

**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 LA MACARENA
ACTO EXPEDIDO:	DECRETO No. 031 DEL 17 DE MARZO DE 2020
RADICADO:	50001-23-33-000-2020-00211-00

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 La Macarena (Meta)¹ con el fin de que se realice el control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 031 del 17 de marzo de 2020 «*Por medio del cual se decreta la calamidad pública en el Municipio de La Macarena - Meta, por la situación epidemiológica causada por el coronavirus COVID-19*», 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 contempladas 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 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

¹ Conforme al acta de reparto remitida al correo electrónico de la corporación que data del 1 de abril de 2020, recibida por el Despacho, a través de correo electrónico el 2 de abril de 2020.

«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 La Macarena (Meta) expidió el Decreto No. 031 del 17 de marzo de 2020, a través del cual decretó la calamidad pública en dicho municipio, por la situación epidemiológica causada por el coronavirus COVID-19, sobre el cual se realiza el análisis de procedencia del trámite de control inmediato de legalidad.

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

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.”

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. 031 del 17 de marzo de 2020, se observa que tuvo como sustento, *i)* los artículos 2 y 209 de la Constitución Política, relacionados con la protección de las personas como uno de los fines esenciales del Estado, 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)* los artículos 14, 25, 57, 58 y 59 la Ley 1523 de 2012, que regula la política nacional de gestión de riego de desastres y establece el sistema nacional de gestión de riesgo de desastres, *iv)* la Circular conjunta No. 11 del 9 de marzo de 2020, por medio de la cual los Ministros de Educación Nacional y de Salud y Protección Social, emitieron recomendaciones para el manejo y control de la infección respiratoria; *v)* 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; *vi)* la Circular No. 18 del 10 de marzo de 2020, en la que el Ministerio de Salud y Protección Social y el Departamento Administrativo de la Función Pública emitieron acciones de contención ante el COVID 19; *vii)* la declaratoria del COVID 19 como una pandemia, realizada el 11 de marzo de 2020 por la Organización Mundial de la Salud; *viii)* 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

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.”*

sanitaria en todo el territorio nacional; *viii*) la alerta amarilla declarada por la Secretaría de Salud del Departamento del Meta el 12 de marzo de 2020; y *ix*) el Acta 004 del 17 de marzo de 2020, de reunión del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo que estableció la necesidad de declarar la calamidad pública en el Municipio de la Macarena.

Así, se advierte que de conformidad con la Ley 1523 de 2012⁶, -invocada en el acto objeto de control-, 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-.

De igual manera, el artículo 57 *ibídem*, establece que los Gobernadores y Alcaldes, previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, podrán declarar la situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción, y al respecto, el acto objeto de revisión menciona entre su motivación el Acta 004 del 17 de marzo de 2020, de reunión del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo que estableció la necesidad de declarar la calamidad pública en el Municipio de la Macarena, dando cumplimiento a dicha previsión.

Así las cosas, y teniendo en cuenta que el Decreto No. 031 del 17 de marzo de 2020 fue expedido en virtud de las competencias que le ha otorgado la Constitución y la Ley a los Alcaldes, en materia gestión de riesgo y atención de desastres, como autoridad responsable en el asunto en su respectivo ente territorial, el Despacho considera que la naturaleza del presente acto administrativo, aunque se profirió al timplo con la declaratoria del Estado de Emergencia en el territorio nacional -*declarada a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020-*, y con ocasión de las medidas adoptadas en el orden departamental al declararse la alerta amarilla, no corresponde a un acto que esté desarrollando un decreto legislativo del Presidente expedido en virtud 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

⁶ "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"

excepción o de los decretos legislativos expedidos como consecuencia del mismo; 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. 031 del 17 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de La Macarena (Meta), comoquiera que las decisiones que contiene dicho acto administrativo se relacionan con las facultades que le asisten como jefe y autoridad de la administración local en materia de gestión del riesgo de desastres, conforme a la Ley 1523 de 2013 *-como declarar la situación de calamidad pública en el municipio por el término de seis (6) meses; disponer que se elabore el plan de acción específico para responder a la calamidad por parte del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo, con el apoyo de las respectivas Secretarías; y disponer la coordinación de todas las actividades interinstitucionales para atender la situación declarada-*, fueron expedidas en el marco de las competencias ordinarias que le atribuye la Constitución y la Ley a los mandatarios locales.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

RESUELVE

PRIMERO: NO AVOCAR conocimiento para realizar el control inmediato de legalidad del Decreto No. 031 del 17 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de La Macarena (Meta) *«Por medio del cual se decreta la calamidad pública en el Municipio de La Macarena - Meta, por la situación epidemiológica causada por el coronavirus COVID-19»*, 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 La Macarena (Meta).

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