

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE

Yopal, diecisiete (17) de abril de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA: Control inmediato de legalidad  
ACTO: Decreto No. 051 del 19 de marzo de 2020  
RADICACIÓN: 850012333-000-2020-00159-00

MAGISTRADA PONENTE: AURA PATRICIA LARA OJEDA

Procede la Sala a verificar si el acto administrativo territorial de la referencia, es susceptible o no del control inmediato de legalidad de que trata el artículo 185 del CPACA.

**ASUNTO PREVIO**

Con el fin de garantizar la salud de los servidores judiciales y usuarios de la justicia, el Consejo Superior de la Judicatura expidió los Acuerdos PCSJA20-11515, PCSJA20-11521 Y PCSJA20-11526 de 2020, mediante los cuales suspendió los términos de las actuaciones judiciales y estableció algunas excepciones.

Así mismo, a través del Acuerdo PCSJA20-11529 del 25 de marzo de la presente anualidad, se exceptuó de la suspensión de términos judiciales adoptada en los actos administrativos previamente citados, las actuaciones de control inmediato de legalidad, teniendo en cuenta las competencias establecidas en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y artículos 111 numeral 8, 136 y 151 numeral 14 de la Ley 1437 de 2011.

**CONSIDERACIONES**

**1. Competencia:**

El numeral 14 del artículo 151 del CPACA dispone que, los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia, del control inmediato de

legalidad de los actos administrativos de carácter general proferidos por las autoridades territoriales departamentales y municipales.

Como el Decreto objeto de estudio fue expedido por el alcalde de Villanueva, este Tribunal es competente para conocer del presente asunto.

## **2. Acto administrativo sometido a control de legalidad**

Mediante Decreto No. 051 del 19 de marzo de 2020, el alcalde de Villanueva adoptó medidas de contención frente a la declaratoria nacional de emergencia sanitaria por causa del covid-19. En consecuencia, prohibió i) la libre circulación de vehículos y personas en el municipio con las excepciones allí establecidas; ii) el consumo de bebidas embriagantes en espacios públicos y iii) las reuniones de más de 50 persona desde el 19 de marzo hasta el 30 de mayo de 2020, señalando que el incumplimiento de lo allí dispuesto dará lugar a las sanciones correctivas establecidas de ley.

## **3. Marco normativo aplicable al control de legalidad de los actos administrativos expedidos durante el Estado de Excepción.**

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 proferidos durante el estado de excepción, tendrán un control inmediato de legalidad.

En el mismo sentido, el artículo 136 del CPACA, dispone que el control inmediato de legalidad será ejercido por la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan si se trata de entidades territoriales.

Respecto al alcance del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado explicó:

***“El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo. El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los***

**decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción.** En oportunidades anteriores, la Sala ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes: Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial. Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado. Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan. **Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.** En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. **Sin embargo, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137”<sup>1</sup>** (Negrilla fuera de texto).

Atendiendo la norma y jurisprudencia antes transcrita, se colige que, el control inmediato de legalidad, se contrae a confrontar los actos administrativos de carácter general, con los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional, con ocasión a la declaratoria del Estado de Excepción.

En relación con los estados de excepción, el artículo 215 de la Constitución Política, dispone que el presidente podrá con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia, cuando sobrevengan hechos que amenacen o perturben de forma grave el orden económico, social y ecológico del país o que constituyan grave calamidad pública.

Con fundamento en dicha norma, el Gobierno Nacional profirió el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, a través del cual “*Declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario (...)*”, con el fin de limitar las

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS Bogotá, cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012) Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA) Actor: GOBIERNO NACIONAL

posibilidades de propagación del nuevo virus COVID-19 y proteger la salud de todos los habitantes del territorio nacional. Así mismo, con ocasión al Estado de Excepción, se han proferido varios decretos legislativos que desarrollan el antes mencionado.

