



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, veintisiete (27) de abril de dos mil veinte (2020)

RADICACIÓN: 50 001 23 33 000 2020 00340 00
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ASUNTO: DECRETO 077 DEL 17 DE ABRIL 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 Guaviare, en supuesto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 136 del CPACA, remitió el Decreto No. 077 del 17 de abril de 2020, "*POR EL CUAL SE RATIFICA LA DECLARATORIA DE CALAMIDAD PÚBLICA EN EL DEPARTAMENTO DEL GUAVIARE*", 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 22 de abril 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 (ii) 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 2020¹, 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 expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de*

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

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 Estado², 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” (…)³. (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.

En el decreto que se analiza, se observa de sus considerandos que el 17 de marzo de 2020, el Departamento del Guaviare mediante Decreto No. 052 declaró *“(…) la situación de calamidad pública en el Departamento del Guaviare, por el término de seis*

² 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.

³ *Ibidem*.

(6) meses (...)". No obstante, comoquiera que mediante Acuerdo 058 de 2020 expedido por la Comisión Rectora del DGR se estableció que "en caso de que el proyecto de inversión tenga por objeto atender una calamidad pública, se deberá anexar la copia del acto administrativo de declaratoria de la situación de calamidad pública vigente, expedido con posterioridad al 17 de marzo de 2020...", y, la Gobernación del Guaviare se encuentra diligenciando ante la Secretaría Técnica del OCAD Región de los Llanos el trámite de aprobación de dos inversiones en el marco de las disposiciones establecidas en el Decreto Legislativo 513 del 02 de abril de 2020, se profirió el Decreto 077 del 17 de abril de 2020, consignando nuevamente lo resuelto en el primero, al ratificar cada una de las decisiones allí proferidas.

En ese orden de ideas, resulta imperioso aclarar que existió un pronunciamiento previo referente a la solicitud del control inmediato de legalidad del decreto principal (No. 052 del 17 de marzo de 2020)⁴ en el cual se dispuso no asumir conocimiento del medio de control que nos ocupa. Por tanto, el decreto que ratifica tales disposiciones, que ocupa la atención del despacho en este momento, debe sujetarse a lo que allí está resuelto.

Sin embargo, se debe verificar todo el decreto remitido, con el objeto de establecer si éste incluye o no una modificación sustancial y distinta a los temas respecto de los cuales se pronunció este Tribunal con ocasión del decreto principal, y en este sentido se observa que no incluye tal modificación que desarrolle un decreto legislativo expedido en el indicado Estado de Excepción, pues, 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 1, 2, 11, 49, 209 Y 305 de la Constitución Nacional, los artículos 94 y 95 del Decreto 1222 de 1986 y la Ley 1523 de 2012, normas que fueron previamente analizadas por el despacho al momento de decidir no asumir conocimiento del decreto principal.

Si bien adicionalmente se hace alusión al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, se tiene que el Decreto que declara el Estado de Excepción de ninguna manera puede ser desarrollado directamente por las autoridades territoriales porque corresponde al Gobierno Nacional expedir los Decretos Legislativos para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, y solo para desarrollar éstos a nivel territorial, es que los mandatarios territoriales pueden dictar actos administrativos de carácter general, que vendrían a ser el objeto del control inmediato de legalidad.

⁴Tribunal Administrativo del Meta, M.P. Claudia Patricia Alonso Pérez, proceso con radicado 50 001 23 33 000 2020 00164 00. Mediante auto de 02 de abril de 2020, dispuso no asumir conocimiento de control inmediato de legalidad del Decreto No. 052 del 17 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.

Asimismo, se mencionan los Decretos 457 del 22 de marzo de 2020 y 531 del 08 de abril de 2020, sin embargo, lo cierto es que el fundamento de aquellos, no es el Estado de Excepción, pues si se revisa su motivación, nada dijo el Gobierno Nacional sobre estar haciendo uso de las facultades propias de la *Emergencia Económica, Social y Ecológica*, por el contrario, se sustentan esencialmente en normas de orden público, algunas de ellas, es cierto, son facultades dadas constitucional y legalmente para afrontar situaciones de anormalidad, pero tales circunstancias no son necesariamente las de un Estado de Excepción, y por ende se podría acudir a ellas sin necesidad de esta declaratoria, y también se menciona la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 declarada en la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 emanada del Ministerio de Salud y la Protección Social⁵, lo que indica que el 457 y el 531 no son decretos legislativos expedidos por virtud del Estado de Excepción, de allí que su aplicación mediante el acto administrativo territorial no es de aquellos que deba someterse a control de la legalidad.

