



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**

Villavicencio, trece (13) de abril de dos mil veinte (2020)

**RADICACIÓN:** 50 001 23 33 000 2020 00167 00  
**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**ASUNTO:** DECRETO 056 DEL 20 DE MARZO DE 2020, PROFERIDO POR EL GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE

Procede el despacho a establecer si el acto administrativo de la referencia, es o no susceptible del control inmediato de legalidad, conforme a lo siguiente:

### **I. ANTECEDENTES**

La Gobernación del Departamento del Guaviare, en supuesto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 136 del CPACA, remitió el Decreto No. 056 del 20 de marzo de 2020, "POR EL CUAL SE ADICIONA EL DECRETO No 055 DE 2020", a efectos de que el Tribunal Administrativo del Meta, se pronuncie sobre su legalidad.

El conocimiento del asunto correspondió al Despacho 005, a cargo de la suscrita, según se advierte del Acta de Reparto del 30 de marzo de 2020.

### **II. CONSIDERACIONES**

#### **a) Competencia del Despacho:**

De acuerdo con lo previsto en el numeral 14 del artículo 151 del CPACA, y teniendo en cuenta que no se trata de una demanda, ni aun ha iniciado el trámite o proceso, razón por la cual la presente providencia no se encuentra en la hipótesis prevista en el artículo 125 del mismo estatuto procedimental, en armonía con los numerales 1-4 del artículo 243 ibídem, el magistrado ponente es competente para estudiar si el presente caso es susceptible del control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 ibídem.

#### **b) Problema Jurídico:**

Corresponde al Despacho determinar si el acto administrativo atrás referido, cumple los requisitos de ley que lo hacen ser susceptible del control inmediato de legalidad.

Para efectos de establecer lo anterior, se hará referencia a (i) los requisitos señalados en la ley que dan lugar al control inmediato de legalidad, y, (ii) se resolverá el caso concreto.

**c) Requisitos de procedibilidad del control inmediato de legalidad:**

La Constitución Política, en el Título VII (De la Rama Ejecutiva), Capítulo 6° (Arts. 212, 213 y 215) habilita al Presidente de la República, con ciertos requisitos, por unas causas precisas y con unas facultades también determinadas, a declarar los Estados de Excepción denominados: (i) Estado de Guerra Exterior, (ii) Estado de Conmoción Interior y (iii) la Emergencia Económica, Social y Ecológica, cuya Ley Estatutaria que los desarrolla es la Ley 137 de 1994, revisada previamente por la Corte Constitucional mediante sentencia C-179 de 1994.

Ese último Estado de Excepción *-Emergencia Económica, Social y Ecológica-*, que es el que en esta ocasión nos interesa, responde a hechos que amenacen o perturben grave e inminentemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública, por lo que el Gobierno Nacional tiene facultades para expedir los decretos con fuerza de ley que considere necesarios para superar la situación e impedir la extensión de sus efectos.

En virtud de lo anterior, y en atención a la pandemia provocada por el Coronavirus (COVID-19) declarada como tal el 11 de marzo del año en curso, por la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Gobierno Nacional expidió el Decreto 417 del 17 de marzo del 2020<sup>1</sup>, declarando el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, por el término de 30 días calendario.

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 establece 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. 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*" (Subrayado fuera de texto).

A su vez, el artículo 136 del CPACA establece 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 Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se*

<sup>1</sup> "por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional"

*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”.*

Así pues, como lo ha indicado el Consejo de Estado<sup>2</sup>, el control de legalidad se refiere a uno de naturaleza automática constituido como garantía de los derechos de los ciudadanos y para el mantenimiento de la legalidad en abstracto en relación con los poderes del Ejecutivo durante los Estados de Excepción. Además, esa Corporación ha esquematizado los presupuestos de procedencia del referido medio de control, en consonancia con las normas transcritas previamente, así:

*“(…) En la anotada dirección y con el fin de esquematizar los presupuestos de procedibilidad del aludido control inmediato de legalidad, la jurisprudencia de esta Sala ha precisado lo siguiente:*

*“De acuerdo con esta regla son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber:*

- 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” (...)*<sup>3</sup>. (Subrayado fuera del texto)

De lo anterior surge claramente, que como quiera que se trata de un control judicial de naturaleza excepcional, necesariamente el incumplimiento de cualquiera de tales condicionamientos, impide que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, asuma el conocimiento por esa vía y por ende efectúe un juicio de legalidad sin que medie demanda alguna.

#### **d) Análisis del caso concreto:**

En el presente asunto, como se mencionó inicialmente, la entidad territorial, pretende que en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 136 del CPACA, se examine la legalidad del acto administrativo proferido por su mandatario; sin embargo, de entrada es palmario que no reúne uno de los requisitos atrás señalados para que sea susceptible de control judicial de manera automática, como quiera que de su misma motivación se extrae que no fue expedido en desarrollo del Estado de Emergencia,

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 31 de mayo de 2011. Radicado 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). CP: Gerardo Arenas Monsalve.

