



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, veintitrés (23) de abril de dos mil veinte (2020)

RADICACIÓN: 50 001 23 33 000 2020 00308 00
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ASUNTO: DECRETO 1000-24/184 DEL 01 DE ABRIL DE 2020, PROFERIDO POR EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO (META)

Procede el despacho a establecer si el acto administrativo de la referencia, es o no susceptible del control inmediato de legalidad, conforme a lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

La Alcaldía del Municipio de Villavicencio (Meta), en supuesto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 136 del CPACA, remitió el Decreto No. 184 del 01 de abril de 2020, **"POR MEDIO DEL CUAL SE DISPONE PONER EN FUNCIONAMIENTO DE MANERA INMEDIATA LAS INSTALACIONES DEL CENTRO VIDA DEL ADULTO MAYOR, CONOCIDO COMO 'EL YARI', PARA QUE OPERE COMO ALBERGUE PARA EL ADULTO MAYOR"**, a efectos de que el Tribunal Administrativo del Meta, se pronuncie sobre su legalidad.

El conocimiento del asunto correspondió al Despacho 005, a cargo de la suscrita, según se advierte del Acta de Reparto del 17 de abril de 2020.

II. CONSIDERACIONES

a) Competencia del Despacho:

De acuerdo con lo previsto en el numeral 14 del artículo 151 del CPACA, y teniendo en cuenta que no se trata de una demanda, ni aun ha iniciado el trámite o proceso, razón por la cual la presente providencia no se encuentra en la hipótesis prevista en el artículo 125 del mismo estatuto procedimental, en armonía con los numerales 1-4 del artículo 243 ibídem, el magistrado ponente es competente para estudiar si el presente caso es susceptible del control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 ibídem.

b) Problema Jurídico:

Corresponde al Despacho determinar si el acto administrativo atrás referido, cumple los requisitos de ley que lo hacen ser susceptible del control inmediato de legalidad.

Para efectos de establecer lo anterior, se hará referencia a (i) los requisitos señalados en la ley que dan lugar al control inmediato de legalidad, y, (ii) se resolverá el caso concreto.

c) Requisitos de procedibilidad del control inmediato de legalidad:

La Constitución Política, en el Título VII (De la Rama Ejecutiva), Capítulo 6° (Arts. 212, 213 y 215) habilita al Presidente de la República, con ciertos requisitos, por unas causas precisas y con unas facultades también determinadas, a declarar los Estados de Excepción denominados: (i) Estado de Guerra Exterior, (ii) Estado de Comoción Interior y (iii) la Emergencia Económica, Social y Ecológica, cuya Ley Estatutaria que los desarrolla es la Ley 137 de 1994, revisada previamente por la Corte Constitucional mediante sentencia C-179 de 1994.

Ese último Estado de Excepción *-Emergencia Económica, Social y Ecológica-*, que es el que en esta ocasión nos interesa, responde a hechos que amenacen o perturben grave e inminentemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública, por lo que el Gobierno Nacional tiene facultades para expedir los decretos con fuerza de ley que considere necesarios para superar la situación e impedir la extensión de sus efectos.

En virtud de lo anterior, y en atención a la pandemia provocada por el Coronavirus (COVID-19) declarada como tal el 11 de marzo del año en curso, por la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Gobierno Nacional expidió el Decreto 417 del 17 de marzo del 2020¹, declarando el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, por el término de 30 días calendario.

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 establece 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. 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"* (Subrayado fuera de texto).

A su vez, el artículo 136 del CPACA establece 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 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*

¹ "por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional"

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”.

