

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



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

Villavicencio, veintisiete (27) de abril de dos mil veinte (2020)

TRÁMITE:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
DEMANDANTE:	ALCALDE DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO (META)
ACTO EXPEDIDO:	DECRETO No. 195 DEL 12 DE ABRIL DE 2020
RADICADO:	50001-23-33-000-2020-00331-00

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 Villavicencio¹, con el fin de que se realice el control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 195 del 12 de abril de 2020 «*Por medio del cual se deroga el pico y placa, se prorroga la medida del pico y cédula en el Municipio de Villavicencio y se establecen medidas transitorias*», 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 remitida al correo electrónico de la corporación que data del 20 de abril de 2020, recibida por el Despacho, a través de correo electrónico el 22 de abril de 2020.

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 COVIC-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 Villavicencio expidió el Decreto No. 195 del 12 de abril de 2020, a través del cual adoptó algunas medidas transitorias con el fin de evitar la propagación del virus como el levantamiento del pico y placa y la prórroga del pico y cédula; 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-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.

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. 195 del 12 de abril de 2020, se observa que tuvo como sustento, *i)* los artículos 2 y 24 de la Constitución Política, relacionados con la protección de las personas como uno de los fines esenciales del Estado, y el derecho a la libertad de circulación con limitaciones; *ii)* el artículo 315⁵ de la Constitución Política, que determina las atribuciones de los alcaldes; *iii)* el artículo 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana; *iv)* el artículo 12 de la Ley 1523 de 2012, según el cual, los Gobernadores y Alcaldes son conductores del sistema nacional de gestión de riesgo de desastres en su nivel territorial; *v)* la declaratoria como pandemia del coronavirus –COVID-19 realizada el 11 de marzo de 2020 por la Organización Mundial de la Salud; *vi)* la Resolución No. 385 del 12 de marzo del 2020, mediante la cual, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional; *vii)* el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, a través del cual, se impartieron instrucciones en materia sanitaria ordenándose el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas, desde el 25 de marzo hasta el 13 de abril de 2020, que en el artículo 2 ordenó a los Gobernadores y Alcaldes adoptar las instrucciones para cumplir con la medida; *viii)* la consulta de la medida al Ministerio del Interior y la autorización de la misma; *ix)* el Decreto 186 del 2 de abril de 2020, mediante el cual se restringió en el territorio del municipio de Villavicencio la circulación entre el 3 y 12 de abril bajo la modalidad de pico y cédula; *x)* el Decreto No. 531 del 8 de abril de 2020,

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.”*

modificado por el Decreto 536 del 11 de abril de 2020, a través del cual, el Presidente ordenó el aislamiento obligatorio del 13 al 27 de abril de 2020; y xi) el Decreto 187 del 2 de abril de 2020, mediante el cual, el Alcalde de Villavicencio restringió la circulación de vehículos para la adquisición de bienes de primera necesidad y el desplazamiento para diligencias bancarias, mediante la modalidad de pico y placa.

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-.

Así las cosas, y teniendo en cuenta que el Decreto No. 195 del 12 de abril 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, y seguidamente de los Decretos 457 del 22 de marzo, 531 del 8 de abril y 536 del 11 de abril 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, 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

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"

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.

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 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. 195 del 12 de abril de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Villavicencio, comoquiera que las decisiones que contiene dicho acto administrativo se relacionan con las facultades como primera autoridad de Policía –*como prorrogar la medida de pico y cédula que se había adoptado*

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 adicionen.

(...)

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.”

mediante el Decreto 186 de 2020, ordenando la restricción del 13 al 27 de abril de 2020, de la circulación a una sola persona por núcleo familiar para hacer las actividades descritas en el Decreto 457 de 2020, y derogando el Decreto 187 del 2 de abril de 2020 que imponía la medida de pico y placa-, 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, 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. 195 del 12 de abril de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Villavicencio «*Por medio del cual se deroga el pico y placa, se prorroga la medida del pico y cédula en el Municipio de Villavicencio y se establecen medidas transitorias*», 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 Villavicencio.

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