



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAQUETÁ
-SALA PLENA-

MAGISTRADO PONENTE: PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE

Florencia, ocho (8) de junio de dos mil veinte (2.020)

Expediente No.	18-01-23-33-000-2020-00064-00
Medio de control:	Control Inmediato de Legalidad del Decreto N° 037 del 17 de marzo de 2020, proferido por la alcaldesa del Municipio de El Paujil.
Asunto:	Sentencia No. 052

Procede la Sala Plena de la Corporación a decidir sobre el control inmediato de legalidad del Decreto No. 037 del 17 de marzo de 2020 proferido por la alcaldesa del municipio de El Paujil, ***"Por medio de la cual se declara emergencia sanitaria en el municipio de el Paujil Caquetá, toque de queda y se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus COVID -19"***.

I. ANTECEDENTES.

1.1. Remisión del decreto para estudio inmediato de legalidad.

El Decreto 037 del 17 de marzo de 2.020 fue remitido al Tribunal por la alcaldesa del Municipio de El Paujil, para efectuar sobre el mismo el control inmediato de legalidad (en adelante CIL), al tenor de lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2.011.

1.2. Trámite Procesal.

Mediante auto de fecha 2 de abril de 2.020, el Despacho avoco conocimiento en única instancia del Decreto No. 037 del 17 de marzo de 2.020, ordenando su notificación personal a la señora alcaldesa, al igual que al Ministerio Público. Así mismo, se ordenó la fijación del aviso sobre la existencia del proceso, publicado en la página web de la Rama Judicial en el correspondiente enlace del Tribunal, por el término de diez (10) días.

Expirado el término de la publicación del respectivo AVISO y sin tener pruebas por decretar, se dio traslado del expediente a la señora Agente del Ministerio Público, quien emitió concepto oportunamente. De igual forma, intervino el Departamento del Caquetá.

II. DECRETO OBJETO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

El Decreto 037 del 17 de marzo de 2020, proferido por la alcaldesa del municipio de El Paujil, dispuso en su parte resolutive:

PRIMERO: DECLARAR la emergencia sanitaria en el Municipio de El Paujil, Caquetá, hasta el día treinta (30) de mayo de 2020, de conformidad a la Resolución Nacional 380 del 1^o de marzo de 2020 y la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus Covid-19, y se ordena su implementación.

PARAGRAFO: La declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen, o si estas persisten podrán ser incrementadas o prorrogadas.

SEGUNDO: ORDENAR al personal de salud, con el apoyo de la Fuerza Pública (Policía Nacional) realizarán controles para la detección activa de posibles casos de COVID-19, en el Municipio de El Paujil, y su posterior aislamiento y seguimiento preventivo; priorizando lugares de ingreso al Municipio, como vías, oficinas de despacho de transportes municipales. Toda actuación en virtud del presente artículo deberá ser informada a la Alcaldía Municipal, Personería Municipal y a la Secretaría de Gobierno Municipal, a fin de garantizar la activación de las rutas críticas del COVID19.

TERCERO: Adoptar las medidas sanitarias y acciones transitorias de policía que se describen a continuación, en aras de mitigar el riesgo y controlar los efectos del Coronavirus COVID-19.

PARAGRAFO: Medidas Sanitarias: En ejercicio de la competencia extraordinaria de Policía, ordénese en el Municipio de El Paujil, la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, culturales, sociales, cívicas, religiosas, deportivas, políticas, conciertos, entre otras, que sean públicas o privadas, que concentren:

- a) Más de 50 personas en contacto estrecho, en espacios cerrados o abiertos, es decir, a menos de dos metros de distancia entre persona y persona.
- b) Ordénese a los establecimientos comerciales y mercados que implementen las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio y las medidas de salubridad que faciliten el acceso de la población a sus servicios higiénicos, así como la de sus trabajadores.
- c) Ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces, adoptar, en los centros laborales públicos o privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID -19.
- d) Ordenar a los responsables de los medios de transportes públicos y privados y a quienes lo operan a adoptar las medidas higiénicas y demás que correspondan para evitar el contagio y la propagación del COVID-19.
- e) Ordenar suspender competencias deportivas en general, deportes, inter-clases colegiales que impliquen contacto directo entre deportistas y competidores y espectadores cuyo contacto persona a persona sea menos de 2 metros de distancia.
- f) Ordenar suspender la atención en la biblioteca pública municipal, celebraciones que implique reuniones y aglomeraciones de personas, en espacios cerrados o abiertos, a menos de dos metros de distancia entre persona y persona.

CUARTO: MEDIDAS PREVENTIVAS DE AISLAMIENTO Y CUARENTENA: Las medidas preventivas de aislamiento y cuarentena adoptadas en la Resolución 380 de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección, serán aplicadas por el término de 14 días o el término mayor dictaminado por el médico tratante.

Para los viajeros que tengan su residencia en el territorio nacional, las medidas serán aplicadas en el lugar de destino final en el país. Si el primer lugar de desembarque no es su destino final, el traslado entre uno y otro lugar se hará con todas las medidas de bioseguridad, las cuales serán sufragadas con cargo a los recursos propios del viajero.

Los viajeros que provengan de los siguientes departamentos; Huila, Meta, Cundinamarca, Valle del Cauca, Risaralda, Quindío, Antioquia y demás departamentos donde aparezca el coronavirus COVID-19, deberán ser reportados a la Secretaría de Gobierno municipal y el hospital local para ser dadas las instrucciones necesarias.

El cumplimiento de esta regla será vigilado, por la Secretaría de Gobierno, y deberá comunicarse a la Alcaldía Municipal, a la Personería Municipal, a la Secretaría de Salud Departamental de Caquetá y a la Secretaría de Salud del Lugar de destino.

Para los viajeros que tengan su residencia en el extranjero, que se encuentran en aislamiento o cuarentena, podrán optar por regresar a su país de origen antes del término de catorce (14) días, siempre y cuando se cumplan todas las medidas de bioseguridad, las cuales serán sufragadas con cargo a los recursos propios del viajero.

QUINTO: INSTAR a la ciudadanía del Municipio de El Paujil, para que adopte las siguientes medidas, en procura de prevenir el contagio de coronavirus COVID-19:

1. CUIDADO PERSONAL

Cada persona deberá realizar una pausa activa con las siguientes acciones:

- a) Cada tres (3) horas deberán lavarse las manos con abundante agua, jabón, alcohol o gel antiséptico.
- b) Tomar agua permanentemente (hidratarse)
- c) Taparse nariz o boca con el antebrazo (no con la mano) para estornudar o toser.
- d) Evitar contacto directo, no saludar con beso o de mano, no dar abrazos.
- e) Evitar asistir a eventos masivos o de cualquier tipo que no sean indispensables.
- f) En caso de gripa usar tapabocas y quedarse en casa.
- g) Llamar a la línea de orientación sobre el nuevo CORONAVIRUS COVID- 19. En Bogotá: +57(1) 330 5041, Resto del país: 018000955590, secretaria de Salud Departamental del Caquetá 3213945327 y en el Municipio de El Paujil las líneas 3133627530 y 3159283866, antes de ir al servicio de urgencias si presenta síntomas de alarma (dificultad respiratoria, temperatura superior a 38 0 centígrados por más de dos días; silbido en el pecho en niños). El sistema de salud deberá priorizar la atención domiciliaria de estas emergencias.
- h) Cuidar especialmente a los adultos mayores de 60 años, verificar su estado de salud diaria, si presentan algún síntoma de alarma (gripas, dificultad respiratoria, fiebre, decaimiento).

