

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto Interlocutorio N° 249

Villavicencio, primero (01) de junio de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

ASUNTO: DECRETO 060 DE 27 DE ABRIL DE 2020 EXPEDIDO POR EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE LEJANÍAS-META.

EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2020-00449-00

I. ANTECEDENTES

El Alcalde del Municipio de Lejanías-Meta, el día 20 de mayo de 2020, remitió copia del Decreto No. 060 de 27 de abril de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE ACOGE EL DECRETO NO. 593 DEL 24 DE ABRIL DE 2020 “POR EL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE CORONAVIRUS COVID-19 Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO” Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, recibido por la Secretaría General de esta Corporación, correspondiéndole por reparto a la suscrita Magistrada.

Conforme con lo señalado en el Acuerdos N° PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, No. PCSJA20-11539 del 24 de abril de 2020, No. PCSJA20-11549 del 07 de mayo de 2020 y No. PCSJA20-11556 del 22 de mayo 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 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.

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.

Descendiendo al caso concreto, se evidencia que el Alcalde del Municipio de Lejanías-Meta expidió el Decreto No. 060 de 27 de abril de 2020², por medio del cual se acoge el aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes del Municipio de Lejanías, a partir de las 00:00 horas del 27 de abril de 2020 hasta las 00:00 horas del 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria, estableciendo las respectivas excepciones.

Asimismo, se instó a las entidades del sector público y privado para que procuraran entre sus trabajadores el teletrabajo, trabajo en caso u otras similares, se prohíbe el consumo de bebidas embriagantes y se acoge el toque de queda impartido para el Departamento del Meta, entre otras.

Lo anterior, bajo las siguientes consideraciones normativas:

- 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”, 24 “Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.”, 49 “La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad...”, 95 “La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.”, 189 “Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 4. Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado.”, 296 “Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los

² “POR MEDIO DEL CUAL SE ACOGE EL DECRETO NO. 593 DEL 24 DE ABRIL DE 2020 “POR EL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE CORONAVIRUS COVID-19 Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO” Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

mismos efectos en relación con los de los alcaldes.”, 303 “...el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento...” y 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.” de la Constitución Política de Colombia de 1991.

- Artículo 91 de la Ley 136 de 1994³ “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.”
- Artículos 5 “Para los efectos de este Código, se entiende por convivencia, la interacción pacífica, respetuosa y armónica entre las personas, con los bienes, y con el ambiente, en el marco del ordenamiento jurídico.”, 6 “Las categorías de convivencia son: seguridad, tranquilidad, ambiente y salud pública...” 198 “Corresponde a las autoridades de Policía el conocimiento y la solución de los conflictos de convivencia ciudadana. Son autoridades de Policía: 1. El Presidente de la República. 2. Los gobernadores. 3. Los Alcaldes Distritales o Municipales. (...)”, 201 “Corresponde al gobernador: (...)5. Ejecutar las instrucciones del Presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.” y 205 “Corresponde al alcalde: (...) 16. Ejecutar las instrucciones del Presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.” de la Ley 1801 de 2016.
- Decreto No. 402 del 13 de marzo de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas para la conservación del orden público”*
- Decreto No. 412 del 16 de marzo de 2020 *“Por el cual se dictan normas para la conservación del orden público, la salud pública y se dictan otras disposiciones”*
- Resolución No. 450 del 17 de marzo de 2020 por el cual el Ministerio de Salud y Protección Social modificó el numeral 2.1 del artículo 2 de la Resolución No. 385 de 2020, para suspender los eventos con aforo de más de 50 personas.

³ Artículo modificado por el artículo [29](#) de la Ley 1551 de 2012.

- Resolución No. 453 del 18 de marzo de 2020 *“Por la cual se adoptan medidas sanitarias de control en algunos establecimientos por causa del COVID-19 y se dictan otras disposiciones”*.
- Resolución No. 464 del 18 de marzo de 2020 en la que el Ministerio de Salud y Protección ordena la medida sanitaria de aislamiento preventivo para las personas mayores de 70 años desde el 20 de marzo al 30 de mayo de 2020
- Decreto No. 418 del 2020 *“Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”*.
- Decreto 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.”*
- Decreto No. 531 del 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. 539 del 13 de abril de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.

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 Legislativo No. 539 del 13 de abril de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, 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.

Lo anterior, en atención a que revisada la materia que regula el Decreto No. 060 del 27 de abril de 2020, la misma no versa sobre asuntos de medidas bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del COVID-19 expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, por el contrario, corresponde a medidas de carácter policivo, tales como el aislamiento preventivo, el toque de queda y la prohibición del consumo de bebidas alcohólicas, razón por la cual no está desarrollando propiamente el Decreto Legislativo N° 539 de 2020.

De otra parte, si bien es cierto en la parte considerativa del acto de marras, se consignó como antecedente legal los Decretos No. 418 del 2020 *“Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”*, 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”* y 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”*, los mismos no cumplen con el carácter de ser un decreto legislativo, 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, teniendo en cuenta que el Decreto No. 060 del 27 de abril de 2020 no regula asuntos relacionados con lo dispuesto en el Decreto Legislativo No. 539 del 13 de abril de 2020 y al no tratarse los Decretos No. 418 del 2020, 457 del 22 de marzo de 2020 y 531 del 08 de abril de 2020 de decretos legislativos, es evidente que no cumple con el requisito de haberse 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 tipo de acto administrativo a través del control inmediato de legalidad.

Aunado a lo anterior, la reglamentación de la circulación de las personas del municipio de Lejanías-Meta, el decreto del toque de queda y la prohibición del consumo de bebidas embriagantes resulta ser una facultad ordinaria otorgada a las autoridades Municipales y Departamentales, conforme al 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.
 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.
- (...)
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. 060 del 27 de abril de 2020, se efectuó con ocasión a las facultades ordinarias dispuestas por la legislación colombiana y 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, situación que no cambia por el hecho de invocarse en el acto administrativo objeto de estudio el Decreto No. 539 del 13 de abril de 2020, pues se reitera, el acto analizado no guarda relación con la materia que regula dicho decreto legislativo, ni lo desarrolla y los Decretos No. 418 de 2020, 457 del 22 de marzo de 2020 y 531 del 08 de abril de 2020, se itera no son propiamente decretos legislativos.

En consecuencia, a juicio del despacho, no es viable adelantar en el asunto de autos el control inmediato de legalidad del Decreto No. 060 del 27 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 los requisitos de expedirse en el marco del estado de excepción y con el fin de desarrollar uno o más de los decretos legislativos emitidos en los estados de excepción, razón por la cual, se abstendrá de avocar 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. 060 de 27 de abril de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Lejanías-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 Lejanías-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