Así pues, como lo ha indicado el Consejo de Estado², el control de legalidad se refiere a uno de naturaleza automática constituido como garantía de los derechos de los ciudadanos y para el mantenimiento de la legalidad en abstracto en relación con los poderes del Ejecutivo durante los Estados de Excepción. Además, esa Corporación ha esquematizado los presupuestos de procedencia del referido medio de control, en consonancia con las normas transcritas previamente, así:

“(…) 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” (...)³. (Subrayado fuera del texto)*

De lo anterior surge claramente, que como quiera que se trata de un control judicial de naturaleza excepcional, necesariamente el incumplimiento de cualquiera de tales condicionamientos, impide que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, asuma el conocimiento por esa vía y por ende efectúe un juicio de legalidad sin que medie demanda alguna.

d) Análisis del caso concreto:

En el presente asunto, como se mencionó inicialmente, la entidad territorial, pretende que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 136 del CPACA, se examine la legalidad del acto administrativo proferido por su mandatario; sin embargo, de entrada es palmario que no reúne uno de los requisitos atrás señalados para que sea susceptible de control judicial de manera automática, como quiera que de su misma motivación se extrae que no fue expedido en desarrollo del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica, declarado por el Presidente de la República mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 31 de mayo de 2011. Radicado 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). CP: Gerardo Arenas Monsalve.

³ *Ibidem*.

Lo anterior, por cuanto el acto remitido para su revisión fue proferido con fundamento en ejercicio de las facultades ordinarias de orden constitucional y legal, en especial, las conferidas por los artículos 2⁴, 46⁵ y 315⁶ de la Constitución Política y el Decreto Municipal No. 151 del 16 de marzo de 2020, por medio del cual el alcalde de Villavicencio declaró la calamidad pública en el municipio, por la situación epidemiológica causada por el Coronavirus Covid-19.

Asimismo, dentro de las consideraciones del acto administrativo remitido se lee lo siguiente: (i) en la actualidad, las instalaciones del centro de vida del adulto mayor, conocido como el 'YARI', están en proceso de adecuación y mejoramiento, mediante el contrato de obra No. 2353 de 2019; (ii) se requiere poner en funcionamiento de manera inmediata dicho sitio para que opere como albergue para el adulto mayor, ante la situación actual de la pandemia del virus COVID-19; (iii) se requiere la adecuación, dotación y puesta en funcionamiento del referido lugar, así como la consecución de un operador que preste los servicios de atención a los adultos mayores que sean provistos de alimentos, dotación de kits de aseo y demás servicios requeridos para una adecuada atención.

⁴ **Constitución Política de Colombia, artículo 2:** "Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo."

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares."

⁵ **Constitución Política de Colombia, artículo 46:** "El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria."

El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia."

⁶ **Constitución Política de Colombia, 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. 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."

Con fundamento en todo lo anterior, el acto remitido dispuso: (i) Disponer de manera inmediata el funcionamiento de las instalaciones del centro de vida del adulto mayor, conocido como el 'YARI', para que opere como alberque para el adulto mayor, brindando los servicios de alojamiento, suministro de alimentos, dotación de elementos de aseo, y lo que sea necesario para que los adultos mayores puedan permanecer en el sitio; (ii) que la oficina de contratación expedirá y celebrará los actos contractuales a que haya lugar en el contrato de obra No. 2353 de 2019 que permitan disponer de manera inmediata de las instalaciones a las que se ha hecho referencia; (iii) la secretaría de gestión social y participación ciudadana y la oficina de contratación realizarán el proceso correspondiente a fin de contratar el operador del centro de vida del adulto mayor en las condiciones mencionadas y en el marco de la declaración de calamidad y/o urgencia manifiesta; y (iv) la Secretaría de gestión social y participación comunitaria focalizará la población de adultos mayores a beneficiar y los protocolos correspondientes.

Al respecto, el Despacho considera que aun cuando el acto administrativo en estudio fue expedido con posterioridad a la fecha en que se profirió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, ello no implica que con el decreto remitido se esté desarrollando alguno de los Decretos Legislativos dictados con ocasión de la declaratoria del prenotado Estado de Excepción. Ello debido a que, en primer lugar, ni siquiera se hace referencia al mismo ni a ningún Decreto Legislativo expedido con ocasión de este. En segundo lugar, en tanto las medidas de contratación estatal ordenadas parece que están atadas de forma particular a la declaratoria de calamidad pública. Esto por cuanto el acto territorial invoca como fundamento el Decreto Municipal No. 151 del 16 de marzo de 2020. No obstante, el marco normativo de la calamidad pública se encuentra consagrado en la Ley 1523 de 2012, norma ordinaria y preexistente a la declaratoria del Estado de Excepción. En consonancia con lo anterior, el artículo tercero resolutorio del acto remitido se refiere a la declaración de urgencia manifiesta, la cual también goza de desarrollo previo en el artículo 42 y subsiguientes de la Ley 80 de 1993. En tercer lugar, en tanto las medidas de contratación dictadas no son generales, sino particulares frente a una situación y contrato específico. Así las cosas, el Decreto No. 184 del 01 de abril de 2020 no se trata de un acto administrativo que deba ser sometido a control inmediato de legalidad.

