

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto Interlocutorio N° 241

Villavicencio, cinco (05) de mayo de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

ASUNTO: DECRETO No. 051 DEL 26 DE ABRIL DE 2020
EXPEDIDO POR EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE SAN
JOSÉ DEL GUAVIARE.

EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2020-00385-00

I. ANTECEDENTES

El Alcalde del Municipio de San José del Guaviare, Meta, el día 29 de abril de 2020, remitió copia del Decreto No. 051 de 26 de abril de 2020, *“Por medio del cual se modifica el Decreto 046 del 08 de abril de 2020”*, recibido por la Secretaría General de esta Corporación, correspondiéndole por reparto a la suscrita Magistrada.

Conforme con lo señalado en el Acuerdo N° PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020 y No. PCSJA20-11539 del 24 de abril de 2020 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, se exceptuó de la suspensión de términos adoptada en los Acuerdos N° PCSJA20-11517 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad, razón por la cual, se remitió el presente asunto vía correo electrónico para que se le imprima el trámite correspondiente, conforme a lo previsto en los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

II. CONSIDERACIONES

La Constitución Política de Colombia en su artículo 215, faculta al Presidente de la República para que cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, con la firma de todos los ministros, declare el Estado de

Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Mediante tal declaración, el Presidente, con la firma de todos los ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

A través de la Ley 137 de 1994 *“Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”*, se desarrolló el anterior mandato constitucional, disponiendo en el artículo 20 el control de legalidad de 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, 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.

En ese orden, la Ley 1437 de 2011 incluyó dentro de los medios de control que conoce la Jurisdicción Contenciosa Administrativa el control inmediato de legalidad en los mismos términos en los que se previó en la Ley 137 de 1994, otorgando su conocimiento en única instancia a los Tribunales Administrativos de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al Tribunal del lugar donde se expidan.

El Consejo de Estado ha señalado que para que sea procedente el control inmediato de legalidad, se deben observar los siguientes presupuestos¹:

1. Que se trate de un acto de contenido general.
2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y

¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Providencia del 31 de Mayo de 2011, Radicación Número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(Ca), Actor: Gobierno Nacional, Demandado: Ministerio de la Protección Social, Consejero Ponente: Gerardo Arenas Monsalve.

3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

Descendiendo al caso concreto, se evidencia que el Alcalde del Municipio de San José del Guaviare, Meta expidió el Decreto 051 del 26 de abril de 2020², el cual tiene por objeto modificar el artículo 1 del Decreto No. 046 del 08 de abril de 2020, relacionado con la reglamentación del derecho de circulación de las personas en el Municipio de San José del Guaviare para la adquisición de bienes y servicios y el desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas con rango de edad de 18 a 60 años.

Lo anterior, bajo las siguientes consideraciones normativas:

- Constitución Política de Colombia artículos 2 “las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades”, 49 “La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la Ley” y 95 “Son deberes de la persona y del ciudadano: 2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas;”.
- Título VII de la Ley 9 de 1979, que resalta que corresponde al Estado, como regulador en materia de salud, expedir las disposiciones necesarias para asegurar una adecuada situación de higiene y seguridad en todas las actividades, así como vigilar su cumplimiento a través de las autoridades de salud.
- Artículo 2 de la Ley 1438 de 2011, el cual dispone que el bienestar del usuario es el eje central y núcleo articulador de las políticas en salud, adicionalmente, el Sistema General de Seguridad Social en Salud está orientado a generar condiciones que protejan la salud de los colombianos.
- Artículo 5 de la Ley 1751 de 2015, el cual prevé que el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho.

² “Por medio del cual se modifica el Decreto 046 del 08 de abril de 2020”

