

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto Interlocutorio N° 314

Villavicencio, ocho (08) de julio de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

ASUNTO: DECRETO No. 1000-24/285 DEL 16 DE JUNIO DE 2020 EXPEDIDO POR EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO-META.

EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2020-00622-00

## I. ANTECEDENTES

El Alcalde del Municipio de Villavicencio, el día 26 de junio del 2020 remitió copia del Decreto No. 1000-24/285 del 16 de junio de 2020, *“Por medio del cual se deroga el Decreto No. 1000-24/172 del 24 de marzo de 2020”*, recibido por la Secretaría General de esta Corporación y correspondiéndole por reparto a la suscrita Magistrada.

## 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 presupuestos<sup>1</sup>:

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 Villavicencio-Meta expidió el Decreto No. 1000-24/285 del 16 de junio 2020, el cual tiene como objeto derogar el Decreto No. 1000-24/172 del 24 de marzo de 2020 y como consecuencia, reanudar los términos de los procesos administrativos, contractuales, de espacio público, policivos, disciplinarios,

---

<sup>1</sup> 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.

coactivos, tributarios y las demás actuaciones administrativas de competencia de la Alcaldía de Villavicencio o sus dependencias.

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

- Constitución Política de Colombia **artículos 29** *“El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas. Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio. En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable.”*, **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”*, **315** *“Son atribuciones del alcalde: 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo...”*
- Ley 136 de 1994, artículo 91<sup>2</sup> *“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...”*.
- Ley 1551 de 2012 artículo 29 **“ARTÍCULO 29.** Modificar el artículo [91](#) de la Ley 136 de 1994, el cual quedará así: **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... 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 1437 de 2011 artículo 7 **“DEBERES DE LAS AUTORIDADES EN LA ATENCIÓN AL PÚBLICO.** Las autoridades tendrán, frente a las personas que ante ellas acudan y en relación con los asuntos que tramiten, los siguientes deberes: (...)2. Garantizar atención personal al público, como mínimo durante cuarenta (40) horas a la semana, las cuales se distribuirán en horarios que satisfagan las necesidades del servicio. (...)9. Habilitar espacios idóneos para la consulta

---

<sup>2</sup> Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

de expedientes y documentos, así como para la atención cómoda y ordenada del público.”.

- Circular externa No. 005 del 11 de febrero de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social que impartió directrices a los Alcaldes para la detección temprana, el control y atención ante la posible introducción del COVID-19.
- 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 No. 1000-24/153 del 17 de marzo de 2020 por medio del cual el Alcalde del Municipio de Villavicencio adoptó medidas de manejo y contención frente a la situación de emergencia por la presencia de casos de Covid-19.
- 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. 1000-24-172 del 24 de marzo de 2020 por medio del cual el Alcalde del Municipio de Villavicencio suspendió los términos en los procesos administrativos, sancionatorios contractuales, de espacio público, policivos, disciplinarios, coactivos, tributarios y las demás actuaciones administrativas.
- Decreto 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”*
- Decreto No. 1000-24/196 del 13 de abril de 2020 por medio del cual se prorrogan los efectos del Decreto No. 1000-24/172 del 2020.
- 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”*.
- Resolución No. 844 del 29 de mayo de 2020 por la cual se prorroga la emergencia sanitaria por el nuevo Coronavirus que causa la COVID -19, se modifica la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, modificada por la Resoluciones 407 y 450 de 2020 y se dictan otras disposiciones.
- Decreto No. 749 del 28 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 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 económica<sup>3</sup>.

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.

---

<sup>3</sup> 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.

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.

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. 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”*, 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 No. 749 del 28 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. 749 del 28 de mayo de 2020 de un decreto legislativo, es evidente que el Decreto No. 1000-24/285 de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Villavicencio-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.

Sumado a lo anterior, se advierte que el Decreto objeto de estudio, se expidió en virtud de las facultades constitucionales conferidas a las autoridades territoriales,

pues el artículo 315 de la Constitución Política, prevé como atribución dirigir la acción administrativa del Municipio, veamos:

“**ARTICULO 315.** Son atribuciones del alcalde:

(...)

3. 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.

(...)”

La anterior disposición, a su vez se desarrolló a través del artículo 91 de la Ley 136 de 1994<sup>4</sup>, que en su tenor literal establece:

“**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.

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.

(...)”

Por su parte, el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, le otorga al Alcalde competencias extraordinarias de policía ante situaciones de emergencia y calamidad, en los siguientes términos:

**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

<sup>4</sup> Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.

respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

(...)

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).

Lo anterior, en consonancia con las medidas sanitarias preventivas que adoptó el Ministerio de Salud y Protección Social para la protección y contención del virus COVID-19.

De tal forma que, se colige que la expedición del Decreto No. 1000-24/285 del 16 junio 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 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 749 del 28 de mayo de 2020 que no son un decreto legislativo.

En consecuencia, a juicio del despacho, no es viable adelantar en el asunto de autos el control inmediato de legalidad del Decreto No. 1000-24/285 del 16 de junio 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 mérito de lo expuesto, se



**RESUELVE**

**PRIMERO: ABSTENERSE DE ASUMIR** conocimiento de control inmediato de legalidad del Decreto No. 1000-24/285 del 16 de junio de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Villavicencio-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 Villavicencio-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](http://www.tameta.gov.co).

**QUINTO:** Por **secretaria**, ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

**Notifíquese y Cúmplase,**



**NELCY VARGAS TOVAR**

**Magistrada**