<sup>3</sup> *Ibíd.*

Económica, Social y Ecológica, declarado por el Presidente de la República mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Lo anterior, por cuanto el acto remitido para su revisión fue proferido con fundamento en ejercicio de las facultades ordinarias de orden constitucional y legal, en especial, las conferidas por los artículos 2, 209 y 305 de la Constitución Política, los cuales se refieren a los fines esenciales del Estado, la función administrativa y las atribuciones del gobernador, respectivamente; la Ley 1523 de 2012<sup>4</sup> y; los artículos 14<sup>5</sup> y 202<sup>6</sup> de la Ley 1801 de 2016<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> "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."

<sup>5</sup> "**Artículo 14. Poder extraordinario para prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad.** Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar 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.

**PARÁGRAFO.** Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9ª de 1979, la Ley 65 de 1993, Ley 1523 de 2012 frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declarar la emergencia sanitaria."

<sup>6</sup> "**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:

1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.
2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.
3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.
4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.
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.
9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.
10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.
11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.
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."

<sup>7</sup> "Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana."

Ahora, la parte motiva del decreto remitido hace referencia al Decreto 418 de 18 de marzo de 2020<sup>8</sup> y el Decreto 420 de 18 de marzo 2020<sup>9</sup>. Asimismo, aclara que el 19 de marzo la Gobernación expidió el Decreto Departamental No. 055, *“Por medio del cual se adoptan como medida de contención y mitigación del riesgo causado por el coronavirus COVID-19, la restricción transitoria de la movilidad de personas y vehículos en el Departamento del Guaviare”*. Finalizó indicando que el artículo tercero de éste decreto permite la circulación de personas y vehículos para desempeñar actividades indispensables para prestar o recibir servicios, lo cual hacía necesario adicionar una serie de actividades exentas con el fin de mitigar el impacto de las medidas adoptadas.

Con fundamento en todo lo anterior, el acto remitido establece una adición al Decreto Departamental No. 055 de 2020 referente a nueve (9) actividades exentas a la restricción transitoria de la movilidad de personas y vehículos del Departamento del Guaviare adoptado en el prenotado acto administrativo.

Resulta imperioso aclarar que existió un pronunciamiento previo referente a la solicitud del control inmediato de legalidad del decreto principal (No. 055 del 19 de marzo de 2020)<sup>10</sup> en el cual se dispuso no avocar conocimiento del medio de control que nos ocupa. Por tanto, el decreto adicional que ocupa la atención del despacho en este momento, debe sujetarse a lo que allí está resuelto. Sin embargo, se verificará el decreto accesorio remitido con el objeto de establecer si éste incluye o no una modificación sustancial que desarrolle un decreto legislativo expedido en el indicado Estado de Excepción.

Ahora bien, el despacho considera que aun cuando el acto administrativo en mención se refiere a los Decretos 418 y 420 del 18 de marzo de 2020, ello no implica que con el decreto adicional remitido se esté desarrollando alguno de los decretos legislativos proferidos con ocasión de la declaratoria del Estado de Excepción, sino que el mismo fue proferido en ejercicio de funciones constitucionales y legales ordinarias, como pasa a exponerse.

En primer lugar, el Decreto 418 de 18 de marzo de 2020<sup>11</sup> determina, entre otros, que la dirección del orden público con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos, en el marco de la emergencia

<sup>8</sup>Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”

<sup>9</sup>Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”

<sup>10</sup>Tribunal Administrativo del Meta, M.P. Héctor Enrique Rey Moreno, proceso con radicado 50001-23-33-000-2020-166-00. El Despacho 003 de este tribunal, mediante auto de 02 de abril de 2020, dispuso no avocar conocimiento de control inmediato de legalidad del Decreto No. 055 del 19 de marzo de 2020, expedido por el Gobernador del Departamento del Guaviare, por no haber sido expedido en desarrollo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, declarado por el Presidente de la República mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, ni como fundamento en los demás decretos legislativos suscritos por el Gobierno Nacional, sino en uso de atribuciones constitucionales y legales ordinarias.

<sup>11</sup>Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”

sanitaria causada por dicho virus, está en cabeza del Presidente de la República. Este acto administrativo se fundamenta en disposiciones constitucionales y legales, así como en la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020. De lo cual se extrae que no desarrolla un decreto legislativo expedido en el marco del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, máxime si se atiende a que el mismo no es invocado expresamente como fundamento. Así las cosas, el uso por parte del acto administrativo territorial del Decreto 418 de 18 de marzo de 2020, no implica que aquel deba ser sometido al control inmediato de legalidad.