- Parágrafo 1 del Artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016 el cual indica que el Ministerio de Salud y Protección Social, como autoridad sanitaria del Sistema de Vigilancia en Salud Pública, sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional o internacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objetivo de limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada.
- Circular No. 005 del 11 de febrero de 2020, mediante la cual se impartieron a los entes territoriales las directrices para la detección temprana, el control, la atención ante la posible introducción del nuevo coronavirus y la implementación de los planes de preparación y respuestas ante este riesgo.
- Circular No. 039 del 06 de marzo de 2020 por medio de la cual se declaró la alerta amarilla para el sector salud, desde esa fecha hasta nueva orden del Ministerio de Salud y Protección Social, expedida por la Secretaria Departamental de Salud del Guaviare.
- Circular conjunta por medio de la cual los Ministros de Educación Nacional, Ministro de Salud y Protección Social, emiten recomendaciones para la prevención, manejo y control de la infección respiratoria aguda por el nuevo Coronavirus en el entorno Educativo.
- Resolución No. 380 del 10 de marzo de 2020, por medio de la cual el Ministerio de Salud y de la Protección Social adoptó medidas preventivas sanitarias en el país.
- Circular No. 0018 de 10 de marzo de 2020, por la cual el Ministerio de Salud y Protección Social y el Departamento Administrativo de la Función Pública, emitieron acciones de contención ante el Covid-19 y la prevención de enfermedades asociadas al primer pico epidemiológico de enfermedades respiratorias.
- Resolución No. 385 del 12 de marzo 2020 “por la cual se declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020 y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del virus en el territorio nacional y mitigar sus efectos.”.
- Artículos 14 (Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o

afectar 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.) y 202 (COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD.) de la Ley 1801 de 2016.

- Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional como respuesta a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia Coronavirus COVID -19.
- Decreto No. 052 del 17 de marzo de 2020 por medio del cual el Gobernador declaró la calamidad pública en el Departamento del Guaviare.
- Decreto No. 053 del 17 de marzo de 2020, por el cual el Departamento adopta medidas de preparación, contención y mitigación del riesgo causado por el coronavirus COVID-19.
- Decreto No. 033 del 18 de marzo 2020, por el cual se decretó la situación de calamidad pública en el Municipio de San José del Guaviare.
- Decreto No 034 de 18 de marzo de 2020, por el 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.
- Decreto No 036 del 19 de marzo de 2020, mediante el cual se modifica y adiciona el Decreto 034 de 2020.
- Decreto No 457 del 22 de marzo de 2020, por el cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la Republica de Colombia.
- Decreto No. 039 del 24 de marzo de 2020, mediante el cual se adicionan medidas sanitarias y de orden público 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 con ocasión al decreto 055 de 2020 y en cumplimiento del decreto 457 de 2020.

- Decreto No. 531 del 08 de abril de 2020 Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.
- Decreto No. 536 del 2020 Por el cual se modifica el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.
- Decreto No. 045 de 2020 “Por medio del cual se modifica el decreto No 039 del 24 de marzo de 2020 y adicionan medidas sanitarias y de orden público 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 y en cumplimiento del decreto 531 del 08 de abril de 2020 y 536 del 11 de abril de 2020”.
- Decreto No. 050 del 2020 “Por medio del cual se ordenan medidas sanitarias y de orden público 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 en cumplimiento del Decreto 593 del 24 de abril de 2020, Resolución N° 666 del 24 de abril de 2020, Resolución N° 675 del 24 de abril de 2020, Resolución N° 498 de 26 de abril de 2020”.

En ese orden de ideas, conforme al contenido del acto administrativo objeto de análisis, se advierte que si bien es cierto en su parte considerativa se consignó como antecedente legal el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*, expedido por el Presidente de la República, dicha situación en sí misma no conlleva a que el Decreto de marras deba ser sometido al control inmediato de legalidad.

Sobre el tema, debe recordarse que al amparo de los estados de excepción - incluido el de la emergencia económica o social-, el Gobierno Nacional expide dos clases de normas: i) El decreto que declara el estado de excepción –que es un solo decreto, y ii) todos aquellos decretos que lo desarrollan, adoptando las medidas que implementan las soluciones legales para conjurar las crisis -y que suelen ser varios. Estos últimos son los llamados a suspender las leyes que les sean

incompatibles –tal como lo dispone los arts. 212 y 213 CP.- o a derogarlos, como ocurre con la emergencia económica³.

Conforme a lo anterior, el alcance del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 es declarar el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio nacional y seguidamente, el Gobierno Nacional emite los decretos legislativos que considere necesarios para superar la situación, para que así las autoridades territoriales procedan a desarrollarlos a través de los distintos actos administrativos de carácter general que expidan y que son enviados para el control inmediato de legalidad a los Tribunales Administrativos, conforme a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 del CPACA.

Entonces, para que los Tribunales Administrativos asuman el conocimiento bajo el medio de control inmediato de legalidad, los actos administrativos generales expedidos por las entidades territoriales deben provenir de los decretos legislativos expedidos con ocasión a la declaratoria de estado de excepción.