2. CUIDADO COLECTIVO

- a) Las empresas y espacios laborales adoptarán las medidas necesarias para organizar el trabajo en casa de los empleados que sea posible.
- b) Para los empleados que sea indispensable que asistan al lugar del trabajo se deben
- c) organizar horarios flexibles.
- d) Además del trabajo en casa y de los turnos de ingreso y salida, los colegios deben organizar la virtualización de tantas actividades y clases como sea posible.
- e) Todas las estaciones, vehículos, microbuses, buses de transporte público y privado en general, y a quienes los operan deberán realizar el lavado y desinfección diariamente de los medios de transporte,
- f) Durante el día se desinfectarán estaciones y buses de manera aleatoria.
- g) Todos los colegios y establecimiento públicos deben encargarse de lava y desinfectar diariamente sus áreas de uso común.
- h) Se deben adelantar las acciones necesarias para mantener en condiciones óptimas de asepsia los tanques en los cuales se deposite agua para su consumo.

SIXTO: Los servidores públicos con síntomas respiratorios deberán tomar inmediatamente medidas de autocuidado y comunicar a su empleador, a través de la Secretaría de Gobierno, quien deberá activar el plan de contingencia. En caso de persistir los síntomas o empeoramiento del cuadro clínico, acudir a la red de urgencias siguiendo las indicaciones de autoridades de salud dispuesta por la Gobernación de Caquetá en el Puesto de mando Unificado de Caquetá PMU.

SEPTIMO: Los establecimientos educativos deben inmediatamente suspender clases, los estudiantes deben permanecer en su lugar de residencia y así evitar la propagación en caso de presentarse.

OCTAVO: PROHIBIR las visitas de familiares y allegados al centro de vida, al igual que la donación de alimentos sin las debidas medidas de seguridad y salubridad, de igual forma se prohíbe sacar los adultos mayores fuera del centro vida, exceptuando las diligencias de salud a que haya lugar, para cuyos casos será en estricta compañía del personal responsable e idóneo para esta tarea.

NOVENO: TOQUE DE QUEDA. Se ordena el toque de queda en el municipio de El Paujil Caquetá, prohibiendo la circulación de personas a partir del día 17 de marzo de 2020, entre las 08:00 pm y las 5:00 am y de manera indefinida, en concordancia con el Decreto Departamental No. 248 del 17 de marzo de 2020.

PARAGRAFO: Excepciones. Con el fin de garantizar la seguridad, la atención de salud y la atención de emergencias, quedan exceptuados de la medida de toque de queda, todas las autoridades de seguridad, control y socorro, autoridades y funcionarios de salud, personal que labore en establecimiento de comercio de expendio de medicamentos debidamente identificados y los demás especificados en el Decreto Departamental No. 239 del 17 de marzo de 2020.

DECIMO: ORDENAR. A los organismos de seguridad, autoridades militares y demás autoridades competentes hacer cumplir lo dispuesto en el presente decreto municipal y en los Decretos Departamental No. 239 y 248 del 17 de marzo de 2020, para lo cual deberán realizar los operativos de rigor a que haya lugar, procediendo aplicar las medidas correctivas a que haya lugar.

PARAGRAFO: La violación o inobservancia de las medidas adoptadas mediante el presente decreto dará lugar a las sanciones penales y pecuniarias pertinentes, relacionadas en los Decretos Departamental No. 239 y 248 del 17 de marzo de 2020.

DECIMO PRIMERO: PROHIBIR. *El ingreso y ejercicio de su actividad comercial a los vendedores ambulantes al municipio de El Paujil - Caquetá, hasta la duración de la emergencia sanitaria, so pena de las medidas correctivas a que haya lugar por parte de la policía nacional y demás autoridades competentes, para lo cual la policía nacional dispone de la línea telefónica número 3212529397 a la cual los ciudadanos del municipio de El Paujil, deberán reportar para la realización de las medidas pertinentes por parte de la autoridad competente.*

DECIMO SEGUNDO: INSTAR. *A todas las instituciones públicas, privadas y establecimientos de comercio que tenga presten la atención al público a instalar un lavamanos en la entrada, dotar de jabón y exigir el lavado de manos antes de ingresar.*

DECIMO TERCERO: *A los establecimientos comerciales en los que se comercialicen productos de la canasta familiar, medicamentos o relacionado, abstenerse propiciar acaparamiento para el establecimiento comercial o para los consumidores, en tal sentido, tomar las medidas necesarias para no propiciar tal situación; así mismo, instar al comercio del municipio de El Paujil, Caquetá, abstenerse de efectuar especulación en el orden económico y social.*

PARÁGRAFO: Las acciones acá dispuestas se encuentran enmarcadas en los Artículos 297 y 298 del Código Penal Colombiano.

DECIMO CUARTO: *Toda la comunidad del Municipio de El Paujil, Caquetá, deberá dar cumplimiento a lo preceptuado en este decreto, y las órdenes del Departamento de Caquetá y las autoridades de salud, so pena de imponer las sanciones a que haya lugar por incumplimiento.*

PARAGRAFO: Las antes mencionadas son medidas sanitarias de obligatorio cumplimiento, so pena de imponer las sanciones a que haya lugar en el código penal, Art. 368 Violación de Medidas Sanitarias que reza "El que viole la medida sanitaria adoptada por la autoridad competente para impedir la introducción o propagación de una epidemia incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años".

III. INTERVENCIONES.

3.1. Departamento del Caquetá.

Manifestó que el Decreto No. 037 del 19 de marzo de 2020 no fue emitido en desarrollo o en cumplimiento de un decreto legislativo expedido por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias asumidas al haber declarado mediante el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por la pandemia COVID-19, conforme lo autoriza el artículo 215 de la Constitución Política; por lo que, en principio, no sería sujeto de control inmediato de legalidad ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

No obstante, considera que, en aras de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva en la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de COVID-19 en todo el Departamento del Caquetá y en el país, en el que hay restricción de locomoción y de acceso a servicios considerados como no esenciales, lo que dificulta en muchos casos la posibilidad de acudir a la administración de justicia a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas (nulidad simple), además de la suspensión de términos judiciales en casi todos los medios de control contemplados en nuestro ordenamiento jurídico colombiano para controlar las actuaciones de los alcaldes como es nuestro caso, conforme lo expone el Consejo de Estado en auto 0-296-2020 de fecha 15 de abril de 2020, el decreto mencionado debe ser objeto de control inmediato de legalidad por parte del Tribunal, a pesar de haber sido emitido en virtud de las facultades ordinarias atribuidas a los alcaldes por mandato constitucional y legal, en tanto se trata de un acto administrativo general expedido en vigencia de un estado de excepción, con el fin de hacer frente a los efectos de la pandemia COVID- 19.

