

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto Interlocutorio N° 348

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

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

ASUNTO: DECRETO No. 067 DEL 15 DE JULIO DE 2020
EXPEDIDO POR EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE
VISTAHERMOSA-META.

EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2020-00679-00

I. ANTECEDENTES

El Alcalde del Municipio de Vistahermosa-Meta, el día 21 de julio del 2020 remitió copia del Decreto No. 067 del 15 de julio de 2020, *“POR EL CUAL SE ACOGE EL Decreto Nacional 990 DEL 13 DE JULIO DE 2020 “POR EL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, recibido por la Secretaría General de esta Corporación y correspondiéndole por reparto a la suscrita Magistrada.

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, sometiendo 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. 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.

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.

Descendiendo al caso concreto, se evidencia que el Alcalde del Municipio de Vistahermosa-Meta expidió el Decreto No. 067 del 15 de julio de 2020, el cual tiene como objeto acoger la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio a partir del 16 de julio de 2020 hasta el 01 de agosto de 2020 y sus respectivas excepciones.

Asimismo, se implementa el teletrabajo y trabajo en caso, se prohíbe el consumo de bebidas embriagantes, se establece el toque de queda, entre otras.

Igualmente, se advierte que como fundamento legal se citó lo siguiente:

- Constitución Política de Colombia **artículos 2** *“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo...”*, **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.”*, **44** *“Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social...”* **45** *“El adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral. El Estado y la sociedad garantizan la participación activa de los jóvenes en los organismos públicos y privados que tengan a cargo la protección, educación y progreso de la juventud.* **46** *“El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.”*, **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.”* **95** *“...Son deberes de la persona y del ciudadano: ...2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas;...”* **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 mismos efectos en relación con los de los alcaldes.”* **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....”.

- Ley 136 de 1994, artículo 91² “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...”.
- Ley 1801 de 2016 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, y su alcance es el siguiente: 1. Seguridad: Garantizar la protección de los derechos y libertades constitucionales y legales de las personas en el territorio nacional. 2. Tranquilidad: Lograr que las personas ejerzan sus derechos y libertades, sin abusar de los mismos, y con plena observancia de los derechos ajenos. 3. Ambiente: Favorecer la protección de los recursos naturales, el patrimonio ecológico, el goce y la relación sostenible con el ambiente. 4. Salud Pública: Es la responsabilidad estatal y ciudadana de protección de la salud como un derecho esencial, individual, colectivo y comunitario logrado en función de las condiciones de bienestar y calidad de vida.”, 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. 4. Los inspectores de Policía y los corregidores...” 199 “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.” 201 “Corresponde al gobernador: 5. Ejecutar las instrucciones del Presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.” 205 “Corresponde al alcalde: 16. Ejecutar las instrucciones del Presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia.”.
- Ley 1751 de 2015 artículo 5 “Obligaciones del Estado. El Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud;”

² Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

- Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, por medio de la cual el Ministerio de Salud y de la Protección Social declaró la emergencia sanitaria.
- Resolución No. 450 del 17 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social por el cual se modificó el numeral 2.1 del artículo 2 de la Resolución 385 de 2020, para suspender los eventos con aforo de más de cincuenta (50) personas.
- Resolución No. 464 del 18 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social a través de la cual se adoptó la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años, ordenando el aislamiento preventivo para las personas mayores de setenta (70) años, a partir del veinte (20) de marzo de 2020 a las siete de la mañana (7:00 a.m.) hasta el treinta (30) de mayo de 2020 a las doce de la noche (12:00 p.m.).
- Resolución No. 844 del 29 de mayo de 2020 por la cual se prorroga la emergencia sanitaria por el nuevo Coronavirus que causa la COVID -19, se modifica la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, modificada por la Resoluciones 407 y 450 de 2020 y se dictan otras disposiciones.
- Circular No. 020 del 16 de marzo de 2020 del Ministerio de Educación Nacional.
- Directivas No. 11 del 29 de mayo de 2020 y No. 13 del 03 de junio de 2020.
- Decreto No. 418 del 18 de marzo de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”*.
- 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 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”*

- 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 del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”*.
- Decreto No. 636 del 06 de mayo 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. 749 del 28 de mayo 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. 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.”*
- Decreto 990 del 09 de julio 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. 359 del 13 de julio de 2020 expedido por el Gobernador del Departamento del Meta *“POR EL CUAL SE ACOGE EL DECRETO 990 DEL 9 DE JULIO DE 2020 “POR EL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PUBLICO” Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”*

En ese orden de ideas, conforme al contenido del acto administrativo objeto de análisis, se advierte que 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, sin embargo, 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. 067 del 15 julio de 2020, no versa en estricto sentido sobre los temas que regula el decreto legislativo, pues las medidas centrales adoptadas en el acto objeto de

estudio versan sobre el aislamiento preventivo, implementar el teletrabajo y prohibir el consumo de bebidas embriagantes, entre otras medidas de carácter policivo, limitándose a mencionar que se deben seguir los protocolos de bioseguridad establecidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, es decir, que no se está desarrollando propiamente los temas regulados por el Decreto Legislativo No. 539 de 2020.

Ahora, el acto administrativo también invoca los Decretos No. 418 del 18 de marzo de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”*, 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”*, 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”*, No. 593 del 24 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”*, No. 636 del 06 de mayo 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”*, No. 749 del 28 de mayo 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. 990 del 09 de julio de 2020 *““Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus CQVID-19, y el mantenimiento del orden público.”* los cuales 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 los Decretos No. 417 del 17 de marzo de 2020 y No. 637 del 06 de mayo 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, al no tratarse los Decretos No. 418 del 18 de marzo de 2020, No. 457 del 22 de marzo de 2020, No. 531 del 08 de abril de 2020, No. 593 del 24 de abril de 2020, No. 636 del 06 de mayo de 2020, No. 749 del 28 de mayo de 2020 y No. 990 del 09 de julio de 2020 de un decreto legislativo, es evidente que el Decreto No. 067 del 15 de julio de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Vistahermosa-Meta, 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 último acto administrativo a través del control inmediato de legalidad.

Sumado a lo anterior, se advierte que el Decreto objeto de estudio, se expidió en virtud de las facultades ordinarias otorgadas por el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, el cual le concede al Alcalde competencias extraordinarias de policía ante situaciones de emergencia y calamidad, en los siguientes términos:

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.

(...)

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 subraya fuera del texto).

Lo anterior, en consonancia con las medidas sanitarias preventivas que adoptó el Ministerio de Salud y Protección Social para la protección y contención del virus COVID-19.

De tal forma que, se colige que la expedición del Decreto No. 067 del 15 de julio de 2020, se efectuó conforme a las facultades ordinarias dispuestas por la legislación colombiana y a 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, atribuciones que no cambian por el hecho de invocarse en el acto administrativo objeto de estudio los Decretos No. 418 de 2010, No. 457 de 2020, No. 531 del 08 de abril de 2020, No.

593 del 24 de abril de 2020, No. 636 del 06 de mayo de 2020, No. 749 del 28 de mayo de 2020 y No. 990 del 09 de julio de 2020 pues los mismos no son un decreto legislativo.

En consecuencia, a juicio del despacho, no es viable adelantar en el asunto de autos el control inmediato de legalidad del Decreto No. 067 del 15 de julio 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 el requisito de expedirse con el fin de desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos 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. 067 del 15 de julio de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Vistahermosa-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 al Alcalde del Municipio de Vistahermosa-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