



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CAQUETÁ
Despacho Tercero
M.P. LUIS CARLOS MARÍN PULGARÍN

Florencia, dos (2) de junio de dos mil veinte (2020).

MEDIO DE CONTROL : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
RADICACIÓN : 18-001-23-33-000-2020-00269-00
ACTO REVISADO : DECRETO NRO. 425 DEL 01/06/2020
PROFERIDO POR EL GOBERNACIÓN DEL
DEPARTAMENTO DE CAQUETÁ.

I. OBJETO DE DECISIÓN

Procede el Despacho a avocar conocimiento del Control Inmediato de Legalidad que deberá surtirse respecto del Decreto Nro. 125 del 01 de junio de 2020 -proferido por el Gobernador del Departamento de Caquetá-: *“Por el cual de adopta el Aislamiento Preventivo Obligatorio ordenado por el Presidente de la República mediante decreto 749 del 28 de mayo de 2020 y se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”*.

II. ANTECEDENTES

Mediante correo electrónico del 1 de junio de 2020, la Asesora del Despacho del Gobernador, remitió a la oficina de apoyo judicial de Florencia, el Decreto Nro. 425 del 01 de junio de 2020, para que se ejerciera sobre el mismo el control inmediato de legalidad.

Por acta individual de reparto, adiada 1 de junio de 2020, la Oficina de Apoyo de Florencia, repartió al Despacho Tercero Administrativo del Tribunal Administrativo del Caquetá, el Decreto Nro. 425 del 01 de junio de 2020, asignándole por tanto el conocimiento del mismo.

En consecuencia, el Decreto en mención junto con el expediente digital fue enviado al correo electrónico habilitado para el efecto por el Despacho Judicial, para imprimirle el trámite de rigor, conforme con lo preceptuado en el Acuerdo número PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, emanado de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, que exceptuó

de la suspensión de términos adoptada en los acuerdos PCSJA20-11517 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad.

III. COMPETENCIA PARA CONOCER DEL ASUNTO

Dispone el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 que:

*“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.” (Negrillas fuera de texto).

A su vez, el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA) preceptúa 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 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.” (Negrillas fuera de texto).

En consonancia con lo anterior, el numeral 8° del artículo 111 de la norma en cita señala que, la **Sala Plena** de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado tendrá –entre otras- la función de: “(...) 8. *Ejercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por*

autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción (...).”

Por su parte, el numeral 14 del artículo 151 *ibídem*, establece que los Tribunales Administrativos en Única Instancia deberán conocer –entre otros asuntos-:

“(…) 14. Del control inmediato de legalidad 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.” (Negritas fuera de texto).

De una lectura armónica de las normas transcritas, se concluye que –respecto de **los actos administrativos emitidos en desarrollo decretos legislativos proferidos al amparo de la declaratoria de un Estado de Excepción-** el conocimiento del asunto corresponde a la Sala Plena de esta Corporación; empero, atañe al Suscrito estudiar si avoca o no conocimiento del asunto, para posteriormente someterlo a estudio del pleno de la Sala.

IV. CONSIDERACIONES.

Este Despacho avocará conocimiento del asunto, por encontrar que –en principio- el Decreto Nro. 425 del 01 de junio de 2020, proferido por el Gobernador del Departamento del Caquetá: “*Por el cual se adopta el Aislamiento Preventivo Obligatorio ordenado por el Presidente de la República mediante decreto 749 del 28 de mayo de 2020 y se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público*”, fue expedido en desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en ese estado de anormalidad institucional, como pasa a explicarse.

En efecto, el artículo 215¹ de la Constitución Política autoriza al Presidente de la República a declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten

¹ **ARTICULO 215.** 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, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar 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, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212² y 213³ de la Constitución Política, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

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.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

PARAGRAFO. *El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.*

² **ARTICULO 212.** *El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Guerra Exterior. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad.*

La declaración del Estado de Guerra Exterior sólo procederá una vez el Senado haya autorizado la declaratoria de guerra, salvo que a juicio del Presidente fuere necesario repeler la agresión.

Mientras subsista el Estado de Guerra, el Congreso se reunirá con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales, y el Gobierno le informará motivada y periódicamente sobre los decretos que haya dictado y la evolución de los acontecimientos.

Los decretos legislativos que dicte el Gobierno suspenden las leyes incompatibles con el Estado de Guerra, rigen durante el tiempo que ellos mismos señalen y dejarán de tener vigencia tan pronto se declare restablecida la normalidad. El Congreso podrá, en cualquier época, reformarlos o derogarlos con el voto favorable de los dos tercios de los miembros de una y otra cámara."

³ **ARTICULO 213.** *En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción Interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos períodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República.*

Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

Los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público. El Gobierno podrá prorrogar su vigencia hasta por noventa días más.

Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del Estado de Conmoción, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales. El Presidente le pasará inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración.

En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar."

Por su parte, la Ley 137 de 1994 “Ley estatutaria de los Estados de Excepción”, prevé en su artículo 46 que:

“(…) ARTÍCULO 46. DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyen grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En el decreto declarativo el Gobierno deberá establecer la duración del Estado de Emergencia, que no podrá exceder de treinta días y convocará al Congreso, si no se halla reunido para los 10 días siguientes al vencimiento del término de dicho Estado.

De conformidad con la Constitución, en ningún caso, los Estados de Emergencia sumados podrán exceder de noventa días en el año calendario (...).”

En atención a las normas transcritas, el pasado 17 de marzo de 2020, el Presidente Iván Duque Márquez y sus Ministros, declararon por 30 días – mediante el **Decreto 417** - el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, con ocasión de la Pandemia originada en el brote de la enfermedad denominada COVID-19, generada por el virus SARS-COV-2, la cual ha sido denominada como altamente contagiosa y de rápida propagación⁴.

Ahora, tal y como lo dispone el numeral 14 del artículo 151 del CPACA, corresponde a los Tribunales Administrativos, “[ejercer] el control inmediato de legalidad 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 (...)**” (sic, negrillas fuera de texto).

A ese respecto, según la posición de la Sección Segunda, Subsección “A” del Consejo de Estado contenida en el Auto del 15 de abril de 2020⁵, C.P.,

⁴ Tomado del Decreto 417 de 2020.

⁵ Radicado: 11001-03-15-000-2020-01006-00. Asunto: Control inmediato de legalidad.

William Hernández Gómez, con el fin de cumplir con la tutela judicial efectiva, *“ha de entenderse que los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, cuando se refieren al control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», incluyen a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, así no pendan directamente un decreto legislativo; pues estos, en ciertos casos, tienen el potencial de generar restricciones arbitrarias a los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, a las libertades fundamentales de las personas y a los derechos sociales de los trabajadores, los cuales no pueden suspenderse ni desmejorarse según lo consagran los artículos 212 a 215 de la Constitución. Además, el caos propio de la emergencia podría llevar a lamentables actos de corrupción que requieren de decisiones judiciales ágiles, oportunas”.*

De lo anterior se concluye que, para la procedencia del Control Inmediato de Legalidad, es necesario que los actos administrativos a revisar, hayan sido proferidos **a partir de la declaratoria** del estado de excepción mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 con el fin de hacer frente a los efectos de la pandemia, así no dependan directamente de algún decreto legislativo proferido en ese estado de anormalidad institucional.

En ese orden de ideas se tiene que, revisado Decreto Nro. 425 del 01 de junio de 2020, proferido por el Gobernador del Caquetá-, se encuentra que si bien el mismo, no se fundamentó –entre otras-, en el citado Decreto Presidencial 0417 de 2020, debe ser en principio revisada su legalidad, como quiera que las medidas contenidas en el mismo buscan enfrentar la génesis de la declaratoria del estado de excepción y además de ello, ya se encontraba vigente el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, por medio del cual se declaró nuevamente el Estado de anormalidad institucional.

En consecuencia, en aplicación del artículo 136 del CPACA⁶, en la parte resolutive de esta providencia se ordenará avocar el conocimiento del Decreto Nro. 425 del 01 de junio de 2020, proferido por el Gobernador del

⁶ **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.”*

Caquetá, con miras a efectuar el correspondiente control inmediato de legalidad, para lo cual, se ordenarán las notificaciones y publicaciones de rigor de esta providencia, tanto por aviso fijado en Secretaría -en aplicación del artículo 185⁷ del CPACA-, como a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría del Tribunal Administrativo del Caquetá, según lo autoriza el artículo 186⁸ *ibídem*.

Como quiera que el Gobierno Nacional en el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, parágrafos 1 y 2 del artículo 2° determinó que “Las disposiciones que para el manejo del orden público expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deberán ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República” y que “Las instrucciones, actos y órdenes emitidas por gobernadores, alcaldes distritales y municipales, deberán ser coordinados previamente con la fuerza pública en la respectiva jurisdicción”; y en la Circular Externa del 19 de marzo de 2020, emitida por la Ministra del Interior, se impartieron directrices⁹ a los Gobernadores, Alcaldes y miembros del Gabinete respetivo, para la expedición de normas en materia de orden público de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 3 del Decreto

⁷ **“ARTÍCULO 185. TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS.** Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.
2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
3. (...)

