



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**

Villavicencio, veinticuatro (24) de junio de dos mil veinte (2020)

**RADICACIÓN:** 50 001 23 33 000 2020 00546 00  
**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**ASUNTO:** ACUERDO No. 520 DEL 31 DE MAYO DE 2020, PROFERIDO POR EL CONCEJO MUNICIPAL DE ACACÍAS (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**

El Concejo Municipal de Acacías (Meta), en supuesto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 136 del CPACA, remitió el Acuerdo No. 520 del 31 de mayo de 2020, "*Por medio del cual se adopta el Plan de Desarrollo Municipal denominado "ACACÍAS, CAMINO DE OPORTUNIDAD" para el periodo constitucional 2020-2023*", 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 09 de junio de 2020, pero ingresado al despacho hasta el 19 de junio 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 (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 2020<sup>1</sup>, declarando el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, por el término de 30 días calendario, siendo nuevamente declarado mediante Decreto 637 del 06 de mayo de 2020<sup>2</sup>, 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*

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

<sup>2</sup> "por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional"

*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>3</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>4</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.

#### **d) Análisis del caso concreto:**

En el presente asunto, como se mencionó inicialmente, el Concejo Municipal de Acacías (Meta), pretende que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 136 del CPACA, se examine la legalidad del acto administrativo proferido por dicha corporación; 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, comoquiera 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 los Decretos 417 del 17 de marzo y 637 del 06 de mayo de 2020.

<sup>3</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>4</sup> *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 en los artículos 339<sup>5</sup> y 345<sup>6</sup> de la Constitución Nacional; la Ley 136 de 1994<sup>7</sup>; la Ley 152 de 1994<sup>8</sup>; la Ley 388 de 1997<sup>9</sup>; la Ley 715 de 2000<sup>10</sup>; la Ley 1176 de 2007<sup>11</sup>; la Ley 1450 de 2010 -sic<sup>12</sup>; la Ley 1955 de 2019<sup>13</sup> y el Decreto 1083 de 2015<sup>14</sup>; y no como desarrollo de un Decreto Legislativo proferido durante el Estado de Emergencia Nacional.

El acuerdo remitido en su parte considerativa, además de reiterar algunas de las prenotadas disposiciones normativas, hace alusión al numeral 2º del artículo 313 de la Constitución Política, y, específicamente al artículo 40 de la Ley 136 de 1994, los cuales disponen que corresponde a los Concejos Municipales adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social de sus municipios.

Asimismo, trae a colación el artículo 32 de la Ley 152 de 1994 que establece la autonomía de las entidades territoriales en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental, en el marco de las competencias, recursos y responsabilidades, recayendo constitucionalmente la competencia precisamente en las corporaciones administrativas tal como se mencionó en el párrafo anterior.

En virtud de ello, acordó adoptar para el periodo constitucional 2020-2023 el Plan de Desarrollo Municipal "Acacias, camino de oportunidad".

<sup>5</sup> **"ARTICULO 339.** Inciso 1o. modificado por el artículo 2o. del Acto Legislativo 3 de 2011. Habrá un Plan Nacional de Desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno. El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución, dentro de un marco que garantice la sostenibilidad fiscal.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el gobierno nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley. Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo".

<sup>6</sup> **"ARTICULO 345.** En tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluida en el de gastos. Tampoco podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales, ni transferir crédito alguno a objeto no previsto en el respectivo presupuesto".

<sup>7</sup> "Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios"

<sup>8</sup> "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo"

<sup>9</sup> "Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones"

<sup>10</sup> "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros"

<sup>11</sup> "Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones"

<sup>12</sup> "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014"

<sup>13</sup> "Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022"

<sup>14</sup> "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública"

Ahora, si bien en la parte resolutive, en el artículo decimo tercero, frente a los criterios para la programación de ingresos y gastos 2020-2023<sup>15</sup>, la corporación hace mención del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró el primer Estado de Excepción, se tiene que éste de ninguna manera puede ser desarrollado directamente por las autoridades territoriales, porque corresponde al Gobierno Nacional expedir los Decretos Legislativos que adopten las medidas 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.

Asimismo, el acto administrativo remitido se refiere al Decreto 457 del 22 de marzo de 2020<sup>16</sup>. No obstante, debe aclararse también que el sustento de éste no es el Estado de Excepción invocado en el acto que se estudia, 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 apoya 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>17</sup>, lo que indica que el 457 no es un decreto legislativo expedido por virtud del Estado de Excepción.

<sup>15</sup> Pág. 86.

<sup>16</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>17</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 u otras medidas profilácticas de personas y animales; d. Control de agentes y materiales infecciosos*

Al respecto, el despacho considera que aun cuando el acuerdo en mención fue proferido con posterioridad a los Decretos 417 del 17 de marzo y 637 del 06 de mayo de 2020, ello no implica que con el mismo se esté desarrollando alguno de los decretos legislativos proferidos con ocasión de la declaratoria del prenotado Estado de Excepción. Lo indicado por cuanto las normas que le sirven de sustento son disposiciones en materia de planeación del desarrollo económico, social y de la gestión ambiental y, además, preexistentes a la declaratoria del Estado de Emergencia. En línea con lo anterior, es evidente que el propósito del acuerdo remitido es adoptar el Plan de Desarrollo Municipal para el periodo 2020-2023. Por tanto, de ninguna manera, el acto remitido guarda relación con los decretos declaratorios del Estado de Excepción, en el sentido de desarrollar los decretos legislativos que han sido expedidos con ocasión de estos.

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>18</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 PCSJA20-11567 del 05 de junio de 2020, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

---

*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>18</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 Acuerdo No. 520 del 31 de mayo de 2020, expedido por el Concejo del Municipio de Acacías (Meta), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Notifíquese la presente decisión al Presidente del Concejo Municipal, al Alcalde Municipal de Acacías 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**