundamento del expedido por el Municipio de Montenegro, lo que imparte son instrucciones en virtud a la emergencia sanitaria con miras al mantenimiento del orden público en los Municipios del país, sin que ostente la naturaleza de Decreto Legislativo sino de orden público, tal como se refirió.

Así, si bien el Decreto N° 047 del 11 de Marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Montenegro Quindío, trae como fundamento y sustento para su expedición lo dispuesto en el Artículo 315 de la Constitución Política, así como en la Ley 136 de 1994 y la Ley 1551 de 2012, y las demás que como autoridad administrativa ostenta en su Jurisdicción Municipal, y aunque si bien en su parte motiva alude a que el mismo se expide en concordancia con el Decreto 531 del 08 de Abril de 2020; es claro que el mismo se expidió con base en las funciones y facultades que la Legislación vigente otorga a los Alcaldes y Gobernadores del país, teniendo así como sustento otras directrices tanto del orden Constitucional y Legal que impiden a este Tribunal ejercer el control de legalidad ordenado y contenido en la normatividad vigente, en tanto se reitera, el referido Decreto N° 531 del 08 de Abril de 2020 allí citado, imparte son instrucciones por parte del Gobierno Nacional, sin que el mismo constituya un Decreto Legislativo como lo establece la norma para que proceda el estudio de legalidad del Decreto 047 bajo el Medio de Control de la referencia, siendo su naturaleza de orden público, constituyendo un *requisito indispensable* exigido por la Ley para su procedencia, que el Decreto se haya emitido en el marco de un Estado de Excepción o como desarrollo de un Decreto Legislativo emitido en el mismo sentido.

Ha de insistirse así que el Decreto en cuestión, no desarrolla un Decreto Ley del Estado de Excepción que a la fecha transcurre en el país, 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° 047 expedido en ejercicio de los poderes del ejecutivo otorgados por el Estado de Excepción COVID-19, sino en el ejercicio de las funciones propias del Alcalde como cabeza de la Administración

Municipal, y dentro de sus funciones ordinarias para la preservación del orden público, dentro del que se encuentra la salubridad pública, pudiendo cuestionar su legalidad pero a través del mecanismo ordinario a lugar, según se estime.

En consecuencia, teniendo en cuenta que el Decreto proferido por el Municipio de Montenegro, esto es, el Decreto N° 047 del 11 de Abril de 2020, no soporta su expedición en un Decreto Legislativo propiamente dicho; es claro que su motivación no está sustentada en el Estado de Excepción decretado sino en el ejercicio de la función propia del Alcalde como autoridad máxima de la Administración Municipal y dentro de sus funciones ordinarias y de policía para preservar el orden y la salubridad públicas, situación ante la cual impera disponer que, al no cumplir el referido Decreto 047 de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Montenegro con los presupuestos establecidos en el Artículo 136° del CPACA para que proceda el Control Inmediato de Legalidad sobre aquel, no se avocará su conocimiento, ordenando así el archivo de las diligencias, previas las anotaciones pertinentes 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° 047 del 11 de Abril 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 531 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 Municipal de Montenegro, Quindío.

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

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

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

RIGOBERTO REYES GÓMEZ
Magistrado

