

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



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

Villavicencio, dos (02) de abril de dos mil veinte (2020)

TRÁMITE:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
DEMANDANTE:	GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO DEL GUAINÍA
ACTO EXPEDIDO:	DECRETO No. 215 DEL 18 DE MARZO DE 2020
RADICADO:	50001-23-33-000-2020-00195-00

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 Guainía¹ con el fin de que se realice el control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 215 del 18 de marzo de 2020 «*Por el cual se declara Emergencia Sanitaria en el Departamento del Guainía y se adoptan medidas de preparación, contención y mitigación del riesgo causada por 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 al acta de reparto que data del 30 de marzo de 2020, recibida por el Despacho, a través de correo electrónico el 1 de abril de 2020.

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 Guainía expidió el Decreto No. 215 del 18 de marzo de 2020, declarando la Emergencia Sanitaria en el Departamento y adoptando las medidas de preparación, contención y mitigación del riesgo causada por 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. 215 del 18 de marzo de 2020, se observa que tuvo como sustento, *i)* los artículos 2, 49 y 209 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, y con el desarrollo de la función administrativa mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones, *ii)* el numeral 44.3.5 del artículo 44 de la Ley 715 de 2001; *iii)* los artículos 1, 3, 12 y 13 de la Ley 1523 de 2012; *iv)* la Declaratoria de pandemia realizada el 11 de marzo de 2020 por la Organización Mundial de la Salud; *v)* la Circular No. 005 del 11 de febrero de 2020, a través de la cual, 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 Guainía declaró la alerta amarilla para el sector salud; *vii)* la Resolución No. 0380 del 10 de marzo de 2020, en la que el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó medidas preventivas y sanitarias en el país; y *viii)* la Resolución No. 385 del 12 de marzo del 2020, a través de la cual, el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria.

Entonces, haciendo remisión a Ley 1523 de 2012⁵ -invocada en el acto objeto de control-, 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-.

Igualmente, se advierte que de conformidad con la Ley 1801 de 2016⁶ o Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, los gobernadores y alcaldes pueden disponer de acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población, con el

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 "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"

⁶ Artículos 14 y 202

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.

Así las cosas, y teniendo en cuenta que el Decreto No. 215 del 18 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 con posterioridad a 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 de excepción.

Igualmente, se aclara que aunque 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, originó la expedición de los Decretos 418 y 420 del 18 de marzo de 2020, la fecha de emisión de estos, coincide con la de expedición del Decreto No. 215 emitido por el Gobernador del Guainía, y de esta manera se explica que no se hubiera fundado en los Decretos del nivel nacional 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. 215 del 18 de marzo de 2020 no fue expedido por el Gobernador del Guainía 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. 215 del 18 de marzo de 2020 expedido por el Gobernador del Departamento del Guainía, comoquiera que las decisiones contenidas en dicho acto administrativo se relacionan con las facultades como autoridad administrativa y de Policía –*como declarar el Estado de Emergencia Sanitaria en todo el departamento del Guainía, para controlar los efectos del Coronavirus COVID-19, en el marco de la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020; adoptar el Plan de Acción Departamental, que contiene las respectivas medidas que consisten en: requerir a las alcaldías municipales y a las autoridades tradicionales indígenas para evitar reuniones que concentren más de 10 personas; modificar la modalidad del proceso de aprendizaje de presencial a virtual; exhortar a las entidades públicas y privadas a establecer horarios flexibles que permita tener menos concentración de funcionarios y trabajadores, y autorizar la modalidad de teletrabajo para quienes hayan llegado de algún país en donde se hubieran presentado casos de COVID-19, a quienes hubieran estado en contacto con ellos, y a quienes presenten síntomas respiratorios; adoptar el monitoreo y control de casos sospechosos; la garantía de la atención oportuna en el sector salud; el cumplimiento de los protocolos por parte de los ciudadanos que representen casos sospechosos; la validación de las condiciones de los pasajeros en su lugar de embarque por parte de las aerolíneas que operan; la permanencia obligatoria de los ciudadanos mayores de 70 años en sus hogares; restringir el acceso de extranjeros a las áreas de asentamientos indígenas y asentamientos humanos de alta vulnerabilidad; requerir a las comunidades indígenas para que adopten en sus territorios las medidas pertinentes; ordenar la gestión por parte de las Secretarías de Salud para lograr las adecuadas condiciones de trabajo de los profesionales de la salud; ordenar el toque de queda y la ley seca entre las 10:00 p.m y las 05:00 a.m, del 18 al 24 de marzo de 2020, con las respectivas excepciones-*, 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. 215 del 18 de marzo de 2020 expedido por el Gobernador del Departamento del Guainía «*Por el cual se declara Emergencia Sanitaria en el Departamento del Guainía y se adoptan medidas de preparación, contención y mitigación del riesgo causada por Coronavirus (COVID-19), y se dictan otras disposiciones*», por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

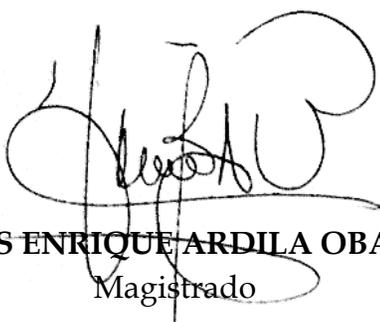
Referencia: Control inmediato de legalidad
Auto: No avoca conocimiento.

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 Guainía.

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

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO', is written over a faint, circular official stamp. The signature is fluid and cursive.

CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO
Magistrado