

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto Interlocutorio N° 262

Villavicencio, veintinueve (29) de mayo de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

ASUNTO: DECRETO No. 050 DE 02 DE ABRIL DE 2020 Y EL
DECRETO No. 051 DE 03 DE ABRIL DE 2020,
EXPEDIDOS POR EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE
LEJANIAS- META.

EXPEDIENTES: 50001-23-33-000-2020-00441-00 Y 50001-23-33-
000-2020-00443-00

I. ANTECEDENTES

El Alcalde del Municipio de Lejanías - Meta, el día 14 de mayo de 2020, remitió copia del Decreto No. 050 de 02 de abril de 2020, *“Por medio del cual se establece pico y cédula en el territorio del municipio de Lejanías- Meta, para garantizar el cumplimiento del Decreto 457 de 22 de marzo de 2020”* y del Decreto No. 051 de 03 abril de 2020 *“Por medio del cual se revoca el Decreto 050 de 02 de abril de 2020 y se adopta la medida preventiva de pico y cédula en el territorio del municipio de Lejanías – Meta, en cumplimiento del Decreto 457 de 22 de marzo de 2020”* recibido por la Secretaría General de esta Corporación y correspondiéndole por reparto a la suscrita Magistrada.

Conforme con lo señalado en el Acuerdo No. 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 No. 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

1. Cuestión previa.

Teniendo en cuenta que el Decreto 051 de 03 de abril de 2020, objeto de estudio de legalidad dentro del proceso con radicado No. 50001-23-33-2020-00443-00 revoca el Decreto 050 de 02 de abril de 2020, asunto que se debate dentro del proceso con radicado No. 50001-23-33-2020-00443-00, por existir unidad de materia, se considera pertinente tramitarlos bajo la misma cuerda procesal.

2. Control Inmediato de Legalidad

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. 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 Lejanías - Meta expidió el Decreto No. 050 de 02 de abril de 2020² y el Decreto 051 de 03 de abril de 2020³, que lo revoca, ambos con el objeto de adoptar la medida preventiva de pico y cédula en dicho territorio.

Así mismo, se advierte que los actos administrativos que se estudian, tienen el siguiente fundamento normativo en común:

- Artículo 2 de la Constitución Política de Colombia (las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades).
- El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró como Pandemia el Coronavirus Covid- 19.
- Resolución No. 385 del 12 de marzo 2020 “por la cual se declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020 y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del virus en el territorio nacional y mitigar sus efectos.”.

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.

² “Por medio del cual se establece pico y cédula en el territorio del municipio de Lejanías – Meta, para garantizar el cumplimiento del Decreto 457 de 22 de marzo de 2020.”

³ “Por medio del cual se revoca el Decreto 050 de 02 de abril de 2020 y se adopta la medida preventiva de pico y cédula en el territorio del municipio de Lejanías Meta, en cumplimiento del Decreto 457 de 23 de marzo de 2020.”

- Artículo 202 (COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD) de la Ley 1801 de 2016 *“Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.”*.
- Decreto 218 de 16 de marzo de 2020, por medio del cual el departamento del Meta declaró calamidad pública en su territorio.
- Resolución No. 380 de 2020, por la cual el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó medidas preventivas sanitarias en el país.
- 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 457 de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generalizada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.”*

Por su parte, el Decreto 050 de 2020 cita:

- Resolución No. 464 de 2020 *“mediante la cual ordenó el aislamiento preventivo para proteger a los adultos mayores de setenta (70) años, hasta el día treinta (30) de mayo de 2020.”*

Y de otro lado, el Decreto 051 de 2020 incluye:

- Decreto 420 de 18 de marzo de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público”*.
- Decreto 219 de 2020, por el Cual el Departamento del Meta adopta medidas transitorias de protección y contención del virus Covid 19, en todo su territorio.

En ese orden de ideas, conforme al contenido de los actos administrativos objeto de análisis, se advierte en primer lugar, 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, lo que no ocurre con el simple hecho de mencionar el referido Decreto 417 de 2020.

De otra parte, aunque los actos que se estudian, hayan sido expedidos también con ocasión al Decreto 420 de 2020 y el 457 de 2020, emitidos por la Presidencia de la República, se advierte que los mismos no cumplen con el carácter de ser decretos legislativos, 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, se observa que los Decretos objeto de estudio, se expidieron en virtud de las facultades ordinarias conferidas por el legislador a las autoridades territoriales, pues el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, 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

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.

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:

(...)

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.

(...)

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 subraya fuera del texto).

De manera que, la expedición del Decreto No. 050 de 02 de abril de 2020 y el Decreto 051 de 03 de abril 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 obedecen al desarrollo de algún decreto legislativo expedido en virtud de la declaratoria de excepción, atribuciones que tampoco 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 de los Decretos No. 050 de 02 de abril de 2020 y 051 de 03 de abril 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 los mismos puedan ser enjuiciados 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: TRAMITAR BAJO LA MISMA CUERDA PROCESAL el proceso con radicado No. 50001-23-33-000-2020-00441-00, junto con el proceso con radicado No. 50001-23-33-000-2020-00443-00, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ABSTENERSE DE ASUMIR conocimiento de control inmediato de legalidad del Decreto No. 050 de 02 de abril de 2020 y del Decreto 051 de 02 de abril de 2020, proferidos por el Alcalde del Municipio de Lejanías-Meta, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.


TERCERO: NOTIFICAR PERSONALMENTE esta providencia al Ministerio Público mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales.

CUARTO: Por Secretaría, **COMUNICAR** el presente auto al Alcalde del Municipio de Lejanías- Meta.

QUINTO: 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.

SEXTO: Por **secretaría**, ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

Notifíquese y Cúmplase,


NELCY VARGAS TOVAR
Magistrada