Con esto, lo que se quiere significar es que el objeto de revisión automática o inmediata de la legalidad que corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el ámbito territorial, debe ceñirse estrictamente a aquellos actos administrativos territoriales y de carácter general que ejecutan o aplican los decretos legislativos que adoptan las medidas por parte del Gobierno Nacional "*destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos*"⁷. De tal manera que, todo lo que se encuentre por fuera de esa zona, acudiendo a otro tipo de

⁷ Constitución Política, artículo 215, inciso segundo.

facultades que existen en el ordenamiento jurídico, pero que no son desarrollo de esos decretos legislativos, se escapa al medio de control que hoy nos ocupa.

Así las cosas, y en atención a que el Decreto remitido, no es un acto administrativo que deba someterse al control inmediato de legalidad, dispuesto en los artículos 136 y 185 del CPACA, no se asumirá el conocimiento del mismo.

Finalmente, resulta pertinente aclarar que si bien es cierto en providencias similares a ésta, se venía exhortando a las autoridades administrativas, para que en lo sucesivo se abstuvieran de remitir actos administrativos distintos a aquellos susceptibles de control inmediato de legalidad, conforme a las elementales reglas y requisitos atrás señalados, y según tesis sostenida por este despacho y atrás desarrollada; a partir de esta fecha se abandonará tal práctica del exhorto, en tanto al interior de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, se ha suscitado un variopinto de tesis a nivel nacional, una de ellas derivada del auto de ponente proferido por un despacho de la Sección Segunda del Consejo de Estado⁸, a la cual se oponen los autos también de ponente de las Secciones Primera⁹ y Quinta¹⁰, éstos últimos contentivos de la tesis aplicada por este Tribunal y que seguirá sosteniendo hasta tanto se produzca una unificación jurisprudencial, o línea mayoritaria que permita darle mayor fuerza a los argumentos de la tesis contraria a la que hoy sostenemos.

Aunado a lo anterior, no sobra indicar que ello no significa que el acto en cuestión no sea susceptible de control judicial, como quiera que siendo un acto proferido en uso de facultades ordinarias, puede ser enjuiciado a través de los medios de control ordinarios previstos en el CPACA, entre ellos, la nulidad, para los cuales deberá mediar una demanda con los requisitos de ley.

En mérito de lo expuesto, el Despacho 005 del Tribunal Administrativo del Meta,

R E S U E L V E:

PRIMERO: **NO ASUMIR** el conocimiento de control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 184 del 01 de abril de 2020, expedido por la Alcaldía del Municipio de Villavicencio (Meta), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Notifíquese la presente decisión al alcalde del Municipio de Villavicencio (Meta) y al Delegado del Ministerio Público, como lo indica el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el

⁸ Auto del 15 de abril de 2020, C.P. William Hernández Gómez, radicado 110010315000 2020 01006 00

⁹ Auto del 31 de marzo de 2020, C.P. Oswaldo Giraldo López, radicado 110010315000 2020 00958 00

¹⁰ Auto del 31 de marzo de 2020, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, radicado 110010315000 2020 00950 00

artículo 612 del C.G.P, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico exclusivo para notificaciones judiciales de que trata el artículo 197 del C.P.A.C.A.

TERCERO: Por Secretaría, publíquese la presente decisión, a través del espacio que ostente este Tribunal en el sitio web de la Rama Judicial, y en la página web y la red social TWITTER del Tribunal Administrativo del Meta.

CUARTO: Una vez ejecutoriada esta providencia, como ha sido tramitado de manera netamente digital, archívese el expediente en la misma forma, dejando las constancias del caso y con las seguridades que ello exija.

NOTIFÍQUESE.



CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ
MAGISTRADA