

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Auto Interlocutorio N° 447

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

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

ASUNTO: DECRETO No. 1000-21/183 DEL 01 DE ABRIL DE 2020  
EXPEDIDO POR EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE  
VILLAVICENCIO-META.

EXPEDIENTE: 50001-23-33-000-2020-00855-00

## I. ANTECEDENTES

El Alcalde del Municipio de Villavicencio-Meta, el día 02 de octubre de 2020 remitió copia del Decreto No. 1000-21/183 del 01 de abril de 2020, *“Por medio del cual se adoptan medidas adicionales a las dispuestas en el Decreto No. 1000-21/170 de 2020 para el mejor ordenamiento del tránsito de vehículos automotores de servicio particular, servicio público individual y motocicletas por las vías públicas de la ciudad de Villavicencio y se dictan otras disposiciones con ocasión a la emergencia sanitaria derivada de la pandemia del coronavirus Covid-19”*, recibido por la Secretaría General de esta Corporación y correspondiéndole por reparto a la suscrita Magistrada.

Si bien es cierto, el Municipio de Villavicencio mediante oficio No. 1030-19.18/3523 del 28 de septiembre de 2020 afirmó que el día 02 de abril de 2020 vía correo electrónico remitió a la secretaria del Tribunal Administrativo del Meta y a la Oficina de Reparto de este Distrito Judicial el Decreto que hoy es objeto de estudio, según la constancia obrante dentro del plenario expedida por el Técnico Grado XI, adscrito a la Secretaria de esta Corporación, se precisó que el correo electrónico no reposaba en la bandeja de entrada del correo electrónico de este Tribunal, ni se remitió por la Oficina Judicial, por lo que dedujo que la no recepción del correo electrónico se debió a un posible error en el servidor debido a temas de conexión o al peso del archivo en la fecha del envío inicial, por lo que pasa el despacho a pronunciarse sobre el Decreto No. 1000-21/183 del 01 de abril de 2020, al evidenciarse que no se ha surtido el correspondiente trámite.

## 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. 1000-21/183 del 01 de abril de 2020, el cual tiene como objeto restringir la circulación de vehículos de servicio público de transporte tipo taxi de lunes a domingo incluidos días festivos para todo el área del Municipio de Villavicencio desde las 00:00 horas del 01 de abril de 2020 hasta las 00:00 horas del 13 de abril de 2020.

Asimismo, se establece la forma de operación de los vehículos tipo taxi, la restricción del número de pasajeros y las respectivas excepciones a la medida, entre otras.

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

- Constitución Política de Colombia **artículos 2** *“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo...”*, **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.”*, Y **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. 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>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.

- Ley 366 de 1996 artículos 2 (La seguridad especialmente la relacionada con la protección de los usuarios, constituye prioridad esencial en la actividad del sector y del sistema de transporte) y 8 (Bajo la suprema dirección y tutela administrativa del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte, las autoridades que conforman el sector y el sistema de transporte serán las encargadas de la organización, vigilancia y control de la actividad transportadora dentro de su jurisdicción y ejercerán sus funciones con base en los criterios de colaboración y armonía propios de su pertenencia al orden estatal. Así mismo el Ministerio de Transporte reglamentará todo lo pertinente al transporte turístico contemplado en la Ley 300 de 1996).
- Ley 769 de 2002 “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”, artículos 3 (Autoridades de Tránsito), 6 (Organismos de Tránsito), 7 (Cumplimiento Régimen Normativo).
- 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.”
- 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. 457 del 22 de marzo de 2020, expedido por el Presidente de la República mediante el cual se impartió nuevas instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del COVID-19 y para mantener el orden público.
- Decreto No. 1000-21/170 del 24 de marzo de 2020 *“Por medio de la cual se dictan disposiciones relativas a limitar la circulación de vehículos particulares y motocicletas, como medida para evitar el contagio y la propagación de Covid-19 en el marco de la emergencia sanitaria”*.
- Decreto No. 482 del 26 de marzo de 2020 “Por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica”

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>2</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.

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 se consignó como antecedente legal el Decreto Legislativo No. 482 del 26 de marzo de 2020 *“Por el cual se dictan medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura, dentro del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica”*, expedido por el Presidente de la República, empero, ello *per se* no significa que el Decreto objeto de estudio deba ser sometido al control inmediato de legalidad.

Lo anterior, en atención a que revisada la materia que regula el Decreto No. 1000-21/183 del 01 de abril de 2020, no versa en estricto sentido sobre los temas que regula el decreto legislativo, pues las medidas centrales adoptadas en el acto objeto de estudio versan sobre la regulación de la circulación de vehículos tipo

---

<sup>2</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.

taxi, sus horarios de circulación y la restricción de circulación de acuerdo al último dígito de la placa, limitándose a adoptar que los vehículos tipo taxi solo podrán brindar el servicio por solicitud vía telefónica o a través de plataformas tecnológicas, por lo que propiamente no se está desarrollando los temas regulados por el Decreto Legislativo No. 482 de 2020.

Ahora, el acto administrativo también invoca el 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”, el cual no cumple 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*, el mismo se profirió 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 el Decreto No.457 de 2020 de un decreto legislativo, es evidente que el Decreto No. 1000-21/183 del 01 de abril 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 ordinarias otorgadas por el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, el cual le concede 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 respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:**

(...)

6. 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.

(...)

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).

En concordancia, con lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 769 de 2002, que señala que el Alcalde Municipal ostenta la calidad de autoridad de tránsito, por lo que debe velar por la seguridad de las personas y las cosas en la vía pública y privada, siendo su función de carácter regulatorio y sancionatorio.

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. 1000-21/183 del 01 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 obedece propiamente 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 No. 417 de 2020, pues el mismo 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 que no es 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. 1000-21/183 del 01 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 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. 1000-21/183 del 01 de abril 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,**

**Firmado Por:**

**NELCY VARGAS TOVAR**

**MAGISTRADO**

**TRIBUNAL 004 ADMINISTRATIVO MIXTO DE LA CIUDAD DE VILLAVICENCIO-META**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**f34e7fc0172daf2a3f1446165dcdefff11dceafa231c60c09cbe2464217d2150**

Documento generado en 14/10/2020 05:23:13 p.m.

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**

**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Control Inmediato de Legalidad No. 50001-23-33-000-2020-00855-00

Acto sometido a control: Decreto No. 183 del 01 de abril de 2020 del Municipio de Villavicencio-Meta.