Revisado el Decreto 051 del 19 de marzo de 2020, se advierte que si bien en la parte motiva hace referencia al brote del virus COVID -19, indicando que el Ministerio de salud profirió una serie de recomendaciones para evitar el contagio en sitios y eventos de alta afluencia de personas, el sustento legal para adoptar la decisión se centra en los artículos 2, 49 y 287 de la Constitución Política, que se refieren al deber que tienen las autoridades de la República de proteger a las personas residentes en Colombia, los servicios de salud que se encuentran a cargo del Estado y la autonomía que tienen las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, respectivamente: el artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016 y el artículo 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que permiten adoptar medidas de carácter urgente con el fin de mitigar una enfermedad o un riesgo; los artículos 12 y 14 de la Ley 1523 de 2012, según los cuales, el alcalde representa al sistema Nacional de Gestión del Riesgo en su municipio y otorga las competencias necesarias para conservar la salubridad en su jurisdicción. Así mismo cita el Decreto ejecutivo 420 del 18 de marzo de 2020 a través del cual se imparten instrucciones para atender la emergencia sanitaria generada por el Covid-19.

En ese orden de ideas, aunque el Decreto 051 del 19 de marzo de 2020, tiene relación con la crisis sanitaria, el mismo no se soporta en el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, pues en dicho acto administrativo, el mandatario municipal hace uso de las facultades que le otorgan las normas antes mencionadas en materia de gestión del riesgo y su mitigación, así como las de orden público establecidas en el Decreto 420 del 19 de marzo de 2020, precisando que este último no es legislativo, sino ejecutivo. Al respecto se resalta que, el acto administrativo objeto de examen, no tiene por finalidad asegurar los recursos de salud, el servicio de agua, protección al empleo, rentas de destinación específica, adiciones o traslados presupuestales o reducción de impuestos, todo lo anterior a título de ejemplo.

Por lo anterior, no es procedente adelantar el control inmediato de legalidad del Decreto en mención, de acuerdo a lo establecido en las normas antes relacionadas, precisando que su análisis y legalidad se registrará por los medios de control establecidos en los artículos 137 y 138 del CPACA, en el evento de incoarse la demanda que corresponda.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare,

### RESUELVE

**PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE** el medio de control inmediato de legalidad del Decreto No. 051 del 19 de marzo de 2020, proferido por el alcalde municipal de Villanueva, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

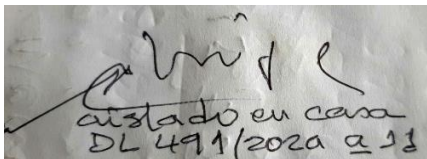
**SEGUNDO: NOTIFICAR** la presente decisión, a través del correo electrónico al Ministerio Público, al alcalde municipal de Villanueva y al gobernador de Casanare.

**TERCERO:** Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea comunicada en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

**CUARTO:** Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

  
**AURA PATRICIA LARA OJEDA**  
Magistrada

  
aislado en casa  
DL 491/2020 a 13

**NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ**  
Magistrado

  
**JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO**  
Magistrado  
Con salvamento de voto



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE  
PALACIO DE JUSTICIA – CARRERA 14 N° 13-60  
BARRIO COROCORA-YOPAL**

Yopal, Casanare, diecisiete (17) de abril de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA	RADICACIÓN 85001-2333-000-2020-00159-00
MEDIO DE CONTROL	CONTROL DE LEGALIDAD AUTOMÁTICO
ACTO CONTROLADO	Decreto 051 del 19/03/2020 expedido por el alcalde de Villanueva
MAGISTRADO PONENTE	AURA PATRIICIA LARA OJEDA
ASUNTO	SALVAMENTO VOTO

Con el debido respeto por las decisiones de la Sala mayoritaria, en esta oportunidad también salvo voto dentro del proceso referenciado, en el cual, por auto de la fecha se declara improcedente el control de legalidad automático y se rechaza, pues a mi juicio debió asumirse, darle el trámite legalmente establecido y, en el fallo respectivo adoptar la decisión que corresponda, por las siguientes razones:

1.- Con fundamento en el artículo 215 de la Constitución, por Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, vigente desde esa fecha, el Gobierno Nacional en pleno declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica a raíz de la situación sanitaria, social y económica derivada de la expansión mundial del COVID-19.

