

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



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

Villavicencio, quince (15) de abril de dos mil veinte (2020)

TRÁMITE:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
DEMANDANTE:	ALCALDE DEL MUNICIPIO DE CASTILLA LA NUEVA (META)
ACTO EXPEDIDO:	DECRETO No. 086 DEL 31 DE MARZO DE 2020
RADICADO:	50001-23-33-000-2020-00278-00

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 Castilla la Nueva¹ con el fin de que se realice el control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 086 del 31 de marzo de 2020 «*Por medio del cual se garantiza la prestación de los servicios a cargo de las autoridades municipales de Castilla la Nueva-Meta*», 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;

¹ Conforme al acta de reparto que data del 3 de abril de 2020, recibida por el Despacho, a través de correo electrónico el mismo día.

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 prevenir 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.

Durante el desarrollo de la emergencia, también se expidió el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 «Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica», teniendo como ámbito de aplicación todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas, respecto de quienes dispuso que para evitar el contacto entre las personas y propiciar el distanciamiento social, debían velar por la prestación de los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones, hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

De esta manera, el Alcalde del Municipio de Castilla la Nueva (Meta) expidió el Decreto No. 086 del 31 de marzo de 2019, con el fin de adoptar medidas para garantizar la prestación de los servicios a cargo de las autoridades de dicha municipalidad, 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

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.”

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-administrativo 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.

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. 086 del 31 de marzo de 2020, se observa que tuvo como sustento, *i)* el Decreto Legislativo número 491 de 2020, por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, *ii)* el Decreto Municipal 070 de 2020 que declaró la Calamidad Pública; *iii)* el Decreto 418 de 18 de marzo de 2020, a través del cual, el Presidente dispuso que para prevenir y controlar la propagación de la enfermedad por el COVID-19, la dirección y manejo del orden público en el territorio nacional está en cabeza del presidente de la República; *iv)* el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 a través del cual, el Gobierno Nacional señaló instrucciones precisas a los alcaldes y gobernadores para asegurar el acceso y abastecimiento de la población a bienes y servicios de primera necesidad, que garanticen el ejercicio de sus derechos fundamentales; y *v)* el Decreto 457 de 2020, a través del cual, el Gobierno Nacional dispuso el aislamiento obligatorio de los ciudadanos hasta el 13 abril de 2020.

Así las cosas, y teniendo en cuenta que el Decreto No. 086 del 31 de marzo de 2020 fue expedido atendiendo las instrucciones del señor Presidente de la República a través del Decreto 491 de 2020, el Despacho considera que la naturaleza del

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.

presente acto administrativo, aunque se profirió en virtud de la declaratoria del Estado de Emergencia en el territorio nacional, 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 aludido Decreto 491 de 2020 fue expedido en el marco de la declaratoria del Estado de Excepción realizada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por lo que sus fundamentos no difieren de los expuestos en el Decreto primigenio, pues se sustenta en *i)* el artículo 215 de la Constitución Política; *ii)* la declaratoria del COVID-19 como pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud, y la recomendación del distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos; *iii)* las Resoluciones expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social No. 380 del 10 de marzo de 2020, y No. 385 del 12 de marzo de 2020, esta última que declaró el estado de emergencia sanitaria hasta el 30 de mayo de 2020; y *iv)* puntualmente se refirió a algunos aspectos del *Decreto 417 del 17 de marzo de 2020* mencionando entre ellos: *1-* la necesidad de expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales, con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus, *2-* la necesidad de expedir normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos, *3-* que el Gobierno nacional podrá expedir normas para simplificar el proceso administrativo sancionatorio contenido en la Ley 9 de 1979 y en la Ley 1437 de 2011 garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa; y *4-* el artículo 3 *ibídem*, según el cual, el Presidente puede adoptar medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Aunado a lo anterior, también se menciona el Decreto 418 de 18 de marzo de 2020, según el cual la dirección y el manejo del orden público en el territorio nacional estará en cabeza del presidente de la República, por lo cual las instrucciones, actos y ordenes que éste imparta se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones que expidan los alcaldes y gobernadores; y seguidamente hace alusión al Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 que se reitera, señaló instrucciones precisas a los alcaldes y gobernadores para asegurar el acceso y abastecimiento de la población a bienes y servicios de primera necesidad, que garanticen el ejercicio de sus derechos fundamentales. Por último, hace referencia al Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 que impartió instrucciones para el mantenimiento del orden público, y específicamente ordenó el «*aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*».

Entonces, debe indicarse que el Decreto 420 de 2020 proferido por el Presidente de la República, y en el cual también se fundamenta el Alcalde para expedir el Decreto 086 de 2020, no fue proferido 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 2016⁵, por lo que, se reitera, las mismas no obedecen a facultades que se deriven 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.

Así, no puede considerarse que la determinación del mandatario municipal de Castilla La Nueva, de adoptar medidas en materia de prestación de servicios a cargo de sus dependencias y funcionarios, flexibilizando la prestación del servicio de forma presencial y estableciendo mecanismos de atención mediante la utilización de medios digitales y del uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones, de manera que se evite el contacto entre los servidores públicos y los ciudadanos, sin que ello afecte la continuidad y efectividad del servicio, acogiendo además las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo; obedezca a una atribución que propiamente se esté otorgando el Alcalde en materia legislativa de forma extraordinaria, sino que claramente sigue los lineamientos del Gobierno Nacional con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia mediante el distanciamiento social.

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; 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

⁵ 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.
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."

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. 086 del 31 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Castilla la Nueva (Meta), comoquiera que las decisiones que contiene dicho acto administrativo se relacionan con las facultades como autoridad administrativa –*como propiciar el distanciamiento social y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria, declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social; disponer que los Secretarios de Despacho, Jefes de Oficina y Directores, velen por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones; implementar la modalidad de trabajo en casa con los respectivos criterios, y las responsabilidades de los funcionarios; la utilización de la firma digital, autógrafa mecánica, digitalizada o escaneadas, según la disponibilidad de dichos medios por parte de los funcionarios; el reporte a las respectivas Aseguradoras de Riesgos Laborales de los servidores públicos y contratistas que durante el período de aislamiento preventivo obligatorio presenten sus servicios a través de trabajo en casa; la ampliación de términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011 para atender las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria (30 días para toda petición, 20 días las peticiones de documentos y de información, 35 días las peticiones de consulta, sin que aplique para peticiones relativas a la efectividad de derechos fundamentales, y en lo demás lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011)-*, expedidas en el marco de las competencias que le atribuyen los Decretos 420 y 491 de 2020 proferidos por el Gobierno Nacional a los mandatarios locales, atendiendo a las instrucciones impartidas por el Presidente de la República igualmente en materia administrativa, dentro del ámbito del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, declarada mediante el Decreto 417 de 2020.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

RESUELVE

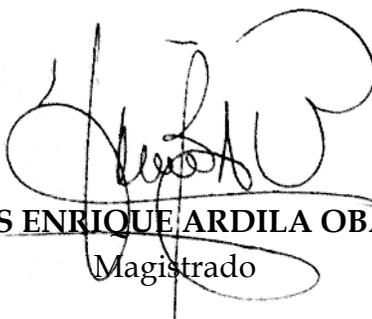
PRIMERO: NO AVOCAR conocimiento para realizar el control inmediato de legalidad del Decreto No. 086 del 31 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Castilla la Nueva (Meta) «*Por medio del cual se garantiza la prestación de los servicios a cargo de las autoridades municipales de Castilla la Nueva-Meta*», 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 Castilla la Nueva.

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