En el asunto de autos, el acto administrativo analizado invoca los Decretos No. 457 del 22 de marzo de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”*, 531 del 08 de abril de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”* y 536 del 11 de abril de 2020 *“Por el cual se modifica el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”*, los cuales no cumplen con el carácter de ser decretos legislativos, pues su expedición no se relaciona con la facultad conferida constitucionalmente al Presidente-artículo 215 C.P.-, ni en razón a la declaratoria del estado de excepción realizada mediante el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, contrario sensu, los mismos se profirieron con ocasión a la emergencia sanitaria declarada por la pandemia del COVID-19 y las facultades ordinarias del Presidente de la República para el control del orden público.

Por consiguiente, al no tratarse los Decretos No. 457 del 22 de marzo de 2020, 531 del 08 de abril de 2020 y 536 del 11 de abril de 2020 de decretos legislativos, es evidente que el Decreto No. 051 de 26 de abril de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de San José del Guaviare, no cumple con el requisito de haberse

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Providencia del 09 de Diciembre de 2009, Radicación Numero: 11001-03-15-000-2009-00732-00(Ca), Actor: Gobierno Nacional, Demandado: Decreto 1910 de 2009, Consejero Ponente: Enrique Gil Botero.

emitido en desarrollo de un decreto legislativo proferido en estado de excepción, siendo este uno de los presupuestos para que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo conozca de este último acto administrativo a través del control inmediato de legalidad.

Aunado a lo anterior, la reglamentación del derecho de circulación de las personas o vehículos del Municipio de San José del Guaviare, se encuentra prevista en el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, que en su tenor literal establece:

“ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

(...)

5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.

(...)

8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.

(...)

12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.” (Negrita y subrayas fuera del texto).

Conforme lo anterior, se colige que la expedición del Decreto No. 051 de 26 de abril de 2020, se efectuó de acuerdo a las facultades ordinarias dispuestas por la legislación colombiana y a la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, más no obedece al desarrollo de algún decreto legislativo expedido en virtud de la declaratoria de excepción, atribuciones que no cambian por el hecho de invocarse en el acto administrativo objeto de estudio el Decreto 417 de 2020, pues itera, el mismo simplemente se limita a declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, sin que allí se adopte, como

si lo hacen los decretos posteriores a su expedición, las medidas para conjurar la crisis. Decretos que se insiste, en este caso corresponden a los No. 457 de 2020, 531 del 08 de abril de 2020 y 536 del 11 de abril de 2020 que no son propiamente decretos legislativos.

A la anterior conclusión también se arribó en el estudio de admisibilidad realizado a los Decretos No. 040 del 25 de marzo de 2020 y No. 046 del 08 de abril de 2020, este último modificado por el Decreto No. 051 del 26 de abril de 2020 que ahora es objeto de estudio.

Recapitulando, a juicio del despacho, no es viable adelantar en el asunto de autos el control inmediato de legalidad del Decreto No. 051 del 26 de abril de 2020, de acuerdo con lo establecido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, al no cumplirse con el requisito de expedirse con el fin de desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción, razón por la cual, se abstendrá de asumir su conocimiento.

Lo anterior, no es óbice para que el acto administrativo pueda ser enjuiciado a través de los medios de control ordinarios previstos en el ordenamiento jurídico-Ley 1437 de 2011, no así por el mecanismo jurídico previsto por la Constitución y la Ley para examinar los actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo, con ocasión de la declaratoria del estado de excepción, pues este último tiene un alcance limitado para efectos de su procedencia.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO: ABSTENERSE DE ASUMIR conocimiento de control inmediato de legalidad del Decreto No. 051 de 26 de abril de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de San José del Guaviare, Meta, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFICAR PERSONALMENTE esta providencia al Ministerio Público mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales.

TERCERO: Por Secretaría, **COMUNICAR** el presente auto a el Alcalde del Municipio de San José del Guaviare, Meta.

CUARTO: Por Secretaría, **INFÓRMESE** a la comunidad la presente decisión a través del sitio Web de la Rama Judicial, el Twitter del Tribunal Administrativo del Meta @TADMETA y en la página web de esta Corporación www.tameta.gov.co.

QUINTO: Por **secretaria**, ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

Notifíquese y Cúmplase,


NELCY VARGAS TOVAR
Magistrada