

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META
Magistrado: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO**

Villavicencio, tres (3) de abril de dos mil veinte (2020)

TRÁMITE:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
DEMANDANTE:	ALCALDE DEL MUNICIPIO DE SAN JOSÉ DEL GUAVIARE
ACTO EXPEDIDO:	DECRETO No. 036 DEL 19 DE MARZO DE 2020
RADICADO:	50001-23-33-000-2020-00180-00

I. AUTO

Procede el Despacho a realizar el estudio del cumplimiento de las exigencias normativas que debe reunir el asunto de la referencia.

II. ANTECEDENTES

Correspondió a este Despacho, la solicitud remitida por el Municipio de San José del Guaviare¹ con el fin de que se realice el control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 036 del 19 de marzo de 2020 «*POR MEDIO DEL CUAL MODIFICA Y ADICIONA EL DECRETO 034 DE 2020 "Por medio del cual se adoptan medidas en el municipio de San José del Guaviare frente a la declaración de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional por causa del coronavirus COVID-19, realizada mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo del 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social y el Decreto No 053 de 2020"*», expedido por el Alcalde Municipal.

III. CONSIDERACIONES

Se recuerda inicialmente, que la facultad del Presidente de la República para declarar el Estado de Emergencia se encuentra prevista en el artículo 215 de la Constitución Política, y tiene lugar cuando se presentan circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la misma Constitución, que perturban o amenazan perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyen grave calamidad pública.

Con ocasión de que la Organización Mundial de la Salud declaró el coronavirus – COVID-19- como emergencia de salud pública de importancia internacional, y el 6

¹ Conforme al acta de reparto remitida al correo electrónico de la corporación que data del 30 de marzo de 2020, recibida por el Despacho, a través de correo electrónico el 31 de marzo de 2020.

de marzo se dio a conocer el primer caso de contagio en el territorio colombiano, y fue declarada esta enfermedad como pandemia el 11 de marzo de 2020 por la OMS; a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró el «Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional».

Así mismo, en virtud de la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, disponiendo que la dirección del orden público con el objeto de prever y controlar la propagación del COVID-19, estaría en cabeza del Presidente de la República; y seguidamente, a través del Decreto No. 420 de 2020, se impartieron instrucciones dirigidas a los gobernadores y alcaldes, para expedir normas en materia de orden público, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia.

De esta manera, el Alcalde del Municipio de San José del Guaviare expidió el Decreto No. 036 del 19 de marzo de 2020, a través del cual adicionó y modificó el Decreto 034 del 18 de marzo de 2020, relacionado con las medidas adoptadas a nivel municipal frente a la declaratoria de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional por causa del coronavirus COVID-19, sobre el cual se realiza el análisis de procedencia del trámite de control inmediato de legalidad.

Aclarado lo anterior, se tiene que los artículos 20² de la Ley 137 de 1994 y 136³ de la Ley 1437 de 2011, establecen que 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. Para lo cual, las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.

En cuanto a la competencia para conocer de estos asuntos, el numeral 14 del artículo 151 del C.P.A.C.A, establece que corresponde a los Tribunales Administrativos con jurisdicción en el lugar donde el acto fue expedido; y el artículo 185 *ibídem*, dispone el trámite de control inmediato de actos

² **“Artículo 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.”

³ **“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.”

administrativos reglamentarios como desarrollo de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

Respecto de los presupuestos de procedencia de este medio de control, el Consejo de Estado⁴, ha señalado que se requiere «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».