Finalmente, señala que de la lectura efectuada al Decreto No. 037 del 17 de marzo de 2020, no se evidencia la existencia de vicio de ilegalidad alguno, encontrándose ajustado al ordenamiento jurídico, por lo que solicita se ratifique su legalidad.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

La delegada del Ministerio Público rindió concepto, haciendo referencia, en primer lugar, a las características propias del CIL y a los aspectos de orden formal y sustancial que se deben desarrollar en la sentencia.

A su juicio, el decreto objeto de estudio se encuentra ajustado a la Constitución y a la ley, en tanto la mayoría de sus disposiciones y/o medidas cumplen con los presupuestos de conexidad, necesidad, proporcionalidad y temporalidad; adicionalmente están acordes con las instrucciones que hasta ese momento había impartido el Gobierno Nacional en el marco del estado de emergencia sanitaria.

No obstante, considera que la frase "*de manera indefinida*" contenida en el artículo 9, además de ser inconstitucional por no contener un límite temporal, desconoce la preceptiva de orden departamental contenida en el artículo 1 del Decreto 248 de 17 de marzo de 2020 para entonces vigente, que dispuso que la medida de toque de queda permanecería vigente hasta el 20 de abril de 2020, más no de manera indefinida, como lo señaló la alcaldesa de El Paujil.

De otra parte, señala que en el artículo 10° se ordena la realización de operativos en el municipio para hacer efectivas las medidas del decreto, pero la orden se imparte a las autoridades militares, siendo que la competencia para ello es de la Policía Nacional, que es la fuerza pública civil, más no la militar, por lo que se

considera que militarizar el municipio, poniendo al Ejército a hacer redadas de control, es una medida desproporcionada y excesiva para el fin al cual está destinada, pues la policía local e inspección de policía, bien pueden garantizar que se cumpla con las disposiciones del decreto. Además, es una medida inconstitucional, ya que no responde a las competencias constitucionales que tienen estas instituciones en materia de fuerza pública (artículos 217 y 218 de la Constitución Política).

Finalmente, aduce que el CIL no se realiza frente a todo el universo del ordenamiento jurídico, sino frente a las normas que se invocan dentro del decreto objeto de análisis, la Ley estatutaria que reglamenta los estados de excepción, las normas constitucionales y disposiciones que ha emitido el Gobierno Nacional que desarrollan los estados de excepción y otras que se han emitido en el marco de esta emergencia; por ello, la sentencia que ponga fin a este proceso tiene efectos de cosa juzgada relativa, como lo ha reconocido el Consejo de Estado.

V. CONSIDERACIONES.

5.1. Competencia.

Le compete al Tribunal, en los términos de los artículos 20 de la Ley 137 de 1.994 y 136 del CPACA, ejercer el CIL sobre las medidas de carácter general dictadas por las autoridades municipales y departamentales en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los Estados de Excepción; y como en el presente caso el decreto objeto de revisión fue proferido por una entidad territorial, es claro que la corporación tiene competencia para conocer del asunto en única instancia, en armonía con lo estatuido en el artículo 151-14 *ibídem*.

5.2. Planteamiento del problema jurídico.

Corresponde a la Sala definir si el Decreto No. 037 del 17 de marzo de 2.020 proferido por la alcaldesa del municipio de el Paujil - Caquetá se encuentra ajustado, en sus aspectos formal y material, tanto a las normas superiores que directamente le sirvieron de fundamento, como a otras disposiciones del ordenamiento jurídico, al igual que con los motivos que sustentaron la declaratoria del estado de excepción.

Para el efecto, la Sala abordará el siguiente estudio: (i) de los Estados de Excepción. La declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; (ii) características del control inmediato de legalidad; y (iii) estudio del caso concreto.

5.3. De los Estados de Excepción. De la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, por la emergencia sanitaria a causa de la pandemia del COVID - 19.

Ante la presentación de circunstancias extraordinarias o anormales que ameriten una respuesta oportuna por parte del Gobierno Nacional, se contempla en los artículos 212 a 215 de la Constitución Nacional la posibilidad de que se adopten medidas encaminadas a conjurar la situación de crisis, pudiendo expedir decretos con fuerza vinculante y jerárquica de ley -legislativos- en tres eventos expresamente definidos: (i) Guerra Exterior, (ii) Conmoción Interior y (ii) Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Así, en relación con hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, el artículo 215 Constitucional faculta al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, para que pueda declarar el estado de "Emergencia Económica, Social o Ecológica"; al igual que para dictar decretos con rango o fuerza de ley, llamados decretos legislativos, encaminados exclusivamente a conjurar la crisis causada por la emergencia e impedir la extensión de sus efectos, ello durante el término de la vigencia de la excepción señalado en el decreto de su declaratoria.

Decretos legislativos que son sometidos a control automático de constitucionalidad -**control jurídico**- ante la Corte Constitucional, por mandato de los artículos 215 y 241, numeral 7º de la C. P.; además del **control político** a cargo del Congreso de la República, en los términos del mismo artículo 215 constitucional.

Ahora bien, el poder ejecutivo nacional puede desarrollar lo dispuesto en los decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción, en uso de su potestad reglamentaria o aplicando directamente medidas generales con fundamento en ellas; al igual que las autoridades territoriales, en ejercicio de la función administrativa, pueden proferir disposiciones de carácter general que desarrollen los referidos decretos legislativos, dentro del ámbito de su competencia. Actos administrativos que, al tenor de lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1.994 y 136 del CPCA son objeto del **control inmediato de legalidad** ejercido por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Como es de conocimiento público, el Presidente de la República, en ejercicio de las potestades que le confiere el artículo 215 constitucional, mediante Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2.020 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional¹, por el término de

¹ **Artículo 1.** Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

treinta (30) días, contados a partir de la vigencia del mismo, con el objeto de conjurar la grave crisis sanitaria, social y económica generada por la propagación del nuevo Coronavirus Covid-19, conforme se puso de presente en su parte considerativa.

5.4. Del control inmediato de legalidad.

Conforme lo establecido en el artículo 20 de la Ley estatutaria de estados de excepción -137 de 1994-, serán objeto de CIL ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo los actos administrativos expedidos por las autoridades nacionales o territoriales, que adopten medidas generales, en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos que se profieran por el Gobierno Nacional durante el Estado de Excepción. Dispone la citada norma:

"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."