En segundo lugar, el acto remitido hace alusión al Decreto 420 de 18 de marzo 2020<sup>12</sup>, empero, éste está sometido al mismo razonamiento hecho en el párrafo anterior, ya que el fundamento de dicho decreto no es el Estado de Excepción, sino disposiciones normativas preexistentes de orden constitucional y legal referentes a las facultades necesarias para el mantenimiento del orden público, así como la emergencia sanitaria declarada mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 y otras decisiones tomadas frente a la situación causada por el Coronavirus (COVID-19), lo que hacía necesario impartir órdenes a los alcaldes y gobernadores para preservar la salud y la vida, evitar el contagio y propagación del virus, garantizar el abastecimiento de alimentos y otros elementos de primera necesidad. De manera que, este decreto no es uno de naturaleza legislativa expedido por virtud del Estado de Excepción que habilite a la jurisdicción a ejercer el control inmediato de legalidad del acto remitido para este efecto.

Dicho lo anterior, el Despacho encuentra que el acto remitido está adicionando las medidas adoptadas en el decreto principal, fundamentándose en disposiciones constitucionales y legales preexistentes, extrayéndose de ello que no desarrolla un decreto ley expedido en el marco del Estado de Excepción y, en consecuencia, el acto administrativo territorial objeto de estudio no es de aquellos que deba someterse a control de legalidad por la vía automática.

Con esto, lo que se quiere significar es que el objeto de revisión automática o inmediata de la legalidad que corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el ámbito territorial, debe ceñirse estrictamente a aquellos actos administrativos territoriales que ejecutan o aplican los decretos legislativos que adoptan las medidas por parte del Gobierno Nacional "*destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos*"<sup>13</sup>. De tal manera que, todo lo que se encuentre por fuera de esa zona, acudiendo a otro tipo de facultades que existen en el

---

<sup>12</sup> Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19"

<sup>13</sup> Constitución Política, artículo 215, inciso segundo.

ordenamiento jurídico, pero que no son desarrollo de esos decretos legislativos, se escapa al medio de control que hoy nos ocupa.

Así las cosas, y en atención a que el Decreto remitido, no es un acto administrativo que deba someterse al control inmediato de legalidad, dispuesto en los artículos 136 y 185 del CPACA, no se asumirá el conocimiento del mismo.

Finalmente, resulta pertinente exhortar a la autoridad administrativa, para que en lo sucesivo se abstenga de remitir actos administrativos distintos a aquellos susceptibles de control inmediato de legalidad, conforme a las elementales reglas y requisitos atrás señalados, salvo dudas razonables que deberá expresar, ya que la remisión indiscriminada de tales actos, como está sucediendo en este momento por todas las entidades territoriales (departamentos y municipios) comprendidas por este tribunal, congestiona el aparato judicial e impide que se puedan atender asuntos que realmente se enmarquen en el citado control, o que también gozan de prelación constitucional, o incluso otros cuyo estudio podría adelantarse por el despacho, máxime cuando el ente territorial bien podría a través de la correspondiente dependencia, mediante una valoración precisa y adecuada determinar cuáles son las medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos en virtud del Estado de Emergencia, que deben ser sometidas al análisis de legalidad.

Acompasado a tal advertencia, no sobra indicar que ello no significa que el acto en cuestión no sea susceptible de control judicial, como quiera que siendo un acto proferido en uso de facultades ordinarias, puede ser enjuiciado a través de los medios de control ordinarios previstos en el CPACA, entre ellos, la nulidad, para los cuales deberá mediar una demanda con los requisitos de ley.

En mérito de lo expuesto, el Despacho 005 del Tribunal Administrativo del Meta,

#### **R E S U E L V E:**

**PRIMERO:** **NO ASUMIR** el conocimiento de control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 056 del 20 de marzo de 2020, expedido por la Gobernación del Departamento del Guaviare, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** Notifíquese la presente decisión al Gobernador del Departamento del Guaviare y al Delegado del Ministerio Público, como lo indica el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 612 del C.G.P, mediante mensaje dirigido al buzón electrónico exclusivo


Control inmediato de legalidad  
Rad. 50001 23 33 000 2020 00167 00  
Asunto: Decreto No. 056 del 20 de marzo de 2020,  
proferido por el Gobernador del Departamento del  
Guaviare.

para notificaciones judiciales de que trata el artículo 197 del C.P.A.C.A.

**TERCERO:** Por Secretaría, publíquese la presente decisión, a través del espacio que ostente este Tribunal en el sitio web de la Rama Judicial, y en la página web y la red social TWITTER del Tribunal Administrativo del Meta.

**CUARTO:** Una vez ejecutoriada esta providencia, como ha sido tramitado de manera netamente digital, archívese el expediente en la misma forma, dejando las constancias del caso y con las seguridades que ello exija.

**NOTIFÍQUESE.**



**CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ**  
**MAGISTRADA**