



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**

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

**RADICACIÓN:** 50 001 23 33 000 2020 00442 00  
**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**ASUNTO:** DECRETO 049 DEL 02 DE ABRIL DE 2020, PROFERIDO POR EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE LEJANÍAS (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 Lejanías (Meta), en supuesto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 136 del CPACA, remitió el Decreto No. 049 del 02 de abril de 2020, **"POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO NO. 229 DEL 24 DE MARZO DE 2020 'POR EL CUAL SE ACOGE EL DECRETO NACIONAL NO. 457 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 SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**, 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 20 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 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 Conmoción Interior y (ii) 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 2020<sup>1</sup>, 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*

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

*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 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 Estado<sup>2</sup>, 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” (…)<sup>3</sup>. (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.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

#### 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.

En ese orden de ideas, resulta imperioso aclarar que si bien el encabezado del acto remitido da a entender que modifica el Decreto No. 229 del 24 de marzo de 2020, en realidad, de acuerdo con su parte resolutive, introduce modificaciones al Decreto Municipal No. 034 del 16 de marzo de 2020. Éste último no ha sido recibido para que sea objeto de estudio por parte del Tribunal. Sin perjuicio de lo anterior, le corresponde al despacho verificar el decreto accesorio remitido, con el objeto de establecer si desarrolla un decreto legislativo expedido en el indicado Estado de Excepción.

En este sentido, el Despacho observa que el acto remitido para su revisión fue proferido con fundamento en facultades ordinarias de orden constitucional y legal, en especial, las conferidas por los artículos 2, 209 y 315 de la Constitución Política de 1991, los cuales se refieren a los fines esenciales del Estado, la función administrativa y las atribuciones del alcalde, respectivamente; y los artículos 14, sobre el poder extraordinario de alcaldes y gobernadores para prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad, y 202 de la Ley 1801 de 2016<sup>5</sup>, según el cual:

**“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:*

1. *Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.*
2. *Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.*
3. *Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.*
4. *Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.*

<sup>5</sup> “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.”

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.
6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.
7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.
8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.
9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.
10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.
11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.
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."

La parte motiva del acto remitido se refirió al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. Explicó que mediante el Decreto No. 218 del 16 de marzo de 2020 del Departamento del Meta se declaró la situación de calamidad Pública. Reiteró el contenido del artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, reseñado en el párrafo anterior. Luego hizo alusión al Decreto 457 del 22 de marzo de 2020. En consonancia con este acto, expuso que la Gobernación del Departamento del Meta emitió el Decreto No. 229 del 24 de marzo de 2020 ordenando, entre otros, decretar el toque de queda a partir del 25 de marzo de 2020 hasta el 31 de marzo de 2020. No obstante, la autoridad municipal aclaró que se hacía necesario prolongar el toque de queda, veamos:

*"(...) En virtud de que, a la fecha, existen 11 casos confirmados de contagio de coronavirus covid-19, sea [sic] considera necesario prolongar el toque de queda dispuesto en el numeral séptimo del Decreto 229 de 2020, para evitar el contacto social, para mitigar la propagación del virus, hasta el día 13 de abril de 2020, fecha en que termina el aislamiento preventivo obligatorio. (...)"*

En virtud de lo anterior, dispuso modificar el Decreto Municipal No. 034 del 16 de marzo de 2020, señalando el término en que se avalaba el toque de queda, así como los casos exceptuados al mismo. Asimismo, aclaró que las demás disposiciones contempladas en este último decreto no sufrían modificación alguna. De allí que el contenido del acto administrativo y que hoy ocupa la atención de este despacho en realidad no está modificando el Decreto Departamental mencionado en su título, sino uno municipal anterior (el 034 del 16/03/2020), que a la fecha no ha sido sometido a reparto en esta corporación, por ende resulta indispensable pronunciarse sobre el contenido material del repartido bajo el proceso de la referencia.

Al respecto, el Despacho observa que la parte motiva del decreto accesorio remitido hace referencia a los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 y 457 del 22 de marzo de 2020. No obstante, ello no significa que el acto remitido desarrolle algún

Decreto Legislativo proferido en el marco del referido Estado de Excepción, como pasa a exponerse.

En primer lugar, en relación con el Decreto 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*", debe decirse que el Decreto que declara el Estado de Excepción de ninguna manera puede ser desarrollado directamente por las autoridades territoriales porque corresponde al Gobierno Nacional expedir los Decretos Legislativos para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y solo para desarrollar éstos a nivel territorial, es que los mandatarios territoriales pueden dictar actos administrativos de carácter general, que vendrían a ser el objeto del control inmediato de legalidad.

