

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto Interlocutorio N° 272

Villavicencio, cuatro (04) de junio de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

ASUNTO: DECRETO No. 066 DEL 22 DE MAYO DE 2020.

EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2020-00487-00

I. ANTECEDENTES

El Alcalde del Municipio de Lejanías-Meta, el día 01 de junio de 2020 remitió copia del Decreto No. 066 del 22 de mayo de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE PRORROGA LA VIGENCIA DE LOS DECRETOS N° 062 Y N° 063 DEL 08 DE MAYO DEL CORRIENTE AÑO”*, recibido por la Secretaría General de esta Corporación y correspondiéndole por reparto a la suscrita Magistrada.

Conforme con lo señalado en el Acuerdos N° PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, No. PCSJA20-11539 del 24 de abril de 2020, No. PCSJA20-11549 del 07 de mayo de 2020 y No. PCSJA20-11556 del 22 de mayo 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. Que se trate de un acto de contenido general.
2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y

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.

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. 066 del 22 de mayo de 2020, el cual tiene como objeto prorrogar la vigencia del Decreto 062 del 08 de mayo de 2020 y el Decreto No. 063 del 08 de mayo de 2020 hasta el 31 de mayo de 2020 y extender las medidas hasta las 12:00 p.m. del 31 de mayo de 2020.

Igualmente, se modificó el párrafo segundo del artículo segundo del Decreto No. 062 del 2020, en cuanto al pico y cédula, se modifica el artículo séptimo del Decreto 062 del 2020, en cuanto prohibir dentro de la jurisdicción del Municipio de Lejanías el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio desde las 00:00 a.m. horas del 25 de mayo de 2020 hasta las 12:00 p.m. del 31 de mayo de 2020 y se modificó el artículo 8 del Decreto No. 062 del 2020, en cuanto a decretar el toque de queda entre las 07:00 p.m. hasta las 05:00 a.m.

Se advierte que como fundamento legal del Decreto No. 066 del 22 de mayo de 2020 se señaló lo siguiente:

- Artículos 2 “las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia en su honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades”, 24 “Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia.”, 44 “Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión...”, 46 “El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria. El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia.”, 49 “La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud. Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad...” 95 “La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. (...) 2. Obrar conforme al principio de

solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas;”.

- Artículo 91 de la Ley 136 de 1994² “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.”
- Artículos 14 “PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD.” y 202 “COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD.” y 205 “ATRIBUCIONES DEL ALCALDE. Corresponde al alcalde: (...) 16. Ejecutar las instrucciones del Presidente de la República en relación con el mantenimiento y restablecimiento de la convivencia...” de la Ley 1801 de 2016.
- Artículo 5 de la Ley 1751 de 2015 “El Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud...”.
- Resolución No. 385 del 12 de marzo de 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.”*.
- Decreto No. 218 de 2020 por medio del cual el Departamento del Meta declaró la situación de calamidad pública por el término de seis (6) meses.
- 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 No. 040 del 2020 se declaró la situación de Calamidad Pública en el municipio de Lejanías (Meta) previo concepto del Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres del municipio de Lejanías.
- Decreto No. 457 del 22 de marzo de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.”*
- Decreto No. 531 del 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”*.

² Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

- Decreto No. 539 del 13 de abril de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*.
- Decreto No. 593 del 24 de abril de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”*.
- Decreto No. 636 del 06 de mayo de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”*
- Decreto No. 637 del 06 de mayo de 2020 *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*.
- Decreto No. 689 del 22 de mayo de 2020 *“Por el cual se prorroga la vigencia del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 "por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público"”*.

En ese orden de ideas, conforme al contenido de los actos administrativos objeto de análisis, se advierte que si bien es cierto en sus partes considerativas se consignó como antecedente legal los Decretos No. 417 del 17 de marzo de 2020 y No. 637 del 06 de mayo 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 económica³.

Conforme a lo anterior, el alcance de los Decretos No. 417 del 17 de marzo de 2020 y No. 636 del 06 de mayo de 2020 es declarar el estado de Emergencia

³ 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.

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.

Igualmente, se advierte que en la parte considerativa del acto objeto de análisis se consignó como antecedente legal el Decreto Legislativo No. 539 del 13 de abril de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, expedido por el Presidente de la República, sin embargo, dicha situación en sí misma no conlleva a que el Decreto de marras deba ser sometido al control inmediato de legalidad.

Lo anterior, en atención a que revisada la materia que regula el Decreto No. 066 del 22 de mayo de 2020, la misma no versa sobre asuntos de medidas bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del COVID-19 expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, por el contrario, corresponde a medidas de carácter policivo, tales como el aislamiento preventivo, el toque de queda y la prohibición del consumo de bebidas alcohólicas, razón por la cual no está desarrollando propiamente el Decreto Legislativo N° 539 de 2020.

Ahora, el acto administrativo también invoca los Decretos No. 457 del 22 de marzo de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”*, No. 531 del 08 de abril de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”*, No. Decreto No. 593 del 24 de abril de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”*, Decreto No. 636 del 06 de mayo de 2020 *“Por el cual se*

imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público” y Decreto No. 689 del 22 de mayo de 2020 ““Por el cual se prorroga la vigencia del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 "por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público" 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 los Decretos No. 417 del 17 de marzo de 2020 y No. 637 del 06 de mayo 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.

Por consiguiente, al no tratarse los Decretos No. 457 del 22 de marzo de 2020, No. 531 del 08 de abril de 2020, No. 593 del 24 de abril de 2020, No. 636 del 06 de mayo de 2020 y No. 689 del 22 de mayo de 2020 de un decreto legislativo, es evidente que el Decreto No. 066 del 22 de mayo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Lejanías-Meta, 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 reglamentación de la circulación de las personas del municipio de Lejanías-Meta, el decreto del toque de queda y la prohibición de consumo de bebidas embriagantes resulta ser una facultad ordinaria otorgada a las autoridades Municipales y Departamentales, conforme al artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, que 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:

(...)

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. 066 del 22 de mayo 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 los Decretos 417 de 2020 y 637 del 06 de mayo de 2020, pues itera, los mismos simplemente se limitan 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. Entre ellos el Decreto No. 457 de 2020, No. 531 del 08 de abril de 2020, No. 593 del 24 de abril de 2020, No. 636 del 06 de mayo de 2020 y No. 689 del 22 de mayo de 2020 que no son un decreto legislativo.

Recapitulando, a juicio del despacho, no es viable adelantar en el asunto de autos el control inmediato de legalidad del Decreto No. 066 del 22 de mayo 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 los actos administrativos 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 mérito de lo expuesto, se

RESUELVE

PRIMERO: ABSTENERSE DE ASUMIR conocimiento de control inmediato de legalidad del Decreto No. 066 del 22 de mayo de 2020, proferido por el Alcalde de Lejanías-Meta, 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 Lejanías-Meta.

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