



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**

Villavicencio, tres (03) de abril de dos mil veinte (2020)

**RADICACIÓN:** 50 001 23 33 000 2020 00143 00  
**M. DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**ASUNTO:** DECRETO 075 DEL 19 DE MARZO DE 2020, PROFERIDO POR EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE CASTILLA LA NUEVA - 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**

La Alcaldía del Municipio de Castilla la Nueva (Meta), en supuesto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 136 del CPACA, remitió el Decreto No. 075 del 19 de marzo de 2020 *"Por medio del cual se restringe transitoriamente la movilidad de personas y vehículos para la contención del Virus COVID19 en el Municipio de Castilla la Nueva, con ocasión a la declaratoria de Calamidad Pública efectuada mediante Decreto Municipal No. 070 de 2020"*, a efectos de que el Tribunal Administrativo del Meta se pronuncie sobre su legalidad.

El conocimiento del asunto le correspondió al Despacho 005, a cargo de la suscrita, según se advierte del Acta de Reparto del 27 de marzo 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 las hipótesis previstas 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:**

Le 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 6º (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.

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 expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de*

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

*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>2</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, esta 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>3</sup>.(subraya 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, la entidad territorial, pretende que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 136 del CPACA, se examine la legalidad del acto administrativo proferido por su mandatario; 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, como quiera 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 el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

<sup>2</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>3</sup> *Ibidem*.

Lo anterior, por cuanto el acto remitido para su revisión fue proferido con fundamento en ejercicio de las facultades ordinarias de orden constitucional y legal. El encabezado del decreto remitido invoca las siguientes disposiciones normativas: el numeral 2 del artículo 315<sup>4</sup> de la Constitución Política de 1991, el artículo 35<sup>5</sup> y el numeral 2 (sic) del Decreto 1421 de 1993<sup>6</sup>, el artículo 57 de la Ley 1523 de 2012<sup>7</sup> y el Decreto 420 de 2020<sup>8</sup>.

Ahora, la parte motiva del decreto remitido se refiere a los siguientes artículos de índole constitucional: (i) el 209, sobre el ejercicio de la función administrativa; (ii) el 44 que consagra los derechos de los niños y su prevalencia sobre los derechos de los demás; (iii) el 45, concerniente a los derechos de los jóvenes y adolescentes; (iv) el 48, cuyo objeto es la garantía de la seguridad social en el territorio nacional; (v) el artículo 95 que se refiere a la calidad de colombiano y a los deberes de las personas y ciudadanos; y (vi) el 315 que indica las facultades de los alcaldes.

En línea con lo anterior, el decreto remitido hizo alusión a las siguientes disposiciones normativas. Primero, la Ley 1751 de 2015<sup>9</sup> que desarrolla el derecho fundamental a la salud. Segundo, los artículos 14, 198 y 202 de la Ley 1801 de 2016, los cuales, respectivamente y en lo relevante al caso concreto, determinan las facultades extraordinarias de los alcaldes ante situaciones que puedan amenazar gravemente a la población con el objeto de prevenir las consecuencias negativas o adversas de, por ejemplo, epidemias o situaciones de seguridad; indican que los alcaldes municipales son autoridades de policía y, en consecuencia, les corresponde el conocimiento y solución de los conflictos de convivencia ciudadana; por último, consagran las competencias extraordinarias de policía en cabeza de los alcaldes ante situaciones que amenacen gravemente a la población. Tercero, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994<sup>10</sup>, modificado

<sup>4</sup>**Constitución Política de 1991, artículo 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. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio <sic>. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante. (...)"

<sup>5</sup> **ARTICULO 35.** El alcalde mayor de Santafé de Bogotá es el jefe del gobierno y de la administración distritales y representa legal, judicial y extrajudicialmente al Distrito Capital.

Como primera autoridad de policía en la ciudad, el alcalde mayor dictará, de conformidad con la ley y el Código de Policía del Distrito, los reglamentos, impartirá las órdenes, adoptará las medidas y utilizará los medios de policía necesarios para garantizar la seguridad ciudadana y la protección de los derechos y libertades públicas.

<sup>6</sup> Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá"

<sup>7</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."

**"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."

<sup>8</sup> 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"

<sup>9</sup> Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones."

<sup>10</sup> **Ley 136 de 1994, artículo 91:** "<Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las

por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 que, en relación con el orden público, dispone una serie de funciones en cabeza de los alcaldes.

Además, el decreto remitido manifiesta que mediante Decreto 067 de 17 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del municipio se declaró la emergencia sanitaria en el mismo; así como que mediante Decreto 070 del 17 de marzo de este año, expedido por la autoridad administrativa territorial, se declaró la situación de calamidad pública en el municipio. Por último se refirió al Decreto 420 de 2020<sup>11</sup> del Gobierno Nacional que impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público.

En virtud de lo anterior, el decreto remitido dispuso, en general: (i) limitar la libre circulación de los vehículos y personas en el territorio del Municipio de Castilla la Nueva, en el tiempo y de la forma indicadas en su numeral primero, con las excepciones allí referidas; (ii) señalar las labores o servicios en relación con los cuales se iba a permitir la circulación de vehículos y personas que se desempeñen en aquellos o sean indispensables para los mismos; y (iii) determinó su entrada en vigencia.

