



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, diecinueve (19) de mayo de dos mil veinte (2020)

RADICACIÓN: 50 001 23 33 000 2020 00431 00
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ASUNTO: DECRETO No. 109 DEL 13 DE MAYO DE 2020, PROFERIDO POR EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE CASTILLA LA NUEVA (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 Castilla la Nueva (Meta), en supuesto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 136 del CPACA, remitió el Decreto No. 109 del 13 de mayo de 2020, "*Por medio del cual se autoriza la realización de sesiones presenciales al concejo municipal de Castilla la Nueva*", 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 14 de mayo 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 el 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 Conmoción 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, lo cual sucedió nuevamente mediante Decreto 637 del 6 de mayo del año en curso, por el mismo término.

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*

¹ "por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional"
Control inmediato de legalidad
Rad. 50 001 23 33 000 2020 00431 00
Asunto: Decreto No. 109 del 13 de mayo de 2020, proferido por el alcalde de Castilla la Nueva (Meta).

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”.

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 Decretos 417 del 17 de marzo y 637 del 6 de mayo 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 facultades ordinarias de orden constitucional y legal, en especial, las conferidas por el numeral 2 del artículo 315⁴ de la Constitución Política de 1991, la Ley 1801 de 2016⁵ y el Decreto 636 del 06 de mayo de 2020⁶, proferido por el Gobierno Nacional.

Además, en su parte considerativa, el decreto remitido invoca los artículos 209, sobre el ejercicio de la función administrativa; 48 referente a la seguridad social; 95 que trata la calidad de colombiano y los deberes de la persona y del ciudadano; y 315 de la Constitución Política de 1991, sobre las atribuciones de los alcaldes, y reitera la alusión hecha al Decreto No. 636 del 06 de mayo de 2020⁷, particularmente al párrafo 6 del artículo tercero⁸. Tras de lo cual explica que el 30 de abril del presente, el Concejo Municipal de Castilla la Nueva presentó solicitud de permiso para la asistencia de los concejales y personal administrativo a las sesiones del mes de mayo. En virtud de lo anterior, la entidad territorial requirió estudio de viabilidad al Ministerio del Interior para efectos de adicionar como excepción y garantía para la medida de aislamiento la de autorizar al Concejo Municipal el desarrollo de sesiones presenciales. El decreto remitido señala que se obtuvo concepto positivo del Gobierno Nacional.

De ahí que el acto remitido, en su parte resolutive, dispone autorizar, de conformidad con el párrafo 6 del artículo 3 del Decreto 636 del 06 de mayo de 2020, al Concejo Municipal de Castilla la Nueva (Meta) para realizar sesiones presenciales durante el mes de mayo de 2020. Aclarando que los Concejales y el personal administrativo del Concejo Municipal, para dar inicio a la referidas sesiones, deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID-19, así como atender las instrucciones que adopte la Secretaría de Protección Social del Municipio de Castilla la Nueva (Meta) para evitar la propagación del indicado virus.

Al respecto, el despacho observa que el acto remitido tiene como propósito desarrollar en el ámbito territorial una excepción a la orden de aislamiento preventivo

⁴ **Constitución Política de 1991, artículo 315:** "Son atribuciones del alcalde:
(...)"

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. (...)"

⁵ "Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana"

⁶ "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"

⁷ "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"

⁸ **Decreto 636 del 06 de mayo de 2020, artículo 3:** "Garantías para la medida de aislamiento. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexión con la vida y la supervivencia, los gobernadores y alcaldes, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:
(...)"

Parágrafo 6. Las excepciones que de manera adicional se consideren necesarias adicionar por parte de los gobernadores y alcaldes deben ser previamente informadas y coordinadas con el Ministerio del Interior. (...)"

Control inmediato de legalidad

Rad. 50 001 23 33 000 2020 00431 00

Asunto: Decreto No. 109 del 13 de mayo de 2020, proferido por el alcalde de Castilla la Nueva (Meta).

obligatorio dada por el Gobierno Nacional en el Decreto 636 del 06 de mayo del presente, el cual limita la libre circulación de las personas y vehículos en todo el territorio nacional.

No obstante, el Decreto 636 del 06 de mayo de 2020 no presenta las características que permitan considerarlo como uno con fuerza de ley, proferido con ocasión al referido Estado de Excepción, pues las disposiciones que sirvieron de fundamento están dirigidas a regular el orden público, y a impartir distintas medidas en el marco de la emergencia sanitaria generada por el Coronavirus Covid-19. Aunado a lo anterior, el Gobierno Nacional tampoco manifestó estar haciendo uso de las facultades propias del Estado de Excepción.

En consecuencia, el Decreto No. 109 del 13 de mayo de 2020 no se trata de un acto administrativo que deba ser sometido a control inmediato de legalidad, al no hacer mención ni desarrollar ningún Decreto Legislativo proferido en el marco del prenotado Estado de Emergencia, sino en ejercicio de facultades netamente ordinarias, así sea para situaciones de anormalidad. Lo indicado a pesar de que aquel fue proferido con posterioridad a la expedición del Decreto 637 del 06 de mayo de 2020.

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 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*"⁹. De tal manera que, todo lo que se encuentre por fuera de esa zona, acudiendo a otro tipo de 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 por el municipio de Castilla la Nueva (Meta), 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 del pasado 23 de abril se abandonó tal práctica del exhorto¹⁰, en tanto al interior de la

⁹ Constitución Política, artículo 215, inciso segundo.

¹⁰ Ver radicados de este despacho 50 001 23 33 000 2020 00286 00, 50 001 23 33 000 2020 00290 00, 50 001 23 33 000 2020 00308 00, 50 001 23 33 000 2020 00315 00, y 50 001 23 33 000 2020 00322 00

Control inmediato de legalidad

Rad. 50 001 23 33 000 2020 00431 00

Asunto: Decreto No. 109 del 13 de mayo de 2020, proferido por el alcalde de Castilla la Nueva (Meta).

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 Estado¹¹, a la cual se oponen los autos también de ponente de las Secciones Primera¹², Tercera¹³ y Quinta¹⁴, 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, comoquiera 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, máxime si se tiene en cuenta que para el trámite de tal medio de control los términos no se encuentran suspendidos, conforme al Acuerdo PCSJA20-11549 del 07 de mayo de 2020, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

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

RESUELVE:

PRIMERO: **NO ASUMIR** el conocimiento de control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 109 del 13 de mayo de 2020, expedido por la Alcaldía del Municipio de Castilla la Nueva (Meta), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

¹¹ Auto del 15 de abril de 2020, C.P. William Hernández Gómez, radicado 110010315000 2020 01006 00

¹² Auto del 31 de marzo de 2020, C.P. Oswaldo Giraldo López, radicado 110010315000 2020 00958 00

¹³ Auto del 08 de mayo de 2020, C.P. Ramiro Pazos Guerrero, radicado 11001031500020200146700

¹⁴ Auto del 31 de marzo de 2020, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, radicado 110010315000 2020 00950 00

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