En el mismo sentido, el artículo 136 del CPACA preceptúa:

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 apprehenderá de oficio su conocimiento.

Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

Artículo 4. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación".

En cuanto al órgano competente dentro de la jurisdicción contencioso administrativa para conocer de este control inmediato de legalidad, el numeral 14 del artículo 151 del CPACA, dispone:

"ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

(...)

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.

Conforme a lo anterior, se tiene que las medidas de carácter general que se emitan en desarrollo de los decretos legislativos dictados durante el Estado de Excepción, deberán ser objeto de control por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo con el fin de verificar que su contenido y regulación esté acorde con el contenido de los decretos legislativos y normas legales de superior jerarquía, examen que implica el previo análisis de los requisitos formales de procedencia.

La Corte Constitucional en la **Sentencia C – 179 de 1994** al realizar el juicio de constitucionalidad del artículo 20 del proyecto que pasó a ser la Ley 137 de 1994, consideró que el CIL es el mecanismo de control judicial que se constituye de manera automática en el marco de los estados de excepción, para limitar las potestades de las autoridades frente a las medidas administrativas que adoptan en desarrollo de los decretos legislativos, para contrarrestar su eventual infracción².

² **"...Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.**

No ocurre lo mismo con el inciso 3o., el cual debe juzgarse junto con el inciso 2o. del artículo 56 de la misma ley que, dispone "Así mismo, y mientras se adopta la decisión definitiva, podrá la Corte Constitucional en pleno y dentro de los diez días siguientes a la fecha en que avocó su conocimiento, suspender, aún de oficio, los efectos de un decreto expedido durante los estados de excepción, siempre que contenga una manifiesta violación de la Constitución".

Tanto el inciso 3o. del artículo 20 como el inciso 2o. del artículo 56 del proyecto de ley estatutaria que se estudia, resultan inexecutable por los mismos motivos que se expusieron al estudiar el artículo 19 del presente proyecto de ley, que consagra la figura de la suspensión provisional de los decretos legislativos. Por tanto, no hay lugar a rebatir el argumento de los intervinientes, pues de todas formas el inciso 3o. será retirado del ordenamiento jurídico.

Así las cosas, el artículo 20 del proyecto de ley que se revisa, es executable salvo el inciso tercero, el cual será declarado inexecutable.

(...)" (Resalta la Sala).

Así, el especial control busca que se examine y verifiquen las medidas generales acogidas e implementadas en el marco del estado de excepción y en desarrollo de los decretos legislativos, para establecer si resultan compatibles con el orden constitucional que regula dicho estado, al igual que con el marco legal que imparten los decretos legislativos para conjurar la crisis.

Ahora bien, el Consejo de Estado³ ya se ha encargado de precisar las características propias del control inmediato de legalidad, las cuales corresponden a: **(i) jurisdiccional**, pues se ventila ante la administración de justicia, mediante trámite especial reglado en el CPACA, que se resuelve, mediante sentencia. **(ii) automático**, una vez expedido el acto administrativo que adopte medidas generales en el en desarrollo de decretos legislativos, debe ser enviado a la jurisdicción contenciosa administrativo para su respectivo control. **(iii) integral**, el juicio de legalidad se realiza respecto de todo el ordenamiento que tenga relación formal y material con el acto a controlar. **(iv) compatible**, puede iniciarse con independencia de otros medios de control, como nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad. **(v) autónomo**, se puede realizar el control de legalidad, incluso, antes que se haga efectivo el control de constitucionalidad del decreto legislativo que el acto desarrolla y **(vi) cosa juzgada relativa**, de manera que en caso de que el acto controlado resulte legal, puede nuevamente discutirse su legalidad pero por motivos o razonamientos distintos a los que conllevaron a tomar la decisión inicial de legalidad.

Finalmente, es de observar que conforme al contenido de los artículos 20 de la Ley 137 de 1.994 y 136 del CPCA, y lo decantado por la jurisprudencia, los presupuestos formales para habilitar la procedencia del control inmediato de legalidad, son los siguientes: **i) que el acto a controlar adopte una medida de carácter general; ii) que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa; iii) y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción⁴.**

5.6. Estudio del caso concreto.

Procede la Sala a examinar si en el presente caso se cumplen los presupuestos formales de procedencia del CIL. De superarse cada uno, se entrará a analizar los presupuestos materiales, a efectos de determinar si el acto objeto de control, es compatible con las normas superiores en que debe fundarse.

³ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 9 de diciembre de 2009. Radicación No. 11001-03-15-000-2009-00732-00. Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO.

⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 2 de noviembre de 1999, Radicación número: CA- 037; Consejero Ponente: Carlos Arturo Orjuela Góngora.

5.6.1. Examen formal - Presupuestos:

i) Que se trate de un acto de contenido general.

Este presupuesto se cumple, pues la decisión adoptada en el acto objeto de CIL no es una medida subjetiva o particular respecto de cierta persona, sino que es objetiva e impersonal⁵, como es la de declarar la emergencia sanitaria en el municipio de El Paujil, a la vez que adoptar medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación de la emergencia derivada de la pandemia causada por el Coronavirus (COVID-19).

De igual forma, de la lectura del referido decreto se observa que contiene los datos necesarios para su identificación, esto es, número, fecha, nombre, cargo y firma de quien lo expide y las normas que lo facultan. También contiene la motivación y las disposiciones que se adoptan, es decir, cumple con las exigencias de validez formal para este tipo de actos.

(ii) Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa

El acto sujeto a CIL fue expedido por la alcaldesa municipal de El Paujil, a quien, conforme a lo dispuesto en el artículo 315 de la Constitución, le corresponde dirigir la acción administrativa del municipio, atribución amplia pero que encierra deberes como la competencia de proferir decisiones para el manejo de la administración municipal, así mismo, como jefe del orden público en su localidad le corresponde velar por uno de sus elementos esenciales como es el de la salubridad pública, a la vez que adoptar medidas para la prevención de riesgos y desastres.

Además, en los términos del artículo 4 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 3 de la Ley 1551 de 2012, es competencia de los entes municipales administrar sus asuntos y a sus mandatarios ejercer las competencias que les atribuyen la Constitución y la ley.

En ese entendido, las medidas adoptadas en el decreto objeto de CIL se establecen como actos propios de la función administrativa.

⁵ Corte Constitucional. Sentencia C-620/04. M. P. Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA.

iii) Como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción.

