

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto Interlocutorio N° 189

Villavicencio, dos (02) de abril de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

ASUNTO: DECRETO No. 047 DEL 25 DE MARZO DE 2020
EXPEDIDO POR EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE
PUERTO CARREÑO-VICHADA.

EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2020-00137-00

I. ANTECEDENTES

El Alcalde del Municipio de Puerto Carreño-Vichada, el día 27 de marzo de 2020 remitió copia del Decreto No. 047 del 25 de marzo de 2020, *“POR EL CUAL SE ADOPTA LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PÚBLICA DECRETADA POR EL DEPARTAMENTO DEL VICHADA MEDIANTE DECRETO No 071 DE 23 DE MARZO DE 2020 CON OCASIÓN A LA EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS COVID 19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, recibido por la Secretaría General de esta Corporación y correspondiéndole por reparto a la suscrita Magistrada.

Conforme con lo señalado en el Acuerdo número PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020 de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, se exceptuó de la suspensión de términos adoptada en los Acuerdos PCSJA20-11517 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad, razón por la cual, se remitió el presente asunto vía correo electrónico para que se le imprima el trámite correspondiente, conforme a lo previsto en los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

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 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.

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.

Descendiendo al caso concreto, se evidencia que el Alcalde del Municipio de Puerto Carreño-Vichada expidió el Decreto No. 047 del 25 de marzo de 2020², el cual tiene como objeto adoptar la medida de calamidad pública decretada en el Departamento del Vichada, declarando la calamidad pública en el Municipio de Puerto Carreño-Vichada, ordenando la elaboración del plan de acción, determinando el régimen contractual aplicable y facultando a la Secretaria de Hacienda Municipal para realizar los traslados presupuestales requeridos.

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. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”*, **209** *“La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”* y el numeral 3 del artículo **315** *“Son atribuciones del alcalde: 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.”*.

² *“POR EL CUAL SE ADOPTA LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PÚBLICA DECRETADA POR EL DEPARTAMENTO DEL VICHADA MEDIANTE DECRETO No 071 DE 23 DE MARZO DE 2020 CON OCASIÓN A LA EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS COVID 19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*

- Numeral 1, literal d) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994³ “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: d) En relación con la Administración Municipal: 1. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente.”.
- Ley 1523 de 2012 artículo 57 “**DECLARATORIA DE SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA.**”, artículo 58 “**CALAMIDAD PÚBLICA**”, artículo 59 “**CRITERIOS PARA LA DECLARATORIA DE DESASTRE Y CALAMIDAD PÚBLICA.**”, artículo 60 “**SOLIDARIDAD**” artículo 61 “**PLAN DE ACCIÓN ESPECIFICO PARA LA RECUPERACIÓN**”, artículo 62 “**PARTICIPACIÓN DE ENTIDADES**” artículo 63 “**MODIFICACIÓN DE LA DECLARATORIA.**”, artículo 65 “**RÉGIMEN NORMATIVO**” y artículo 66 “**MEDIDAS ESPECIALES DE CONTRATACIÓN**”.
- Circular No. 005 del 11 de febrero de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social por medio de la cual se imparten directrices a los entes territoriales para la detección temprana, el control, la atención ante posible introducción del COVID-19.
- Circular No. 018 del 10 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social y el Departamento Administrativo de la Función Pública en la que se emiten acción de contención ante el COVID-19 y la prevención de enfermedades asociadas.
- 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.
- Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 por medio del cual el Presidente de la República declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional.
- Decreto Municipal No. 046 de 2020 por el cual se mantiene el orden público.

³ Modificada por la Ley 1551 de 2012.

- Decreto No. 071 del 23 de marzo de 2020 por medio del cual el Gobernador del Departamento del Vichada declaró la calamidad pública en el Departamento.

En ese orden de ideas, conforme al contenido del acto administrativo objeto de análisis, se advierte que si bien es cierto en su parte considerativa se consignó como antecedente legal el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*, expedido por el Presidente de la República, dicha situación en sí misma no conlleva a que el Decreto de marras deba ser sometido al control inmediato de legalidad.

Sobre el tema, debe recordarse que al amparo de los estados de excepción - incluido el de la emergencia económica o social-, el Gobierno Nacional expide dos clases de normas: i) El decreto que declara el estado de excepción –que es un solo decreto, y ii) todos aquellos decretos que lo desarrollan, adoptando las medidas que implementan las soluciones legales para conjurar las crisis -y que suelen ser varios. Estos últimos son los llamados a suspender las leyes que les sean incompatibles –tal como lo dispone los arts. 212 y 213 CP.- o a derogarlos, como ocurre con la emergencia económica⁴.

Conforme a lo anterior, el alcance del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 es declarar el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio nacional y seguidamente, el Gobierno Nacional emite los decretos legislativos que considere necesarios para superar la situación, para que así las autoridades territoriales procedan a desarrollarlos a través de los distintos actos administrativos de carácter general que expidan y que son enviados para el control inmediato de legalidad a los Tribunales Administrativos, conforme a lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el artículo 136 del CPACA.

Entonces, para que los Tribunales Administrativos asuman el conocimiento bajo el medio de control inmediato de legalidad, los actos administrativos generales expedidos por las entidades territoriales deben provenir de los decretos legislativos expedidos con ocasión a la declaratoria de estado de excepción.

Concomitante con lo anterior, se advierte que el Decreto objeto de estudio, se expidió en virtud de las facultades ordinarias conferidas por el legislador a las

⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Providencia del 09 de Diciembre de 2009, Radicación Numero: 11001-03-15-000-2009-00732-00(Ca), Actor: Gobierno Nacional, Demandado: Decreto 1910 de 2009, Consejero Ponente: Enrique Gil Botero.

autoridades territoriales, pues el artículo 12 de la Ley 1523 de 2012, autoriza al Alcalde para conservar la salubridad en el ámbito de su respectiva jurisdicción, veamos:

“ARTÍCULO 12. 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.” (Negrita y subrayas fuera del texto).

Por su parte, el artículo 57 *ibídem*, otorga al Alcalde la competencia para declarar la calamidad pública en su respectiva jurisdicción, en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 57. DECLARATORIA DE SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA. Los gobernadores y alcaldes, previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, podrán declararla situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción. Las declaratorias de h <sic> situación de calamidad pública se producirán y aplicarán, en lo pertinente, de conformidad con las reglas de la declaratoria de la situación de desastre.” (Negrita y subraya fuera del texto).

Sumado a las medidas sanitarias preventivas que adoptó el Ministerio de Salud y Protección Social para la protección y contención del virus COVID-19.

Conforme lo anterior, se colige que la expedición del Decreto No. 047 de 25 de marzo 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 el Decreto 417 de 2020, pues el mismo simplemente se limita a declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, sin que allí se adopte, como si lo hacen los decretos posteriores a su expedición, las medidas para conjurar la crisis.

Recapitulando, a juicio del despacho, no es viable adelantar en el asunto de autos el control inmediato de legalidad del Decreto No. 047 del 25 de marzo 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 consecuencia, se

RESUELVE

PRIMERO: ABSTENERSE DE ASUMIR conocimiento de control inmediato de legalidad del Decreto No. 047 del 25 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Puerto Carreño-Vichada, 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 Puerto Carreño-Vichada.

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