⁸ **“ARTÍCULO 186. ACTUACIONES A TRAVÉS DE MEDIOS ELECTRÓNICOS.** Todas las actuaciones judiciales susceptibles de surtirse en forma escrita se podrán realizar a través de medios electrónicos, siempre y cuando en su envío y recepción se garantice su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. La autoridad judicial deberá contar con mecanismos que permitan acusar recibo de la información recibida, a través de este medio.

PARÁGRAFO. La Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura adoptará las medidas necesarias para que en un plazo no mayor de cinco (5) años, contados a partir de la vigencia del presente Código, sea implementado con todas las condiciones técnicas necesarias el expediente judicial electrónico, que consistirá en un conjunto de documentos electrónicos correspondientes a las actuaciones judiciales que puedan adelantarse en forma escrita dentro de un proceso.”

⁹ “1. Los Gobernadores, alcaldes distritales y municipales, al momento de disponer acciones transitorias de policía en materia de orden público, con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en su jurisdicción, y mitigar sus efectos, deberán enviar al Ministerio del Interior el proyecto de la medida transitoria que pretenden adoptar. Esta información deberá ser remitida al correo electrónico covid19@mininterior.gov.co para la revisión del Gobierno Nacional.

2. Para efectos de coordinación, el proyecto de la medida transitoria deberá ser informado previamente a la fuerza pública de la respectiva jurisdicción, de lo cual se allegará evidencia al Ministerio del Interior.

(...)”

418 de 2020, sería del caso que el Despacho ordenará que por Secretaría se oficiara por medio electrónico al Departamento del Caquetá, para que acreditara el cumplimiento de esas disposiciones respecto del Decreto Nro. 425 del 01 de junio de 2020. Empero, dicha documental fue aportada con el Decreto en mención, y por tanto, no se hará requerimiento alguno a este respecto.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE:

PRIMERO. AVOCAR CONOCIMIENTO, en única instancia del Decreto Departamental Nro. 425 del 01 de junio de 2020 -proferido por el Gobernador del Departamento del Caquetá- *“Por el cual de adopta el Aislamiento Preventivo Obligatorio ordenado por el Presidente de la República mediante decreto 749 del 28 de mayo de 2020 y se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público”*, con miras a efectuar el control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 136 del CPACA.

SEGUNDO. NOTIFICAR este auto, personalmente o a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría del Tribunal Administrativo del Caquetá, al representante legal, o a quien haga sus veces, del Departamento del Caquetá, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 185 y 186 del CPACA.

TERCERO. NOTIFICAR este auto, personalmente o a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría del Tribunal Administrativo del Caquetá, al Ministerio Público, como lo disponen los artículos 171, 185 y 303 del CPACA.

CUARTO. CORRER traslado por diez (10) días al Departamento del Caquetá, en los términos del artículo 185 del CPACA, plazo que comenzará a correr de conformidad con lo previsto en los artículos 199 y 200 del CPACA, y dentro del cual, la entidad territorial podrá pronunciarse sobre la legalidad del Decreto 425 del 01 de junio de 2020.

QUINTO. SEÑALAR al Departamento del Caquetá, que de conformidad con el artículo 175 del CPACA, al pronunciarse sobre la legalidad del Decreto Nro. 425 del 01 de junio de 2020, debe aportar todas las pruebas que tengan en su poder y pretenda hacer valer en el proceso. **Igualmente, está en la obligación legal de suministrar los antecedentes administrativos del**

referido Decreto, so pena de las sanciones establecidas en la mencionada norma.

SEXTO. INFORMAR a la comunidad en general sobre la existencia de este proceso y el contenido del acto administrativo cuyo control se avoca, por medio de aviso publicado en la Página Web del Tribunal Administrativo del Caquetá por diez (10) días, y a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría, conforme con lo establecido en los artículos 185 y 186 del CPACA; término durante el cual cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo.

SÉPTIMO. De conformidad con lo señalado en la parte motiva de esta providencia, ORDENAR al Gobernador o representante legal, o a quien haga sus veces, del Departamento del Caquetá o a quien ella delegue para tales efectos, que a través de la página web oficial de esa agencia territorial, se publique este proveído a fin de que todos los interesados tengan conocimiento de la iniciación de la presente causa judicial. La Secretaría del Tribunal Administrativo del Caquetá requerirá a la referida agencia estatal para que presente un informe sobre el cumplimiento de esta orden.

OCTAVO. Expirado el término de fijación del aviso, pasará el asunto al MINISTERIO PÚBLICO para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda el concepto de rigor.

NOVENO. Las comunicaciones, oficios, memoriales, escritos, conceptos, pruebas documentales y demás, con ocasión del presente trámite judicial, se reciben en la siguiente cuenta de correo electrónico de la Secretaría del Tribunal Administrativo del Caquetá: «stradfl@cendoj.ramajudicial.gov.co».

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.



LUIS CARLOS MARÍN PULGARÍN

Magistrado