En este punto, observa la Sala que debe acudir a una interpretación amplia de la ley, en el sentido de que no necesariamente el acto sujeto a CIL debe invocar en forma expresa o tener como fundamento legal uno de los decretos legislativos proferidos con ocasión del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica para que sea pasible de control, en tanto la verificación del cumplimiento de dicho requisito -que sea desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción- debe superar el criterio textualista y acogerse un criterio sustancial, habida consideración que bien puede suceder que así el acto no se fundamente o no haga referencia en forma expresa a un decreto legislativo, del contenido del mismo bien puede desprenderse que sí lo son en desarrollo del mismo, en tanto las medidas adoptadas, así se soporten en normas de carácter ordinario preexistentes al estado de excepción, se evidencia en forma clara que están encaminadas a hacer frente a los efectos que conllevaron al Gobierno Nacional a su declaración⁶.

Al respecto se pronunció el Consejo de Estado en la sentencia del **19 de mayo de 2.020**⁷, en los siguientes términos:

*"...Para la Sala, en primer lugar, el decreto objeto de control corresponde a una verdadera medida de carácter general en ejercicio de una función administrativa y tomada en desarrollo del Estado de Emergencia declarado por el Presidente de la República, mediante el Decreto 417 de 2020. **En segundo lugar, el acto no pierde tal naturaleza por el hecho que, en sus considerandos, invoque, como fundamento, otro tipo de disposiciones que no corresponden a Decretos Legislativos del estado de excepción, como ya lo ha considerado esta Corporación al precisar:***

" [...] 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

⁶ En igual sentido se pronunció el Tribunal en Sentencia del 8 de mayo de 2.020, con ponencia del Magistrado Néstor Arturo Méndez Pérez, expediente No. 18-001-23-33-000-2020-00049-00, en la cual se efectuó CIL del Decreto 047 del 24 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del municipio de San Vicente del Caguán -Caquetá-.

⁷ **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No. 2. MAGISTRADO PONENTE: CÉSAR PALOMINO CORTÉS. Radicado: 11001-03-15-000-2020-01013-00. Asunto: Control Inmediato de Legalidad de la Resolución 695 del 24 de marzo de 2020 expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá - CORPOBOYACÁ.**

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.

Como ejemplo de lo anterior, se observa que algunas de las medidas más relevantes para afrontar la crisis generada por la pandemia, como son las de confinamiento y de restricción de la libertad de locomoción, fueron adoptadas mediante los Decretos 418 del 18 de marzo de 2020, 420 de la misma fecha y 457 del 22 de marzo de 2020, los cuales se fundamentaron, no en los decretos legislativos del estado de emergencia, sino en los poderes de policía ordinarios regulados en el numeral 4 del artículo 189 y 296 de la Constitución para el presidente de la República, y en los artículos 305 y 315 para los gobernadores y alcaldes, respectivamente. Además, en el Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016⁸.

De lo contrario, acoger una interpretación rigurosa de la norma, podría conllevar a que un número considerable de actos proferidos por las autoridades territoriales, expedidos durante el estado de excepción y que guarden las características de ser de carácter general y en desarrollo de funciones administrativas, no sean pasibles de CIL, so pretexto de no cumplir con el tercero de los requisitos, referido precisamente a que sea en desarrollo de un decreto legislativo expedido durante el estado de excepción. Lo que no se compadecería con los mandatos contenidos en la Constitución y las leyes que disponen el ejercer un real y efectivo control sobre los actos administrativos proferidos por las autoridades durante los estados de excepción y que tengan relación directa con las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para conjurar la crisis y superar así los efectos perjudiciales de la situación.

Y se destaca de la referida providencia del Consejo de Estado:

*“A juicio de esta Sala, los hechos que dieron lugar al Estado de Emergencia declarado por el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, son más que conocidos por todo el país, al igual que las medidas que se requieren para evitar el contagio y propagación del Coronavirus COVID – 19 **no se requiere que se repitan en cada acto que, a nivel local o sectorizado, se expida para concretar en el ámbito de sus competencias las medidas transitorias destinadas a superar los efectos perjudiciales de la situación”.***

(...)

Y es que las causas que dieron lugar a la declaratoria del presente Estado de Emergencia han afectado todos los sectores de la vida nacional, tanto sociales,

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, auto del 15 de abril de 2020, Exp. 2020-01006-00 CIL. M.P. Dr. William Hernández Gómez.

como administrativos y económicos, por lo tanto, no le resta la procedencia de este medio de control, el que la resolución, objeto de análisis, haya sido expedida para ajustar sus funciones misionales a la medida del aislamiento preventivo obligatorio tomada por el Decreto 457 de 2020, pues esta disposición hace parte de todo el ordenamiento que ha sido necesario expedir para conjurar la crisis de la pandemia por el COVID-19, por lo tanto, contrario a lo expresado por el Ministerio Público, la conexidad de la Resolución 695 con el Estado de Emergencia y el Decreto 417 de 2020 no es aparente, es innegable”.

En ese entendido, entonces, al tratarse en el sub lite el decreto objeto de control de un acto de contenido general, proferido por la alcaldesa en ejercicio de la función administrativa como jefe de la administración, y, si bien, conforme al contenido del referido acto, no se consignó en forma expresa que desarrolla decretos legislativos proferidos en el estado de excepción, dicha circunstancia no inhibe el estudio de legalidad, pues basta que las decisiones tomadas estén encaminadas o contribuyan -como en este caso- al desarrollo de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional a partir de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada mediante Decreto 417 de 2.020, que no son otras que tratar de controlar y/o evitar la propagación del virus Covid-19.

En consecuencia, pasa la Sala a efectuar el control material del acto objeto de CIL.

5.6.2. Examen material:

Se precisa que la verificación de la conformidad material se hará siguiendo los elementos del acto administrativo, es decir, la competencia, motivación, finalidad, y el objeto o materia de la decisión.

- Competencia.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 315 de la Constitución, la alcaldesa del municipio de El Paujil, en su calidad de primera autoridad y, por consiguiente, jefe de la administración municipal, tiene las potestades administrativas para adoptar e implementar las medidas que sean necesarias tendientes a proteger la vida, integridad y salud de los habitantes de su territorio.

Así, con miras a lograr controlar el contagio y/o mitigar la propagación del COVID-19, le corresponde adelantar todas las gestiones que sean necesarias e indispensables tendientes a afrontar la crisis, tal como lo dispuso en el acto objeto de CIL.

- Motivación:

Como sustento para su expedición, se lee en sus considerandos que mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y la Protección Social declaró la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del coronavirus – COVID-19- en todo el territorio nacional; que por Decreto 0239 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Departamental del Caquetá decretó el toque de queda en todo el departamento desde el 17 de marzo al 20 de abril de 2.020, en el horario comprendido entre las veinte (20:00) horas de cada día hasta las cinco (05:00) horas del día siguiente como medida preventiva ante la pandemia COVID- 19; que de conformidad con el artículo 10 de la Ley 1571 de 2015, el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud; que el Ministerio de Salud o su entidad delegada serán las autoridades competentes para ejecutar acciones de vigilancia epidemiológica y de control de saneamiento de áreas portuarias, naves y vehículos, conforme el artículo 489 de la Ley 9 de 1979. Refiere como hecho público, que Colombia atraviesa una situación grave en materia de salud, causada por la pandemia del virus Covid-19 declarada así por la OMS, quien instó a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, conformación, aislamiento y monitoreo de los presuntos casos, así como el tratamiento de los ya confirmados y la promoción de medidas preventivas.