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

⁵ Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus. Esta Resolución a su vez fue dictada por el Ministro de Salud y Protección Social invocando las atribuciones contenidas en las siguientes normas:

- (i) El artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"*

ARTÍCULO 69. DECLARACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA Y/O EVENTOS CATASTRÓFICOS. *El Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) podrá declarar la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos, cuando se presenten situaciones por riesgo de epidemia, epidemia declarada, insuficiencia o desabastecimiento de bienes o servicios de salud o eventos catastróficos que afecten la salud colectiva, u otros cuya magnitud supere la capacidad de adaptación de la comunidad en la que aquel se produce y que la afecten en forma masiva e indiscriminada generando la necesidad de ayuda externa.*

En los casos mencionados, el MSPS determinará las acciones que se requieran para superar las circunstancias que generaron la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos con el fin de garantizar la existencia y disponibilidad de talento humano, bienes y servicios de salud, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional. Cuando las acciones requeridas para superar dichas circunstancias tengan que ver con bienes en salud, la regulación que se expida deberá fundamentarse en razones de urgencia extrema.

Lo dispuesto en este artículo podrá financiarse con los recursos que administra el Fosyga o la entidad que haga sus veces, o por los demás que se definan.

- (ii) El artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016, *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social"*
Artículo 2.8.8.1.4.3 Medidas sanitarias. Con el objeto de prevenir o controlar la ocurrencia de un evento o la existencia de una situación que atenten contra la salud individual o colectiva, se consideran las siguientes medidas sanitarias preventivas, de seguridad y de control: a. Aislamiento o internación de personas y/o animales enfermos; b. Cuarentena de personas y/o animales sanos; c. Vacunación u otras medidas profilácticas de personas y animales; d. Control de agentes y materiales infecciosos y tóxicos, vectores y reservorios; e. Desocupación o desalojamiento de establecimientos o viviendas; f. Clausura temporal parcial o total de establecimientos; g. Suspensión parcial o total de trabajos o servicios; h. Decomiso de objetos o productos; i. Destrucción o desnaturalización de artículos o productos si fuere el caso; j. Congelación o suspensión temporal de la venta o empleo de productos y objetos.
- (iii) El artículo 2 del Decreto Ley 4107 de 2011, *Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social.*
Artículo 2. Funciones. El Ministerio de Salud y Protección Social, además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 cumplirá las siguientes: /.../

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*"⁶. De tal manera que, todo lo que se encuentre por fuera de esa zona, acudiendo a otro tipo de facultades que existen en el 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 aclarar que si bien es cierto en providencias similares a ésta, se venía exhortando a las autoridades administrativas, para que en lo sucesivo se abstuvieran de remitir actos administrativos distintos a aquellos susceptibles de control inmediato de legalidad, conforme a las elementales reglas y requisitos atrás señalados, y según tesis sostenida por este despacho y atrás desarrollada; a partir del pasado 23 de abril se abandonó tal práctica del exhorto⁷, en tanto al interior de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, se ha suscitado un variopinto de tesis a nivel nacional, una de ellas derivada del auto de ponente proferido por un despacho de la Sección Segunda del Consejo de Estado⁸, a la cual se oponen los autos también de ponente de las Secciones Primera⁹ y Quinta¹⁰, éstos últimos contentivos de la tesis aplicada por este Tribunal y que seguirá sosteniendo hasta tanto se produzca una unificación jurisprudencial, o línea mayoritaria que permita darle mayor fuerza a los argumentos de la tesis contraria a la que hoy sostenemos.

Aunado a lo anterior, no sobra indicar que ello no significa que el acto en cuestión no sea susceptible de control judicial, comoquiera 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, máxime si se tiene en cuenta que para el trámite de tal medio de control los términos no se encuentran suspendidos, conforme al Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura.

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

⁶ Constitución Política, artículo 215, inciso segundo.

⁷ Ver radicados de este despacho 50 001 23 33 000 2020 00286 00, 50 001 23 33 000 2020 00290 00, 50 001 23 33 000 2020 00308 00, 50 001 23 33 000 2020 00315 00, y 50 001 23 33 000 2020 00322 00

⁸ Auto del 15 de abril de 2020, C.P. William Hernández Gómez, radicado 110010315000 2020 01006 00

⁹ Auto del 31 de marzo de 2020, C.P. Oswaldo Giraldo López, radicado 110010315000 2020 00958 00

¹⁰ Auto del 31 de marzo de 2020, C.P. Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez, radicado 110010315000 2020 00950 00

RESUELVE:

- PRIMERO:** **NO ASUMIR** el conocimiento de control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 077 del 17 de abril de 2020, expedido por el Gobernador 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 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