

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META
Magistrado: CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO**

Villavicencio, primero (1) de abril de dos mil veinte (2020)

TRÁMITE:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
DEMANDANTE:	GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE
ACTO EXPEDIDO:	DECRETO No. 053 DEL 17 DE MARZO DE 2020
RADICADO:	50001-23-33-000-2020-00163-00

I. AUTO

Procede el Despacho a realizar el estudio del cumplimiento de las exigencias normativas que debe reunir el asunto de la referencia.

II. ANTECEDENTES

Correspondió a este Despacho, la solicitud remitida por el Departamento del Guaviare¹ con el fin de que se realice el control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 053 del 17 de marzo de 2020 «*Por medio del cual se adoptan en el Departamento del Guaviare medidas de preparación, contención y mitigación del riesgo causado por el coronavirus COVID-19, y se dictan otras disposiciones*», expedido por el Gobernador.

III. CONSIDERACIONES

Se recuerda inicialmente, que la facultad del Presidente de la República para declarar el Estado de Emergencia se encuentra prevista en el artículo 215 de la Constitución Política, y tiene lugar cuando se presentan circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la misma Constitución, que perturban o amenazan perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyen grave calamidad pública.

Con ocasión de que la Organización Mundial de la Salud declaró el coronavirus – COVID-19- como emergencia de salud pública de importancia internacional, y el 6 de marzo se dio a conocer el primer caso de contagio en el territorio colombiano, y

¹ Conforme a la solicitud remitida el 27 de marzo de 2020 y al acta de reparto que data del 30 de marzo de 2020, recibida por el Despacho, a través de correo electrónico el mismo día.

fue declarada esta enfermedad como pandemia el 11 de marzo de 2020 por la OMS; a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró el «Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional».

Así mismo, en virtud de la emergencia sanitaria declarada mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, disponiendo que la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del -COVIC-19-, estaría en cabeza del Presidente de la República; y seguidamente, a través del Decreto No. 420 de 2020, se impartieron instrucciones dirigidas a los gobernadores y alcaldes, para expedir normas en materia de orden público, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia.

Por su parte, el Gobernador del Departamento del Guaviare expidió el Decreto No. 053 del 17 de marzo de 2020, con el fin de adoptar medidas de preparación, contención y mitigación del riesgo causado por el coronavirus COVID-19, sobre el cual se realiza el análisis de procedencia del trámite de control inmediato de legalidad.

Aclarado lo anterior, se tiene que los artículos 20² de la Ley 137 de 1994 y 136³ de la Ley 1437 de 2011, establecen que 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, tendrán un control inmediato de legalidad, 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. Para lo cual, las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.

En cuanto a la competencia para conocer de estos asuntos, el numeral 14 del artículo 151 del C.P.A.C.A, establece que corresponde a los Tribunales Administrativos con jurisdicción en el lugar donde el acto fue expedido; y el artículo 185 *ibídem*, dispone el trámite de control inmediato de actos administrativos reglamentarios como desarrollo de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

² **“Artículo 20. Control de legalidad.** 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, tendrán un control inmediato de legalidad, 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.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.”

³ **“Artículo 136. Control inmediato de legalidad.** 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, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción 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, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.”

Respecto de los presupuestos de procedencia de este medio de control, el Consejo de Estado⁴, ha señalado que se requiere «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».

Pues bien, revisados los antecedentes que dieron lugar a la expedición del Decreto No. 053 del 17 de marzo de 2020, se observa que tuvo como sustento, *i)* los artículos 2, 49, 296 de la Constitución Política, relacionados con la protección de las personas como uno de los fines esenciales del Estado, con el servicio a la salud, que incluye su promoción, protección y recuperación, con la conservación del orden público y la aplicación inmediata de los actos del Presidente de la República, *ii)* el artículo 305⁵ de la Constitución Política, que determina las atribuciones de los Gobernadores; *iii)* la Ley 1751 de 2015, que regula el derecho fundamental a la salud; *iv)* los informes emitidos por la Organización Mundial de la Salud que alertaron la propagación del virus COVID-19 a nivel mundial, y la declaratoria de pandemia realizada el 11 de marzo de 2020; *v)* las Circulares No. 005 del 11 de febrero y No. 018 del 10 de marzo de 2020, con las cuales el Ministerio de Salud impartió a los entes territoriales las directrices para la detección, el control, y la atención ante la introducción del nuevo coronavirus; *vi)* la Circular 039 del 6 de marzo del 2020, a través de la cual, la Secretaria Departamental de Salud del Guaviare declaró la alerta amarilla para el sector salud; *vii)* Circular conjunta del 9

⁴ Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo - Rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00 - sentencia del 31 de mayo de 2011. Mp. Gerardo Arenas Monsalve.