---

*ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo."*

En dicha norma, se disponen las funciones en relación con el Concejo, con el orden público, con la Nación, con el departamento y a las autoridades jurisdiccionales, la administración municipal, la ciudadanía, prosperidad integral de su región.

En lo que refiere al orden público, dispuso lo siguiente:

*"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 9o del Decreto 1355 de 1970 y demás disposiciones que lo modifiquen o adicionen.*

*3. Promover la seguridad y convivencia ciudadanas mediante la armónica relación con las autoridades de policía y la fuerza pública para preservar el orden público y la lucha contra la criminalidad y el delito.*

*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.*

*El Director de la Policía Nacional deberá solicitar al final de cada vigencia fiscal a los alcaldes, un informe anual del desempeño del respectivo comandante de policía del municipio, el cual deberá ser publicado en la página web de la Policía Nacional.*

*5. Diseñar, implementar, liderar, desarrollar y promover planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana, para garantizar instrumentos efectivos contra la delincuencia urbana y rural.*

*Los alcaldes podrán presentar ante el Concejo Municipal proyectos de acuerdo en donde se definan las conductas y las sanciones: pedagógicas, de multas, o aquellas otras que estén definidas en el Código de Policía. Por medio de ellas podrá controlar las alteraciones al orden y la convivencia que afecten su jurisdicción.*

*PARÁGRAFO 1o. La infracción a las medidas previstas en los literales a), b) y c) del numeral 2 se sancionarán por los alcaldes con multas hasta de dos salarios legales mínimos mensuales.*

*PARÁGRAFO 2o. Para dar cumplimiento a lo dispuesto por la ley 52 de 1990, los alcaldes estarán obligados a informar a la oficina de Orden Público y Convivencia Ciudadana del Ministerio de Interior o quien haga sus veces, los hechos o circunstancias que amenacen con alterar o subvertir el orden público o la paz de la comunidad, con la especificidad de las medidas que se han tomado para mantenerlo o restablecerlo;"*

<sup>11</sup>*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"*

El despacho advierte que el acto remitido se fundamenta en disposiciones del orden nacional preexistentes a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, realizada a través del Decreto 417 del 17 de marzo del 2020<sup>12</sup>, salvo la remisión hecha al Decreto 420 de 18 de marzo 2020<sup>13</sup>. No obstante, el fundamento de éste no es el prenotado Estado de Excepción, sino disposiciones normativas preexistentes de orden constitucional y legal referentes a las facultades necesarias para el mantenimiento del orden público, así como la emergencia sanitaria declarada mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 y otras decisiones tomadas frente a la situación causada por el Coronavirus (COVID-19), lo que hacía necesario impartir órdenes a los alcaldes y gobernadores para preservar la salud y la vida, evitar el contagio y propagación del virus, garantizar el abastecimiento de alimentos y otros elementos de primera necesidad. De manera que, este decreto no es uno de naturaleza legislativa expedido por virtud del Estado de Excepción que habilite a la jurisdicción a ejercer el control inmediato de legalidad.

En efecto, siendo que claramente el Municipio de Castilla la Nueva adoptó las medidas para restringir transitoriamente la movilidad de las personas y vehículos referidas previamente con fundamento en el Decreto 420 de 2020, el cual fue proferido con base en disposiciones preexistentes a la declaratoria y haciendo alusión a otros actos administrativos, distintos al que declaró el Estado de Excepción en el país; no cabe duda que, no se trata de un acto administrativo que deba ser sometido a control inmediato de legalidad, aun cuando fue expedido con posterioridad a la fecha en que tuvo lugar la declaratoria en comento.

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>14</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 mismo.

---

<sup>12</sup> "por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional"

<sup>13</sup> "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"

<sup>14</sup> Constitución Política, artículo 215, inciso segundo.

Finalmente, resulta pertinente exhortar a la autoridad administrativa, para que en lo sucesivo se abstenga de remitir actos administrativos distintos a aquellos susceptibles de control inmediato de legalidad, conforme a las elementales reglas y requisitos atrás señalados, salvo dudas razonables que deberá expresar, ya que la remisión indiscriminada de tales actos, como está sucediendo en este momento por parte de todas las entidades territoriales (departamentos y municipios) comprendidas por este Tribunal, congestiona el aparato judicial e impide que se puedan atender asuntos que realmente se enmarquen en el citado control, o que también gozan de prelación constitucional o legal, u incluso otros cuyo estudio podría adelantarse por el despacho, máxime cuando el ente territorial bien podría a través de la correspondiente dependencia, mediante una valoración precisa y adecuada, determinar cuáles son las medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos en virtud del Estado de Emergencia, que deben ser sometidas al análisis inmediato de legalidad.

Acompasado a tal advertencia, no sobra indicar que ello no significa que el acto en cuestión no sea susceptible de control judicial, como quiera 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.

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 Decreto No. 075 del 19 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía del Municipio de Castilla la Nueva (Meta), por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Notifíquese la presente decisión al alcalde del Municipio de Castilla la Nueva (Meta) 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**