

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META
Magistrado: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO

Villavicencio, nueve (9) de junio de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
(Decreto No. 40 del 11 de mayo de 2020)
ACCIONANTE: ALCALDESA DEL MUNICIPIO DE CABUYARO
(META).
RADICACIÓN: 50001-23-33-000-2020-00501-00

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

El artículo 215 de la Carta de 1991 autoriza al Presidente de la República a declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

Con ocasión 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; a través de los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 y 637 del 6 de mayo del mismo año, el Gobierno Nacional declaró el *“Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*.

Que mediante los Decretos No. 420 y 636 de 2020, el Gobierno Nacional impartió 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 COVID-19.

Que el Gobernador del Departamento del Meta, expidió el Decreto 261 de 2020, *“Por el cual se acoge el Decreto No. 636 del 6 de mayo de 2020 “por el cual se imparten*

instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus COVID19 y el mantenimiento del orden público” y se dictan otras disposiciones”.

Que, en desarrollo de las instrucciones dadas por el Señor Presidente y el Gobernador del Departamento del Meta, en los decretos antes mencionados, la Alcaldesa municipal de Cabuyaro, Meta, expidió el Decreto No. 040 del 11 de mayo de 2020, “POR MEDIO DEL CUAL SE ACOGE LAS DISPOSICIONES LEGALES Y ADMINISTRATIVAS DEL DECRETO LEGISLATIVO No. 636, ASÍ COMO EL DECRETO DEPARTAMENTAL DEL META No. 261 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 en todo el Territorio Nacional*”.

II. CONSIDERACIONES

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el 136 del CPACA 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.

El inciso segundo *ibídem*, dispone que 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.

Respecto de la competencia para conocer de estos asuntos el numeral 14 del artículo 151 del CPACA, establece que corresponderá a los tribunales administrativos con jurisdicción en el lugar donde el acto fue expedido

En el artículo 185 del CPACA está previsto el trámite de control inmediato de actos administrativos reglamentarios como desarrollo de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

La jurisprudencia del Consejo de Estado¹, respecto de los presupuestos para que proceda el control inmediato de legalidad ha señalado 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*

¹ 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.

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

Revisados los antecedentes, que dieron lugar a la expedición del Decreto No. 040 del 11 de mayo de 2020, el Despacho observa, que tuvo como sustento, *i)* los artículos 2, 189 y 296 de la Constitución Política, relacionados con la protección de todas las personas residentes en Colombia, las funciones del Presidente de la República como Jefe de Estado y las facultades establecidas en el artículo 315²; así como el *ii)* el artículo 91 de la Ley 136, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, que establece que los Alcaldes ejercerán las funciones que le asigne la Constitución; el *iii)* artículo 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016); *iv)* el Decreto 218 del 16 de marzo de 2020, que declaró la calamidad pública en el Departamento del Meta y *v)* los Decretos 420, 531, 539, 593 y 636 de 2020, por medio de los cuales el Presidente de la República impartió instrucciones en materia de orden público, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID-19.

Así mismo, se advierte que de conformidad con el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana³, los gobernadores y los 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.

Así las cosas, y teniendo en cuenta que el Decreto 040 del 11 de mayo de 2020 fue

² “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.”

³ Ley 1801 de 2016 – artículo 14 y 202

expedido en virtud de las instrucciones, del señor Presidente de la República a través de los Decretos Nos. 420, 531, 539, 593 y 636 de 2020, y de las competencias que en materia de orden público le ha otorgado la Constitución y la ley a los Alcaldes, el Despacho considera que la naturaleza del presente acto administrativo, no corresponde a uno que esté desarrollando un decreto legislativo del presidente expedido en virtud del estado de excepción.

Lo anterior, teniendo en cuenta que los Decretos Nos. 420, 531, 539, 593 y 636 de 2020, el señor Presidente de la República, estableció las instrucciones en materia de orden público que deben seguir los mandatarios locales, de conformidad con el principio de colaboración armónica entre el Gobierno Nacional y las autoridades locales, sumado a que en materia de orden público los Gobernadores y Alcaldes, de acuerdo con lo señalado en el numeral 1), literal b) del artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, deben seguir las instrucciones que imparta el Presidente de la República, en ese sentido.

Así mismo, debe indicarse que los Decretos proferidos por el Presidente de la República, en los cuales se fundamenta la Alcaldesa municipal de Cabuyaro, Meta, para expedir el Decreto 040 del 11 de mayo de 2020, no fueron expedidos en ejercicio de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, sino que invocan como fundamento normativo las facultades ordinarias del presidente plasmadas en los artículos 189 numeral 4, 303 y 315 de la Constitución Política y especialmente en el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, por lo que, se reitera, las mismas no obedecen a facultades que se deriven de manera directa de la declaratoria del estado de excepción, sino de facultades propias que las normas prevén para el presidente con independencia de la existencia o no de un estado de excepción, aun a pesar que las mismas puedan servir en medio situaciones como las que se están viviendo.

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

⁴ El artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, establece: “**ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE.** Corresponde al Presidente de la República:

1. Dirigir y coordinar a las autoridades de Policía y la asistencia de la fuerza pública para garantizar la convivencia en todo el territorio nacional.
2. Ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y los deberes, de acuerdo a la Constitución y la ley.
3. Tomar las medidas que considere necesarias para garantizar la convivencia en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, la ley y este Código.
4. Impartir instrucciones a los alcaldes y gobernadores para preservar y restablecer la convivencia.”

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 CPACA 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 avocar conocimiento para realizar control inmediato de legalidad al Decreto 040 de 2020 expedido por la Alcaldesa del Municipio de Cabuyaro, Meta, como quiera que la decisión que contiene dicho acto administrativo se relaciona con una orden de policía expedida en el marco de las competencias que le atribuye la Constitución y la ley a los mandatarios locales; y, además atendiendo las instrucciones dadas por el señor Presidente de la República, en materia de orden público.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

RESUELVE

PRIMERO: **NO AVOCAR** conocimiento para realizar control inmediato de legalidad al Decreto No. 040 del 11 de mayo de 2020, en el cual la Alcaldesa del Municipio de Cabuyaro (Meta) adoptó las medidas *“POR MEDIO DEL CUAL SE ACOGE LAS DISPOSICIONES LEGALES Y ADMINISTRATIVAS DEL DECRETO LEGISLATIVO No. 636 ASÍ COMO EL DECRETO DEPARTAMENTAL DEL META No. 261 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 en todo el Territorio Nacional"*

SEGUNDO: Notificar personalmente este proveído al Ministerio Público, mediante mensaje dirigido al buzón de notificaciones electrónicas de la entidad.

TERCERO: Por Secretaría, **comunicar** el presente auto a la Alcaldesa del Municipio de Cabuyaro (Meta).

CUARTO: Por Secretaría infórmese a la comunidad de esta decisión, a través de su publicación en el sitio web de la Rama Judicial, la página web del Tribunal Administrativo del Meta y la red social twitter de la Corporación.

QUINTO: ARCHÍVENSE las diligencias, dejando las constancias y anotaciones de rigor en el sistema de información judicial Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO
Magistrado

Referencia: Control inmediato de legalidad
Auto: No avoca conocimiento.