⁵ "Artículo 305. Son atribuciones del gobernador:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del Gobierno y las ordenanzas de las Asambleas Departamentales.
2. Dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes.
3. Dirigir y coordinar los servicios nacionales en las condiciones de la delegación que le confiera el Presidente de la República.
4. Presentar oportunamente a la asamblea departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos.
5. Nombrar y remover libremente a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y de las empresas industriales o comerciales del Departamento. Los representantes del departamento en las juntas directivas de tales organismos y los directores o gerentes de los mismos son agentes del gobernador.
6. Fomentar de acuerdo con los planes y programas generales, las empresas, industrias y actividades convenientes al desarrollo cultural, social y económico del departamento que no correspondan a la Nación y a los municipios.
7. Crear, suprimir y fusionar los empleos de sus dependencias, señalar sus funciones especiales y fijar sus emolumentos con sujeción a la ley y a las ordenanzas respectivas. Con cargo al tesoro departamental no podrá crear obligaciones que excedan al monto global fijado para el respectivo servicio en el presupuesto inicialmente aprobado.
8. Suprimir o fusionar las entidades departamentales de conformidad con las ordenanzas.
9. Objeter por motivos de inconstitucionalidad, ilegalidad o inconveniencia, los proyectos de ordenanza, o sancionarlos y promulgarlos.
10. Revisar los actos de los concejos municipales y de los alcaldes y, por motivos de inconstitucionalidad o ilegalidad, remitirlos al Tribunal competente para que decida sobre su validez.
11. Velar por la exacta recaudación de las rentas departamentales, de las entidades descentralizadas y las que sean objeto de transferencias por la Nación.
12. Convocar a la asamblea departamental a sesiones extraordinarias en las que sólo se ocupará de los temas y materias para lo cual fue convocada.
13. Escoger de las ternas enviadas por el jefe nacional respectivo, los gerentes o jefes seccionales de los establecimientos públicos del orden nacional que operen en el departamento, de acuerdo con la ley.
14. Ejercer las funciones administrativas que le delegue el Presidente de la República.
15. Las demás que le señale la Constitución, las leyes y las ordenanzas."

de marzo de 2020, por medio de la cual los Ministros de Educación Nacional y de Salud y Protección Social, emitieron recomendaciones para el manejo y control de la infección respiratoria; viii) la Resolución No. 0380 del 10 de marzo de 2020, en la que el Ministerio de Salud y Protección Social adopta medidas preventivas sanitarias para controlar la propagación de la epidemia; ix) la Resolución No. 385 del 12 de marzo del 2020, a través de la cual, el Ministerio de Salud y Protección Social declara la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020; x) los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, según los cuales, los Gobernadores cuentan con el poder extraordinario para la prevención del riesgo ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad, así como las competencias de Policía que de manera extraordinaria tiene los Gobernadores; xi) el Consejo Departamental de Gestión de Riesgo realizado el 17 de marzo de 2020 que determinó las medidas de contención en el Departamento del Guaviare; y xii) el Decreto No. 052 del 17 de marzo de 2020 que declaró la situación de Calamidad Pública en el Departamento del Guaviare, por el termino de seis (6) meses, previo concepto favorable del Consejo Departamental de Gestión de Riesgo de Desastres.

Así, se advierte que de conformidad con la Ley 1801 de 2016⁶ o Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, -invocada en el acto objeto de control-, los gobernadores y alcaldes pueden disponer de acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

Igualmente, haciendo remisión a Ley 1523 de 2012⁷, establece que los gobernadores y alcaldes son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción -artículo 12-, y que los gobernadores son agentes del Presidente de la República en materia de orden público y desarrollo, lo cual incluye la gestión del riesgo de desastres, por lo que deben responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo en el ámbito de su competencia territorial -artículo 13-.

Así las cosas, y teniendo en cuenta que el Decreto No. 053 del 17 de marzo de 2020 fue expedido en virtud de las competencias que le ha otorgado la Constitución y la Ley a los Gobernadores, el Despacho considera que la naturaleza del presente acto administrativo, aunque se profirió de forma paralela con la declaratoria del Estado de Emergencia en el territorio nacional, no corresponde a un acto que esté desarrollando un decreto legislativo del Presidente expedido en virtud del estado

⁶ Artículos 14 y 202

⁷ "Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones"

de excepción.