En consecuencia, se procedió a declarar la emergencia sanitaria en el ente municipal hasta el día 30 de mayo de 2.020. Así mismo, se solicitó a la fuerza pública -Policía Nacional- realizar controles para la detección de posibles casos de COVID-19 en el municipio, y su posterior aislamiento y seguimiento preventivo, priorizando lugares de ingreso al municipio, como vías, oficinas de despacho de transportes municipales. De igual forma, se reglamentó el tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas de su jurisdicción; disponiendo, igualmente, la suspensión de clases en los establecimientos educativos; el toque de queda a partir del día 17 de marzo de 2.020 de manera indefinida, entre las ocho de la noche (8:00 pm) y las cinco de la mañana (5:00 am), en concordancia con el Decreto Departamental No. 248 del 17 de marzo de 2.020.

Se exceptuaron las autoridades de seguridad, control y socorro, funcionarios de salud y personal que labore en establecimiento de comercio de expendio de medicamentos, debidamente identificados y los demás especificados en el Decreto Departamental No. 239 del 17 de marzo de 2.020.

Se tiene, entonces, que el acto se encuentra debidamente motivado, en cuanto se describieron las razones de hecho y derecho que llevaron a la administración municipal a decretar el estado de calamidad pública con miras a evitar o minimizar la propagación del Coronavirus COVID-19-.

- Finalidad:

Resulta claro que con la expedición del acto sujeto a revisión lo que se busca es adoptar medidas tendientes a preservar la vida de los habitantes del ente territorial, ante la amenaza que representa la propagación del nuevo coronavirus COVID 19.

5.6.3. Estudio integral de legalidad del Decreto 037 del 17 de marzo de 2.020:

La Sala procederá a analizar, conforme a la motivación arriba descrita del acto objeto de control, su conexidad, congruencia y proporcionalidad con las normas que le sirvieron de fundamento, y, en especial, con el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 por medio del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.

- El artículo primero dispone:

***"DECLARAR** la emergencia sanitaria en el Municipio de El Paujil, Caquetá, hasta el día treinta (30) de mayo de 2020, de conformidad a la Resolución Nacional 380 del 1^o de marzo de 2020 y la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus Covid-19, y se ordena su implementación.*

PARAGRAFO: La declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen, o si estas persisten podrán ser incrementadas o prorrogadas.

Al respecto observa la Sala que conforme a lo dispuesto en el artículo 2.8.8.1.1.9 del Decreto 780 de 2.016, *"Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social"*, la competencia para declarar la emergencia sanitaria radica en las Direcciones Departamentales o Distritales de Salud. Dispone la referida norma:

***"Artículo 2.8.8.1.1.9 Funciones de las Direcciones departamentales y Distritales de Salud.** Las direcciones departamentales y distritales de salud, tendrán las siguientes funciones en relación con el Sistema de Vigilancia en Salud Pública:*

(...)

i. Declarar en su jurisdicción la emergencia sanitaria en salud de conformidad con la ley;"

Y el artículo 2.8.8.1.1.10 *ibídem*, que regula las funciones de las direcciones **municipales** de salud o la dependencia que haga sus veces, no contempla la

posibilidad de que la emergencia sanitaria sea declarada por autoridad municipal alguna.

Así las cosas, carecía de competencia la alcaldesa municipal de El Paujil para haber declarado en el artículo primero del Decreto 037 del 17 de marzo de 2.020 la emergencia sanitaria, en tanto era competencia privativa de las direcciones departamentales y distritales de salud.

Ahora bien, la referencia que se hace en los considerandos del acto objeto de revisión a la Resolución 385 de 2.020 proferida por el Ministerio de Salud, por medio de la cual se declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID -19 y se adoptaron medidas para hacer frente al virus para, con fundamento en ello, proceder a declarar la emergencia sanitaria en el municipio de El Paujil, no habilitaba al ente municipal para adoptar dicha medida, en tanto del contenido de la referida resolución⁹ no se colige que se lo facultaba para tal efecto.

En ese orden, el artículo primero será declarado nulo por falta de competencia de la autoridad municipal para disponer de dicha medida.

- Los **artículos segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo y décimo**, disponen:

"SEGUNDO: ORDENAR al personal de salud, con el apoyo de la Fuerza Pública (Policía Nacional) realizarán controles para la detección activa de posibles casos de COVID-19, en el Municipio de El Paujil, y su posterior aislamiento y seguimiento preventivo; priorizando lugares de ingreso al Municipio, como vías, oficinas de despacho de transportes municipales. Toda actuación en virtud del presente artículo deberá ser informada a la Alcaldía Municipal, Personería Municipal y a la Secretaría de Gobierno Municipal, a fin de garantizar la activación de las rutas críticas del COVID19.

TERCERO: Adoptar las medidas sanitarias y acciones transitorias de policía que se describen a continuación, en aras de mitigar el riesgo y controlar los efectos del Coronavirus COVID-19.

⁹ **"ARTÍCULO 2:** La Administración Municipal dispondrá de sus recursos humanos, técnicos, físicos y financieros, con el fin de garantizar el cumplimiento de las medidas de contingencia adoptadas.

ARTÍCULO 3: La Secretaría de Gobierno, en articulación con las decisiones adoptadas por el Gobierno Nacional y Departamental, determinará dentro de los 5 días hábiles siguientes a la expedición del presente decreto, el Plan de Acción y Cronograma de las medidas adoptadas para afrontar la situación de emergencia declarada en el presente Decreto.

ARTÍCULO 4: Las Autoridades de Policía y Fuerza Militares locales deberán prestar el apoyo que les sea requerido para llevar a cabo las medidas adoptadas".