En segundo lugar, el acto administrativo remitido invoca el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020<sup>6</sup>. No obstante, debe aclararse también que el sustento de aquel, no es el Estado de Excepción, pues si se revisa su motivación, nada dijo el Gobierno Nacional sobre estar haciendo uso de las facultades propias de la *Emergencia Económica, Social y Ecológica*, por el contrario, se sustenta esencialmente en normas de orden público, algunas de ellas, es cierto, son facultades dadas constitucional y legalmente para afrontar situaciones de anormalidad, pero tales circunstancias no son necesariamente las de un Estado de Excepción, y por ende se podría acudir a ellas sin necesidad de esta declaratoria, y también se menciona la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 declarada en la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 emanada del Ministerio de Salud y la Protección Social<sup>7</sup>, lo que indica que el 457 no es un decreto

<sup>6</sup> "*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.*"

<sup>7</sup> *Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus.* Esta Resolución a su vez fue dictada por el Ministro de Salud y Protección Social invocando las atribuciones contenidas en las siguientes normas:

- (i) El artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"*

**ARTÍCULO 69. DECLARACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA Y/O EVENTOS CATASTRÓFICOS.** *El Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) podrá declarar la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos, cuando se presenten situaciones por riesgo de epidemia, epidemia declarada, insuficiencia o desabastecimiento de bienes o servicios de salud o eventos catastróficos que afecten la salud colectiva, u otros cuya magnitud supere la capacidad de adaptación de la comunidad en la que aquel se produce y que la afecten en forma masiva e indiscriminada generando la necesidad de ayuda externa.*

*En los casos mencionados, el MSPS determinará las acciones que se requieran para superar las circunstancias que generaron la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos con el fin de garantizar la existencia y disponibilidad de talento humano, bienes y servicios de salud, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional. Cuando las acciones requeridas para superar dichas circunstancias tengan que ver con bienes en salud, la regulación que se expida deberá fundamentarse en razones de urgencia extrema.*

*Lo dispuesto en este artículo podrá financiarse con los recursos que administra el Fosyga o la entidad que haga sus veces, o por los demás que se definan.*

- (ii) El artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016, "*Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social*"  
**Artículo 2.8.8.1.4.3 Medidas sanitarias.** *Con el objeto de prevenir o controlar la ocurrencia de un evento o la existencia de una situación que atenten contra la salud individual o colectiva, se consideran las siguientes medidas sanitarias preventivas, de seguridad y de control: a. Aislamiento o internación de personas y/o animales enfermos; b. Cuarentena de personas y/o animales sanos; c. Vacunación*

Control Inmediato de Legalidad  
 Rad. 50 001 23 33 000 2020 00442 00  
 Asunto: Decreto 049 del 02 de abril de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de Lejanías (Meta).

legislativo expedido por virtud del Estado de Excepción, de allí que su aplicación mediante el acto administrativo territorial no es de aquellos que deba someterse a control del legalidad.

De manera que se encuentra que el acto administrativo accesorio remitido no desarrolla alguno de los decretos legislativos proferidos en el marco del Estado de Excepción declarado en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020y, mucho menos, en el proclamado mediante Decreto 637 del 6 de mayo del presente. Por el contrario, el mismo se sustenta en facultades ordinarias, así se trate para situaciones de anormalidad.

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 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*"<sup>8</sup>. 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, 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 acto aquí analizado.

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.

---

*u otras medidas profilácticas de personas y animales; d. Control de agentes y materiales infecciosos y tóxicos, vectores y reservorios; e. Desocupación o desalojamiento de establecimientos o viviendas; f. Clausura temporal parcial o total de establecimientos; g. Suspensión parcial o total de trabajos o servicios; h. Decomiso de objetos o productos; i. Destrucción o desnaturalización de artículos o productos si fuere el caso; j. Congelación o suspensión temporal de la venta o empleo de productos y objetos.*

(iii) El artículo 2 del Decreto Ley 4107 de 2011, *Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social.*

*Artículo 2. Funciones. El Ministerio de Salud y Protección Social, además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 cumplirá las siguientes: /.../*

<sup>8</sup> Constitución Política, artículo 215, inciso segundo.

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. 049 del 02 de abril de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Lejanías (Meta), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.
- SEGUNDO:** Notifíquese la presente decisión al alcalde del Municipio de Lejanías (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 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**