Por lo tanto, después de esa declaratoria, el Gobierno Nacional queda facultado para expedir los decretos con fuerza de ley destinados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Debe agregarse que estas normas son de obligatorio acatamiento para todos los ciudadanos, incluidos los alcaldes, al tenor de lo establecido en el artículo 315 numerales 1 y 2 de la Constitución y demás normas concordantes.

2. El CPACA dispone en lo pertinente:

*“ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. 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.”*

*(,,,)*

*“ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:*

*(...)*

*14. Del control inmediato de legalidad 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 artículo 185 ibídem regula el trámite del control inmediato de legalidad de actos de carácter general expedidos

3.- No hay duda para el suscrito de que el Decreto 051 del 17/03/2020 fue expedido por el alcalde de Villanueva para conjurar la emergencia declarada por el gobierno nacional, con el fin de prevenir, controlar y mitigar el impacto de la pandemia de coronavirus y se adoptan otras decisiones. Es más, dentro de sus consideraciones se incluye el Decreto Legislativo 420 de 2020, a través del cual se imparte instrucciones a gobernadores y alcaldes para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19, entre ellas las que se indican enseguida:

*1.- Prohíban el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las 6:00 p.m. del jueves 19 de marzo de 2020, hasta las 6:00 a.m. del sábado 30 de mayo de 2020. Pero no queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.*

*2.- Prohíban las reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta (50) personas, a partir de las 6:00 p.m. del jueves 19 de marzo de 2020, hasta el sábado 30 de mayo de 2020.*

*3. Podrán ordenar el toque de queda de niños, niñas y adolescentes, a partir de la expedición de este decreto y hasta el 20 de abril de 2020.*

*4. Las medidas de orden público proferidas por los alcaldes y gobernadores que restrinjan el derecho de circulación, tales como, toque de queda, simulacros, **en ningún caso podrán contemplar las siguientes restricciones:***

*4.1 Impedir el servicio de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera (intermunicipal), carga y modalidad especial, toda vez que estas modalidades son autorizadas por autoridades del orden nacional y corresponden a la prestación de un servicio público esencial.*

*4.2 Establecer restricciones de tránsito en las vías del orden nacional ya que dicha infraestructura no está dentro de su jurisdicción ni competencia.*

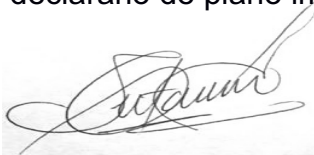
*4.3 En el evento de suspender las actividades en establecimientos y locales comerciales, dicha suspensión no podrá comprender establecimientos y locales comercial de minoristas de alimentación, de bebidas, de productos y bienes de primera necesidad, de productos farmacéuticos, de productos médicos, ópticas, de productos ortopédicos, de productos de aseo e higiene, y de alimentos y medicinas para mascotas.*

*4.4. En el evento del cierre al público de establecimientos y locales comerciales gastronómicos, dicho cierre no podrá extenderse a la oferta de sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio, ni a los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras, los cuales solo podrán prestar el servicio a sus huéspedes.*

*4.5. Limitar, restringir o impedir el funcionamiento de la infraestructura crítica y estratégica para la Nación, los departamentos, distritos y municipios.*

Y algunas de estas medidas son precisamente las adoptadas por el alcalde de Villanueva.

4.- En consecuencia, en criterio del suscrito, debió asumirse, darle el trámite legalmente establecido y en el fallo respectivo adoptar la decisión que corresponda, y no declararlo de plano improcedente y rechazarlo.



JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO  
Magistrado