PARAGRAFO: Medidas Sanitarias: En ejercicio de la competencia extraordinaria de Policía, ordénese en el Municipio de El Paujil, la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, culturales, sociales, cívicas, religiosas, deportivas, políticas, conciertos, entre otras, que sean públicas o privadas, que concentren:

- g) Más de 50 personas en contacto estrecho, en espacios cerrados o abiertos, es decir, a menos de dos metros de distancia entre persona y persona.*
- h) Ordénese a los establecimientos comerciales y mercados que implementen las medidas higiénicas en los espacios o superficies de contagio y las medidas de salubridad que faciliten el acceso de la población a sus servicios higiénicos, así como la de sus trabajadores.*
- i) Ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces, adoptar, en los centros laborales públicos o privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19.*
- j) Ordenar a los responsables de los medios de transportes públicos y privados y a quienes lo operan a adoptar las medidas higiénicas y demás que correspondan para evitar el contagio y la propagación del COVID-19.*
- k) Ordenar suspender competencias deportivas en general, deportes, inter-clases colegiales que impliquen contacto directo entre deportistas y competidores y espectadores cuyo contacto persona a persona sea menos de 2 metros de distancia.*
- l) Ordenar suspender la atención en la biblioteca pública municipal, celebraciones que implique reuniones y aglomeraciones de personas, en espacios cerrados o abiertos, a menos de dos metros de distancia entre persona y persona.*

CUARTO: MEDIDAS PREVENTIVAS DE AISLAMIENTO Y CUARENTENA: *Las medidas preventivas de aislamiento y cuarentena adoptadas en la Resolución 380 de 2020, expedida por el Ministerio de Salud y Protección, serán aplicadas por el término de 14 días o el termino mayor dictaminado por el médico tratante.*

Para los viajeros que tengan su residencia en el territorio nacional, las medidas serán aplicadas en el lugar de destino final en el país. Si el primer lugar de desembarque no es su destino final, el traslado entre uno y otro lugar se hará con todas las medidas de bioseguridad, las cuales serán sufragadas con cargo a los recursos propios del viajero.

Los viajeros que provengan de los siguientes departamentos; Huila, Meta, Cundinamarca, Valle del Cauca, Risaralda, Quindío, Antioquia y demás departamentos donde aparezca el coronavirus COVID-19, deberán ser reportados a la Secretaria de Gobierno municipal y el hospital local para ser dadas las instrucciones necesarias.

El cumplimiento de esta regla será vigilado, por la Secretaria de Gobierno, y deberá comunicarse a la Alcaldía Municipal, a la Personería Municipal, a la Secretaria de Salud Departamental de Caquetá y a la Secretaría de Salud del Lugar de destino.

Para los viajeros que tengan su residencia en el extranjero, que se encuentran en aislamiento o cuarentena, podrán optar por regresar a su país de origen antes del término de catorce (14) días, siempre y cuando se cumplan todas las medidas de bioseguridad, las cuales serán sufragadas con cargo a los recursos propios del viajero.

QUINTO: INSTAR a la ciudadanía del Municipio de El Paujil, para que adopte las siguientes medidas, en procura de prevenir el contagio de coronavirus COVID-19:

1. CUIDADO PERSONAL

Cada persona deberá realizar una pausa activa con las siguientes acciones:

- i) Cada tres (3) horas deberán lavarse las manos con abundante agua, jabón, alcohol o gel antiséptico.*
- j) Tomar agua permanentemente (hidratarse)*
- k) Taparse nariz o boca con el antebrazo (no con la mano) para estornudar o toser.*
- l) Evitar contacto directo, no saludar con beso o de mano, no dar abrazos.*
- m) Evitar asistir a eventos masivos o de cualquier tipo que no sean indispensables.*
- n) En caso de gripa usar tapabocas y quedarse en casa.*
- o) Llamar a la línea de orientación sobre el nuevo CORONAVIRUS COVID-19. En Bogotá: +57(1) 330 5041, Resto del país: 018000955590, secretaria de Salud Departamental del Caquetá 3213945327 y en el Municipio de El Paujil las líneas 3133627530 y 3159283866, antes de ir al servicio de urgencias si presenta síntomas de alarma (dificultad respiratoria, temperatura superior a 38 0 centígrados por más de dos días; silbido en el pecho en niños). El sistema de salud deberá priorizar la atención domiciliaria de estas emergencias.*
- p) Cuidar especialmente a los adultos mayores de 60 años, verificar su estado de salud diaria, si presentan algún síntoma de alarma (gripas, dificultad respiratoria, fiebre, decaimiento).*

2. CUIDADO COLECTIVO

- i) Las empresas y espacios laborales adoptarán las medidas necesarias para organizar el trabajo en casa de los empleados que sea posible.*
- j) Para los empleados que sea indispensable que asistan al lugar del trabajo se deben*
- k) organizar horarios flexibles.*
- l) Además del trabajo en casa y de los turnos de ingreso y salida, los colegios deben organizar la virtualización de tantas actividades y clases como sea posible.*
- m) Todas las estaciones, vehículos, microbuses, buses de transporte público y privado en general, y a quienes los operan deberán realizar el lavado y desinfección diariamente de los medios de transporte,*
- n) Durante el día se desinfectarán estaciones y buses de manera aleatoria.*

o) Todos los colegios y establecimiento públicos deben encargarse de lava y desinfectar diariamente sus áreas de uso común.

p) Se deben adelantar las acciones necesarias para mantener en condiciones óptimas de asepsia los tanques en los cuales se deposite agua para su consumo.

SEXO: *Los servidores públicos con síntomas respiratorios deberán tomar inmediatamente medidas de autocuidado y comunicar a su empleador, a través de la Secretaría de Gobierno, quien deberá activar el plan de contingencia. En caso de persistir los síntomas o empeoramiento del cuadro clínico, acudir a la red de urgencias siguiendo las indicaciones de autoridades de salud dispuesta por la Gobernación de Caquetá en el Puesto de mando Unificado de Caquetá PMU.*

SEPTIMO: *Los establecimientos educativos deben inmediatamente suspender clases, los estudiantes deben permanecer en su lugar de residencia y así evitar la propagación en caso de presentarse.*

OCTAVO: PROHIBIR *las visitas de familiares y allegados al centro de vida, al igual que la donación de alimentos sin las debidas medidas de seguridad y salubridad, de igual forma se prohíbe sacar los adultos mayores fuera del centro vida, exceptuando las diligencias de salud a que haya lugar, para cuyos casos será en estricta compañía del personal responsable e idóneo para esta tarea.*

DECIMO: ORDENAR. *A los organismos de seguridad, autoridades militares y demás autoridades competentes hacer cumplir lo dispuesto en el presente decreto municipal y en los Decretos Departamental No. 239 y 248 del 17 de marzo de 2020, para lo cual deberán realizar los operativos de rigor a que haya lugar, procediendo aplicar las medidas correctivas a que haya lugar.*

PARAGRAFO: *La violación o inobservancia de las medidas adoptadas mediante el presente decreto dará lugar a las sanciones penales y pecuniarias pertinentes, relacionadas en los Decretos Departamental No. 239 y 248 del 17 de marzo de 2020”.*

Lo dispuesto en los artículos mencionados, corresponde a facultades de la primera autoridad municipal.