Lo anterior, por cuanto el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, en virtud del cual, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, coincide con la fecha de expedición del Decreto No. 053, emitido por el Gobernador del Guaviare; y de esta manera se explica que no se hubiera fundado tampoco en los Decretos 418 y 420 del 18 de marzo de 2020, que impartieron instrucciones dirigidas a los gobernadores y alcaldes, para expedir normas en materia de orden público, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia.

Por lo anterior, es claro que el Decreto No. 053 del 17 de marzo de 2020 no fue expedido por el Gobernador del Guaviare en ejercicio de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, pues la facultad para ello no se deriva de manera directa de la declaratoria del estado de excepción, sino que las otorga directamente la Constitución y la Ley, y precisamente pueden emplearse en medio situaciones como las que se están viviendo.

Debe el Despacho precisar, que si se quisiera establecer una regla metodológica para definir el ámbito de competencia material del Tribunal en los controles de legalidad derivado de lo establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, cabría indicar que corresponde a aquellos actos administrativos que son expedidos por las autoridades territoriales como consecuencia de una facultad derivada del decreto que declaró el estado de excepción o de los decretos legislativos expedidos como consecuencia del mismo; de tal forma, que si las decisiones que se toman en el acto sometido a control no devienen de estos decretos legislativos, sino que se expiden en desarrollo de atribuciones que preexistían, en principio no son susceptibles del control inmediato de legalidad, pues el artículo 136 del C.P.A.C.A es claro al indicar que son objeto de control *«Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos.»*

Lo anterior, no supone que el decreto remitido no tenga control judicial, sino que el mismo debe realizarse a través de los medios de control de Nulidad y de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, pues el control inmediato de legalidad tiene un alcance limitado a los aspectos ya que fueron indicados.

En ese orden de ideas, el Despacho se abstendrá de dar trámite al control inmediato de legalidad del Decreto No. 053 del 17 de marzo de 2020 expedido por el Gobernador del Departamento del Guaviare, comoquiera que las decisiones que contiene dicho acto administrativo se relacionan con las facultades como autoridad de Policía *–como establecer las medidas de protección y contención para evitar la propagación de la pandemia del Coronavirus COVID-19 hasta el 30 de mayo de 2020, que consisten en restringir la operación de vuelos comerciales y chárter cuyo objeto sea el*

transporte de pasajeros; restringir la circulación de todo tipo de vehículos que ingresen o transiten en las diferentes vías del Departamento a partir de las 9:00 p.m. hasta las 5:00 am, con las respectivas excepciones; restringir el ingreso al Departamento de personal extranjero de algunos países; la suspensión de reuniones en donde asistan más de cincuenta personas; prohibir el expendio y consumo de bebidas embriagantes desde las 6:00 p.m. hasta las 10:00 a.m; decretar el toque de queda a partir de las 9:00 p.m. hasta las 5:00 a.m.; el cierre temporal de todo tipo de actividades turísticas en el departamento; el lineamiento para el manejo del aislamiento domiciliario, para quienes hubiera llegado del exterior; y las previsiones sancionatorias conforme a la Ley 1801 de 2016-, expedidas en el marco de las competencias que le atribuye la Constitución y la Ley a los mandatarios departamentales, y atendiendo además a las recientes instrucciones impartidas por el Presidente de la República igualmente en materia de orden público.

En mérito de lo expuesto, el Despacho,

RESUELVE


PRIMERO: NO AVOCAR conocimiento para realizar el control inmediato de legalidad del Decreto No. 053 del 17 de marzo de 2020 expedido por el Gobernador del Departamento del Guaviare «*Por medio del cual se adoptan medidas transitorias para garantizar el orden público en el Municipio de Castilla la Nueva, con ocasión a la declaratoria de Calamidad Pública efectuada mediante Decreto Municipal No. 070 de 2020*», por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFICAR personalmente este proveído al Ministerio Público, mediante mensaje dirigido al buzón de notificaciones electrónicas de la entidad.

TERCERO: COMUNICAR la presente decisión al Gobernador del Departamento del Guaviare.

CUARTO: INFORMAR a la comunidad de esta decisión, a través de su *publicación* en el sitio web tanto de la Rama Judicial como del Tribunal Administrativo del Meta, y en la red social twitter de esta corporación.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO
 Magistrado