

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto Interlocutorio N° 206

Villavicencio, catorce (14) de abril de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

ASUNTO: DECRETO No. 100.12.036 DEL 18 DE MARZO DE 2020
EXPEDIDO POR EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE LA
PRIMAVERA-VICHADA

EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2020-00219-00

I. ANTECEDENTES

El Alcalde del Municipio de la Primavera-Vichada el día 31 de marzo de 2020 remitió a la Oficina Judicial de esta Seccional, copia del Decreto No. 100.12.036 del 18 de marzo de 2020, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN LAS MEDIDAS SANITARIAS Y ACCIONES TRANSITORIAS DE POLICÍA PARA LA PRESERVACIÓN DE LA VIDA Y LA MITIGACIÓN DEL RIESGO POR CAUSA DEL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE LA PRIMAVERA - VICHADA 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 N° 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 N° 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 La Primavera-Vichada expidió el Decreto No. 100.12.036 del 18 de marzo de 2020², el cual tiene como objeto la adopción de medidas sanitarias y acciones transitorias de policía en el Municipio de La Primavera-Vichada, relativas a la clausura de los establecimientos y locales comerciales de esparcimiento y diversión, suspensión del expendio de bebidas alcohólicas para el consumo dentro de establecimientos comerciales, prohibición de eventos públicos o privados con una aglomeración superior a 15 personas, prohibición de uso de escenarios públicos y privados, aislamiento obligatorio para adultos mayores y el toque de queda para niños y adolescentes, entre otras.

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

- Constitución Política artículos 2 “fines esenciales del Estado”, 49 “Atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado” y 315 “Atribuciones del alcalde”.
- Decreto No. 780 de 2016 artículo 2.8.8.1.4.3 parágrafo 1 “Sin perjuicio de las medidas antes señaladas y en caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional o internacional, se podrán adoptar medidas de carácter urgente y otras precauciones basadas en principios científicos recomendadas por expertos con el objetivo de limitar la diseminación de una enfermedad o un riesgo que se haya extendido ampliamente dentro de un grupo o comunidad en una zona determinada”
- Ley 1751 de 2015 “POR MEDIO DE LA CUAL SE REGULA EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA SALUD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.”, artículos 5 “Obligaciones del Estado. proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud” 10 “Derechos y deberes de las personas, relacionados con la prestación del servicio de salud.”.

² “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN LAS MEDIDAS SANITARIAS Y ACCIONES TRANSITORIAS DE POLICÍA PARA LA PRESERVACIÓN DE LA VIDA Y LA MITIGACIÓN DEL RIESGO POR CAUSA DEL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE LA PRIMAVERA - VICHADA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

- Ley 9 de 1979 artículo 598 “Toda persona debe velar por el mejoramiento, la conservación y la recuperación de su salud personal y la salud de los miembros de su hogar, evitando acciones y omisiones perjudiciales y cumpliendo las instrucciones técnicas y las normas obligatorias que dicten las autoridades competentes.”.
- Ley 715 de 2001 artículo 44 numeral 44.3.5. “COMPETENCIAS DE LOS MUNICIPIOS. Corresponde a los municipios dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el ámbito de su jurisdicción, para lo cual cumplirán las siguientes funciones, sin perjuicio de las asignadas en otras disposiciones: (...) 44.3.5. Ejercer vigilancia y control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud, en los establecimientos y espacios que puedan generar riesgos para la población, tales como establecimientos educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, albergues, guarderías, ancianatos, puertos, aeropuertos y terminales terrestres, transporte público, piscinas, estadios, coliseos, gimnasios, bares, tabernas, supermercados y similares, plazas de mercado, de abasto público y plantas de sacrificio de animales, entre otros.”.
- Ley 1523 de 2012 artículos 1, párrafo 1 “La gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población.” y 3 “principios de protección, solidaridad social y autoconservación”.
- Declaración del COVID-19 como una pandemia por parte de la Organización Mundial de la Salud.
- Resolución No. 380 del 10 de marzo de 2020, por medio de la cual el Ministerio de Salud y de la Protección Social adoptó medidas preventivas sanitarias en el país.
- 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.

- Ley 1801 de 2016 artículo 202 “COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD.”.
- Ley 136 de 1994 artículo 91³ “**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. (...) b) En relación con el orden público: (...)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;”.
- Decreto No. 070 del 17 de marzo de 2020 “Por medio del cual se declara emergencia sanitaria preventiva en el Departamento del Vichada y se adoptan medidas de preparación, contención y mitigación de riesgo causada por el coronavirus (Covid – 19) y se dictan otras disposiciones”.
- 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”.
- Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 “Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”.
- Resolución 453 del 18 de marzo del 2020 “Por la cual se adoptan medidas sanitarias de control en algunos establecimientos por causa del COVID – 19 y se dictan otras disposiciones”,
- Decreto N° 418 de 2020 “Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”.

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.

³ Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

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.

En el asunto de autos, el acto administrativo analizado invoca los Decretos No. 418 del 18 de marzo de 2020 *“Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”* y No. 420 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”*, 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 el Decreto No. 417 del 17 de marzo 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.

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.

Por consiguiente, al no tratarse los Decretos 418 del 18 de marzo de 2020 y No. 420 del 18 de marzo de 2020 de decretos legislativos, es evidente que el Decreto No. 100.12.036 del 18 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de La Primavera-Vichada, 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.

Aunado a lo anterior, la adopción de las medidas necesarias para prevenir el riesgo o mitigar los efectos de las epidemias, resulta ser una facultad ordinaria otorgada a las autoridades Municipales y Departamentales, conforme al artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, este último en su tenor literal establece:

“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:

(...)

4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.

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.

8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.

(...)

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 subrayas fuera del texto).

Conforme lo anterior, se colige que la expedición del Decreto No. 100.12.036 de 18 de marzo de 2020, se efectuó de acuerdo 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 itera, 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. Decretos que se insiste, en este caso corresponden a los No. 418 de 2020 y 420 de 2020, que no son propiamente decretos legislativos.

Recapitulando, a juicio del despacho, no es viable adelantar en el asunto de autos el control inmediato de legalidad del Decreto No. 100.12.036 de 18 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 asumir 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. 100.12.036 de 18 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de La Primavera-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 La Primavera-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