Pues bien, revisados los antecedentes que dieron lugar a la expedición del Decreto No. 036 del 19 de marzo de 2020, se observa que tuvo como sustento, *i)* los artículos 2, 49 y 209 de la Constitución Política, relacionados con la protección de las personas como uno de los fines esenciales del Estado, con el servicio a la salud, que incluye su promoción, protección y recuperación, y con el desarrollo de la función administrativa mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones; *ii)* el artículo 315⁵ de la Constitución Política, que determina las atribuciones de los alcaldes; *iii)* la Ley 1751 de 2015, que regula el derecho fundamental a la salud; *iv)* los informes emitidos por la Organización Mundial de la Salud que alertaron la propagación del virus COVID-19 a nivel mundial, y la declaratoria de pandemia realizada el 11 de marzo de 2020; *v)* las Circulares No. 005 del 11 de febrero y No. 018 del 10 de marzo de 2020, con las cuales el Ministerio de Salud impartió a los entes territoriales las directrices para la detección, el control, y la atención ante la introducción del nuevo coronavirus; *vi)* la Circular 039 del 6 de marzo del 2020, a través de la cual, la Secretaria Departamental de Salud del Guaviare declaró la alerta amarilla para el sector salud; *vii)* Circular conjunta del 9 de marzo de 2020, por medio de la cual los Ministros de Educación Nacional y de Salud y Protección Social, emitieron

⁴ Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo - Rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00 - sentencia del 31 de mayo de 2011. Mp. Gerardo Arenas Monsalve.

⁵ **“Artículo 315. Son atribuciones del Alcalde:**

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.
2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio <sic>. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.
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.
4. Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.
5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.
6. Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.
7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.
8. Colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre su administración y convocarlo a sesiones extraordinarias, en las que sólo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado.
9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.
10. Las demás que la Constitución y la ley le señalen.”

recomendaciones para el manejo y control de la infección respiratoria; viii) la Resolución No. 380 del 10 de marzo de 2020, en la que el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó medidas preventivas sanitarias para controlar la propagación de la epidemia; ix) la Resolución No. 385 del 12 de marzo del 2020, a través de la cual, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020; x) los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, según los cuales, los Alcaldes cuentan con el poder extraordinario para la prevención del riesgo ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad, así como las competencias de Policía que de manera extraordinaria tiene los Alcaldes; xi) el Consejo Departamental de Gestión de Riesgo realizado el 17 de marzo de 2020 que determinó las medidas de contención en el Departamento del Guaviare; xii) el Decreto No. 053 de 2020 a través del cual, el Departamento del Guaviare adoptó medidas de preparación, contención y mitigación del riesgo causado por el COVID-19; xiii) el Decreto 033 de 2020 que decretó la situación de calamidad pública en el Municipio de San José del Guaviare; xiv) el Decreto 034 del 18 de marzo de 2020, que adoptó medidas en el municipio de San José del Guaviare frente a la declaración de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional; y xv) el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, a través del cual el Ministerio del interior impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.

Así mismo, se advierte que de conformidad con la Ley 1801 de 2016⁶ o Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, -invocada en el acto objeto de control-, los gobernadores y alcaldes pueden disponer de acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

Igualmente, haciendo remisión a Ley 1523 de 2012⁷, establece que los gobernadores y alcaldes son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción -artículo 12-, y que el Alcalde como jefe de la administración local representa al Sistema Nacional, y como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en su municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción -artículo 14-.

⁶ Artículos 14 y 202

⁷ "Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones"

Así las cosas, y teniendo en cuenta que el Decreto No. 036 del 19 de marzo de 2020 fue expedido en virtud de las competencias que le ha otorgado la Constitución y la Ley a los Alcaldes, y atendiendo las instrucciones del señor Presidente de la República a través del Decreto 420 de 2020, el Despacho considera que la naturaleza del presente acto administrativo, aunque se profirió en virtud de la declaratoria del Estado de Emergencia en el territorio nacional, y con ocasión de las medidas adoptadas en el orden departamental, no corresponde a un acto que esté desarrollando un decreto legislativo del Presidente expedido en virtud del estado de excepción.

Lo anterior, por cuanto el Decreto 418 de 2020 fue expedido en razón a la emergencia sanitaria decretada por Ministerio de Salud, y en el Decreto 420 de 2020 el Presidente de la República estableció las instrucción en materia de orden público que deben seguir los mandatarios locales, conforme al principio de colaboración armónica entre el Gobierno Nacional y las autoridades de orden territorial; aunado a lo cual, en materia de orden público los Gobernadores y Alcaldes, de acuerdo con lo señalado en el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012⁸, deben seguir las instrucciones que imparta el Presidente de la República en estos casos, ejerciendo las funciones que propiamente se le atribuyen para conservar el orden público, contenidas en el literal b) de dicha disposición⁹.

