

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META  
Magistrado: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO**

Villavicencio, treinta (30) de marzo de dos mil veinte (2020)

<b>TRÁMITE:</b>	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
<b>DEMANDANTE:</b>	ALCALDE DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO
<b>ACTO EXPEDIDO:</b>	DECRETO No. 165 DEL 19 DE MARZO DE 2020
<b>RADICADO:</b>	50001-23-33-000-2020-00108-00

### 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

Correspondió a este Despacho, la solicitud remitida por el Municipio de Villavicencio<sup>1</sup> con el fin de que se realice el control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 165 del 19 de marzo de 2019 «*Por el cual se adoptan medidas de manejo y contención, frente a la situación de emergencia por la presencia de casos de COVID-19 en el Municipio de Villavicencio*», expedido por el Alcalde Municipal.

### III. CONSIDERACIONES

Se recuerda inicialmente, que la facultad del Presidente de la República para declarar el Estado de Emergencia se encuentra prevista en el artículo 215 de la Constitución Política, y tiene lugar cuando se presentan circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la misma Constitución, que perturban o amenazan perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyen grave calamidad pública.

Con ocasión de 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 del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró el «*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*».

<sup>1</sup> Conforme al acta de reparto, y a la solicitud remitida al correo electrónico de la corporación que datan del 25 de marzo de 2020, recibidas por el Despacho, a través del mismo medio el 27 de marzo de 2020.

Así mismo, en virtud de la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, disponiendo que la dirección del orden público con el objeto de prever y controlar la propagación del -COVIC-19-, estaría en cabeza del Presidente de la República; y seguidamente, a través del Decreto No. 420 de 2020, se impartieron 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 esta manera, el Alcalde del Municipio de Villavicencio expidió el Decreto No. 165 del 19 de marzo de 2019, con el fin de adoptar medidas de manejo y contención, frente a la situación de emergencia por la presencia de casos de COVID-19 en el Municipio de Villavicencio, sobre el cual se realiza el análisis de procedencia del trámite de control inmediato de legalidad.

Aclarado lo anterior, se tiene que los artículos 20<sup>2</sup> de la Ley 137 de 1994 y 136<sup>3</sup> de la Ley 1437 de 2011, 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. Para lo cual, 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.

En cuanto a la competencia para conocer de estos asuntos, el numeral 14 del artículo 151 del C.P.A.C.A, establece que corresponde a los Tribunales Administrativos con jurisdicción en el lugar donde el acto fue expedido; y el artículo 185 *ibídem*, dispone el trámite de control inmediato de actos administrativos reglamentarios como desarrollo de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

Respecto de los presupuestos de procedencia de este medio de control, el Consejo de

---

<sup>2</sup> **“Artículo 20. Control 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 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.”

<sup>3</sup> **“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.”

Estado<sup>4</sup>, ha señalado que se requiere «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».

Pues bien, revisados los antecedentes que dieron lugar a la expedición del Decreto No. 165 del 19 de marzo de 2020, se observa que tuvo como sustento, *i)* que el 13 de marzo de 2020, se confirmó el primer caso de CIVID-19 en el Municipio de Villavicencio conforme al Boletín 065 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social; *ii)* el concepto favorable para declarar la calamidad pública por la emergencia sanitaria, que se emitió por unanimidad del Comité Municipal de Gestión del Riesgo el 15 de marzo de 2020, *iii)* el Decreto 218 del 16 de marzo de 2020, a través del cual se declaró la situación de calamidad pública en el Departamento del Meta, por el término de seis (06) meses; *iv)* el Decreto 219 del 16 de marzo de 2020, mediante el cual, el Gobierno Departamental definió las medidas de carácter transitorio con fines de protección y contención del virus CODID-19 en todo el departamento del Meta, y *v)* las instrucciones dadas por el Presidente de la República mediante el Decreto 420 de 2020, que ordenó que en el marco de sus competencias los Alcaldes podían expedir toques de queda como medidas para preservar la salud, la vida, evitar el contacto y la propagación del COVIC-19 en el territorio Nacional.

Así mismo, se advierte que de conformidad con la Ley 1801 de 2016<sup>5</sup> o Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, -invocada en el acto objeto de control-, los gobernadores y 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.

Igualmente, haciendo remisión a Ley 1523 de 2012<sup>6</sup>, citada igualmente en el acto cuyo control se solicita, establece que los gobernadores y alcaldes son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción -artículo 12-, y que el Alcalde como jefe de la administración local representa al Sistema Nacional, y como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en su municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción -artículo 14-.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Artículos 14 y 202

<sup>6</sup> “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”

Así las cosas, y teniendo en cuenta que el Decreto No. 165 del 19 de marzo de 2020 fue expedido en virtud de las competencias que le ha otorgado la Constitución y la Ley a los Alcaldes, y atendiendo las instrucciones del señor Presidente de la República a través del Decreto 420 de 2020, el Despacho considera que la naturaleza del presente acto administrativo, aunque se profirió en virtud de la declaratoria del Estado de Emergencia en el territorio nacional, y con ocasión de las medidas adoptadas en el orden departamental, no corresponde a un acto que esté desarrollando un decreto legislativo del Presidente expedido en virtud del estado de excepción.