Así mismo, debe indicarse que el Decreto 420 de 2020 proferido por el Presidente de la República, y en el cual se fundamenta el Alcalde para emitir el Decreto No. 036 de 2020, no fue expedido en ejercicio de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, sino que invoca como fundamento normativo las facultades ordinarias del Presidente plasmadas en los artículos 189 numeral 4, 303 y 315 de la Constitución Política y especialmente en el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016¹⁰, por lo que, se reitera, las mimas no obedecen a facultades que se deriven

⁸ "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".

⁹ "ARTÍCULO 29. Modificar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:

Artículo 91. Funciones. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

(...)

b) En relación con el orden público:

1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.

2. Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:

a) Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;

b) Decretar el toque de queda;

c) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;

d) Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley;

e) Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9 del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicione.

(...)

4. Servir como agentes del Presidente en el mantenimiento del orden público y actuar como jefes de policía para mantener la seguridad y la convivencia ciudadana."

¹⁰ El artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, establece: "ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE. Corresponde al Presidente de la República:

1. Dirigir y coordinar a las autoridades de Policía y la asistencia de la fuerza pública para garantizar la convivencia en todo el territorio nacional.

de manera directa de la declaratoria del estado de excepción, sino de facultades propias que las normas prevén para el Presidente con independencia de la existencia o no de un estado de excepción, aun a pesar que las mismas puedan servir en medio situaciones como las que se están viviendo.

Lo propio ocurre con el Decreto No. 053 del 17 de marzo de 2020¹¹ expedido por el Gobernador del Guaviare, en el que también fundó el Alcalde del Municipio de San José del Guaviare su decisión; respecto del cual, se evidencia que a nivel Departamental se adoptaron las medidas de preparación, contención y mitigación del riesgo causado por el coronavirus COVID-19, con fundamento en las facultades ordinarias atribuidas a los Gobernadores por los artículos 209, 303 y 305 de la Constitución Política, y por los artículos 200 a 202 de la Ley 1801 de 2016, pero no tiene su origen exclusivo en la declaratoria del Estado de Emergencia Económica.

Aquí, debe advertirse que el Decreto No. 036 del 19 de marzo de 2020, adicionó y modificó el Decreto No. 034 del 18 de marzo de 2020¹² también de orden municipal, en el cual, inicialmente se adoptaron las medidas en el Municipio de San José del Guaviare frente a la declaratoria de emergencia sanitaria a nivel nacional por causa del COVID-19, el cual se fundó también en las facultades constitucionales y legales, conferidas por el numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994 y la Ley 1551 de 2012, y en los demás soportes que desde luego invocó el acto objeto de revisión, que ya se mencionaron; variando únicamente en su motivación la introducción del referido Decreto 420 del 18 de marzo de 2020, y la modificación de algunas medidas que se habían adoptado, igualmente en materia de orden público; lo que permite determinar que el acto administrativo primigenio –Decreto 034 de 2020- se expidió también en uso de las facultades del Alcalde otorgadas por la Constitución y la Ley, mas no propiamente de la declaratoria del estado de excepción.

Debe el Despacho precisar, que si se quisiera establecer una regla metodológica para definir el ámbito de competencia material del Tribunal en los controles de legalidad derivado de lo establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, cabría indicar que corresponde a aquellos actos administrativos que son expedidos por las autoridades territoriales como consecuencia de una facultad derivada del decreto que declaró el estado de excepción o de los decretos legislativos expedidos como consecuencia del mismo;

2. Ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y los deberes, de acuerdo a la Constitución y la ley.

3. Tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y este Código.

4. Impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia.”

¹¹ Consultado en la página web de la Gobernación del Guaviare:

https://guaviare.micolombiadigital.gov.co/sites/guaviare/content/files/000665/33217_decreto-no-053-medidas-covid19.pdf

¹² Consultado en la página del Municipio de San José del Guaviare:

https://sanjosedelguaviareguaviare.micolombiadigital.gov.co/sites/sanjosedelguaviareguaviare/content/files/000690/34452_decreto-034-adopcion-medidas-declaracion-emergencia-sanitaria-covid19.pdf

de tal forma, que si las decisiones que se toman en el acto sometido a control no devienen de estos decretos legislativos, sino que se expiden en desarrollo de atribuciones que preexistían, en principio no son susceptibles del control inmediato de legalidad, pues el artículo 136 del C.P.A.C.A es claro al indicar que son objeto de control *«Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos.»*

Lo anterior, no supone que el decreto remitido no tenga control judicial, sino que el mismo debe realizarse a través de los medios de control de Nulidad y de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, pues el control inmediato de legalidad tiene un alcance limitado a los aspectos ya que fueron indicados.

En ese orden de ideas, el Despacho se abstendrá de dar trámite al control inmediato de legalidad del Decreto No. 036 del 19 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de San José del Guaviare, comoquiera que las decisiones que contiene dicho acto administrativo se relacionan con las facultades como primera autoridad de Policía *–como establecer las medidas de protección y contención para evitar la propagación de la pandemia del Coronavirus COVID-19, que consisten en 6:00 p.m. del 19 de marzo al 30 de mayo de 2020; suspender procesos de formación deportivos y culturales, y cerrar los escenarios; suspender la atención presencial y disponer de canales virtuales; restringir los vuelos de carga que transporten pasajeros que provengan de otras ciudades, a excepción de los provenientes del Municipio Miraflores- Guaviare; restringir la circulación de todo tipo de vehículos a partir de las 9:00 p.m. hasta las 5:00 a.m.; establecer puntos de control de pasajeros en el muelle fluvial; restringir el ingreso de personal extranjero provenientes de algunos países; prohibir el consumo de bebidas embriagantes en establecimientos de comercio y espacios abiertos desde las 06:00 p.m. del 19 de marzo de 2020 hasta las 06:00 a.m del 30 de mayo de 2020; decretar el toque de queda a partir de las 9:00 p.m. hasta las 5:00 a.m, y para niños, niñas y adolescentes las 24 horas del día hasta el día 20 de abril de 2020; el cierre temporal de todo tipo de actividades turísticas; la suspensión de las visitas y permisos en la Cárcel Municipal; y ordenar el aislamiento preventivo de los adultos mayores a 70 años–*, expedidas en el marco de las competencias que le atribuye la Constitución y la Ley a los mandatarios locales, y atendiendo además a las instrucciones impartidas por el Presidente de la República y el Gobernador del Departamento del Guaviare, igualmente en materia de orden público.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

RESUELVE

PRIMERO: NO AVOCAR conocimiento para realizar el control inmediato de legalidad del Decreto No. 036 del 19 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de San José del Guaviare *«POR MEDIO DEL CUAL MODIFICA Y ADICIONA EL DECRETO 034 DE 2020 “Por medio del cual se adoptan medidas en el municipio de San José del Guaviare frente a la declaración de emergencia sanitaria en todo*

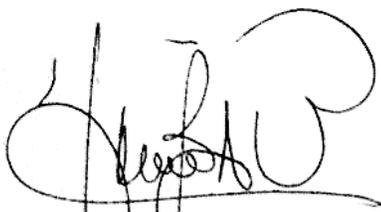
el territorio nacional por causa del coronavirus COVID-19, realizada mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo del 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social y el Decreto No 053 de 2020"», por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFICAR personalmente este proveído al Ministerio Público, mediante mensaje dirigido al buzón de notificaciones electrónicas de la entidad.

TERCERO: COMUNICAR la presente decisión al Alcalde del Municipio de San José del Guaviare.

CUARTO: INFORMAR a la comunidad de esta decisión, a través de su *publicación* en el sitio web tanto de la Rama Judicial como del Tribunal Administrativo del Meta, y en la red social twitter de esta corporación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO
Magistrado