Lo anterior, por cuanto el Decreto 418 de 2020 fue expedido en razón a la emergencia sanitaria decretada por Ministerio de Salud, y en el Decreto 420 de 2020 el Presidente de la República estableció las instrucción en materia de orden público que deben seguir los mandatarios locales, conforme al principio de colaboración armónica entre el Gobierno Nacional y las autoridades de orden territorial; aunado a lo cual, en materia de orden público los Gobernadores y Alcaldes, de acuerdo con lo señalado en el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012<sup>7</sup>, deben seguir las instrucciones que imparta el Presidente de la República en estos casos, ejerciendo las funciones que propiamente se le atribuyen para conservar el orden público, contenidas en el literal b) de dicha disposición<sup>8</sup>.

Así mismo, debe indicarse que el Decreto 420 de 2020 proferido por el Presidente de la República, y en el cual se fundamenta el Alcalde para expedir el Decreto 107 de 2020, no fue expedido 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<sup>9</sup>,

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

<sup>8</sup> "ARTÍCULO 29. Modificar el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así:

**Artículo 91. Funciones.** 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.

**2.** Dictar para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso, medidas tales como:

**a)** Restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos;

**b)** Decretar el toque de queda;

**c)** Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes;

**d)** Requerir el auxilio de la fuerza armada en los casos permitidos por la Constitución y la ley;

**e)** Dictar dentro del área de su competencia, los reglamentos de policía local necesarios para el cumplimiento de las normas superiores, conforme al artículo 9 del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicione.

(...)

**4.** Servir como agentes del Presidente en el mantenimiento del orden público y actuar como jefes de policía para mantener la seguridad y la convivencia ciudadana."

<sup>9</sup> 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.

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.

Lo propio ocurre con los Decretos 218 y 219 del 16 de marzo de 2020 expedidos por el Gobernador del Meta, en los que también se funda el Alcalde del Municipio de Villavicencio para adoptar las medidas; respecto de los cuales, se evidencia que se declaró la situación de calamidad pública en el Departamento, y se adoptaron las medidas necesarias para la contención del virus, con fundamento en las facultades ordinarias atribuidas a los Gobernadores por los artículos 209, 303 y 305 de la Constitución Política, y en las Leyes 4 de 1991 y 1523 de 2012, y los artículos 200 a 202 de la Ley 1801 de 2016, pero no tienen su origen exclusivo en la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, que incluso fue decretado con posterioridad por el Gobierno Nacional con el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

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 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 CPCA 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 dar trámite al control inmediato de legalidad del Decreto No. 165 del 19 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Villavicencio, comoquiera que las decisiones que contiene dicho acto administrativo se relacionan con las facultades como primera autoridad de Policía –como prohibir la libre circulación de vehículos y personas en

---

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.”

el territorio municipal entre el 20 de marzo a las 00:00 horas, hasta el domingo 22 de marzo a las 11:59 horas, con las respectivas excepciones; las medidas para quienes lo incumplan; mantener la medida de toque de queda que había adoptado en el Decreto 153 de 2020; la prohibición del consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio; y la prohibición de reuniones de más de 50 personas, estas dos últimas desde el 19 de marzo de 2020 a las 6:00 p.m, hasta el 30 de mayo de 2020-, expedida en el marco de las competencias que le atribuye la Constitución y la Ley a los mandatarios locales, y atendiendo además a las instrucciones impartidas por el Presidente de la República y al Gobernador del Departamento del Meta, igualmente en materia de orden público.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

### RESUELVE

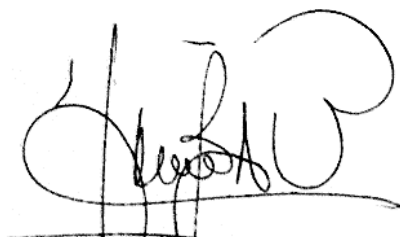
**PRIMERO: NO AVOCAR** conocimiento para realizar el control inmediato de legalidad del Decreto No. 165 del 19 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Villavicencio «*Por el cual se adoptan medidas de manejo y contención, frente a la situación de emergencia por la presencia de casos de COVID-19 en el Municipio de Villavicencio*», por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

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

**TERCERO: COMUNICAR** la presente decisión al Alcalde del Municipio de Villavicencio.

**CUARTO: INFORMAR** a la comunidad de esta decisión, a través de su *publicación* en el sitio web tanto de la Rama Judicial como del Tribunal Administrativo del Meta, y en la red social twitter de esta corporación.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO**  
Magistrado