Se trata de medidas que están directamente relacionadas con los motivos que conllevaron al Gobierno Nacional a declarar el Estado de Emergencia Económica, Sanitaria y Ambiental mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, evidenciando una relación de efecto a causa, superando así el examen de conexidad. También se observa que están encaminadas a disminuir y/o mitigar el riesgo de contagio, en tanto se pretende que las personas eviten al máximo el contacto físico, superando así el examen de proporcionalidad. Además de evidenciarse necesarias dado que, atendidas las concretas circunstancias locales, no podrían reemplazarse por unas medidas menos restrictiva de los derechos ciudadanos, superando así el examen de congruencia.

- El artículo **noveno** dispone:

"NOVENO: TOQUE DE QUEDA. Se ordena el toque de queda en el municipio de El Paujil Caquetá, prohibiendo la circulación de personas a partir del día 17 de marzo de 2020, entre las 08:00 pm y las 5:00 am y de manera indefinida, en concordancia con el Decreto Departamental No. 248 del 17 de marzo de 2020.

PARAGRAFO: Excepciones. Con el fin de garantizar la seguridad, la atención de salud y la atención de emergencias, quedan exceptuados de la medida de toque de queda, todas las autoridades de seguridad, control y socorro, autoridades y funcionarios de salud, personal que labore en establecimiento de comercio de expendio de medicamentos debidamente identificados y los demás especificados en el Decreto Departamental No. 239 del 17 de marzo de 2020".

Conforme a lo dispuesto en los artículos 14¹⁰ y 202¹¹ de la Ley 1801 de 2016, los alcaldes se encuentran facultados para disponer de acciones transitorias de policía ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar a la población como consecuencia de la ocurrencia de desastres o calamidades públicas.

En ese entendido, la medida de toque de queda puede adoptarse ante la presencia de situaciones calamitosas o grave afectación en un determinado núcleo poblacional o bien de crisis general, como ocurre con la grave situación de salud que se está viviendo en todo el territorio nacional, a la que no escapa el ente municipal, viéndose afectados, de manera razonable, algunos derechos de los ciudadanos, como el de la libre movilidad¹², pero que se justifica en tanto ha sido con el fin de no poner en riesgo otros que son intangibles, como la vida y la integridad personal, como ocurre en el presente caso. (artículo 4 de la Ley 137 de 1994).

¹⁰ "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."

¹¹ "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:

"(...).

"6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan."

¹² Precisa la Corte Constitucional en sentencia T-483 de 1999 que el derecho fundamental de circulación puede ser limitado, con el fin de proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o los derechos y libertades de otras personas, siempre que dicha limitación sea proporcional y tenga como fin alcanzar la seguridad nacional o la salud.

De igual forma, la referida medida resulta proporcional y adecuada a las causas que dieron origen al Estado de Emergencia declarado mediante Decreto 417 de 2020, si se tiene en cuenta que, conforme a los motivos contenidos en este y con el fin de afrontar la grave situación de salud pública que afecta a todo el país, se consideró que una de las principales medidas recomendadas por la Organización Mundial de la Salud con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del COVID-19 y de proteger la salud de los ciudadanos en general, es el **distanciamiento social y aislamiento**.

Ahora bien, en lo que concierne a la frase "y de manera indefinida" contenida en el referido artículo 9, la cual resulta inconstitucional en tanto no contempla un límite en el tiempo, como bien lo señala la Procuradora Judicial, desconoce lo dispuesto en el artículo primero del Decreto departamental 248 de 17 de marzo de 2020 para entonces vigente, el cual dispuso que la medida de toque de queda permanecería vigente hasta el 20 de abril de 2020.

En razón de lo anterior y teniendo en cuenta que se trata de una medida idónea y necesaria, fundada en motivos ciertos y que guardan relación y conexidad con el estado de emergencia económica, social y ecológico decretado por el Gobierno Nacional, se declarará ajustado a la ley el referido artículo, salvo la expresión "y de manera indefinida".

De otra parte, teniendo en cuenta que mediante Decreto 420 de 2.020¹³ el Gobierno Nacional impuso algunas restricciones a las medidas como la adoptada en el referido artículo noveno, la validez del mismo queda condicionada a que se entienda que dicha medida queda sujeta a dichas restricciones.

- El artículo décimo primero, señala:

"DECIMO PRIMERO: PROHIBIR El ingreso y ejercicio de su actividad comercial a los vendedores ambulantes al municipio de El Paujil - Caquetá, **hasta la duración de la emergencia sanitaria**, so pena de las medidas correctivas a que haya lugar por parte de la policía nacional y demás autoridades competentes, para lo cual la policía nacional dispone de la línea telefónica número 3212529397 a la cual los ciudadanos del municipio de El Paujil, deberán reportar para la realización de las medidas pertinentes por parte de la autoridad competente. (Se destaca)

Si bien, en principio, se tiene que la disposición de prohibir la actividad comercial de los vendedores ambulantes, se encuentra justificada, en tanto está enfocada a evitar la aglomeración de personas y el contacto físico y, por ende, controlar o restringir la propagación del virus, se observa que al referirse a la emergencia sanitaria, cuya declaración dispuesta por la administración municipal en el artículo

¹³ "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".

primero se declarará nula -como quedó visto-, también habría lugar a declarar la nulidad de este artículo en tanto guarda unidad normativa con el primero.

- El artículo décimo segundo, preceptúa:

DECIMO SEGUNDO: INSTAR. *A todas las instituciones públicas, privadas y establecimientos de comercio que tenga presten la atención al público a instalar un lavamanos en la entrada, dotar de jabón y exigir el lavado de manos antes de ingresar.*

Es una medida razonable y necesaria, en tanto como lo indican los protocolos de salud, ampliamente explicados por la OMS y el Ministerio de Salud, el lavado de manos con agua y jabón es una de las formas más efectivas para evitar el contagio y propagación del COVID-19.

- El artículo décimo tercero, preceptúa:

DECIMO TERCERO: *A los establecimientos comerciales en los que se comercialicen productos de la canasta familiar, medicamentos o relacionado, abstenerse propiciar acaparamiento para el establecimiento comercial o para los consumidores, en tal sentido, tomar las medidas necesarias para no propiciar tal situación; así mismo, instar al comercio del municipio de El Paujil, Caquetá, abstenerse de efectuar especulación en el orden económico y social.*

PARÁGRAFO: Las acciones acá dispuestas se encuentran enmarcadas en los Artículos 297 y 298 del Código Penal Colombiano".

En igual sentido, se justifica la recomendación efectuada por la administración municipal a los establecimientos comerciales de no llevar a cabo conductas de acaparamiento de productos y bienes necesarios para la alimentación y salud de la población, así como la especulación de los mismos. Ello, en tanto las medidas ordenadas por el Gobierno Nacional de aislamiento preventivo obligatorio para controlar el COVID-19 podrían conducir a que se presenten dichas conductas. Recordando, además, que las mismas están tipificadas en la ley penal.

- El artículo décimo cuarto, establece:

"DECIMO CUARTO: *Toda la comunidad del Municipio de El Paujil, Caquetá, deberá dar cumplimiento a lo preceptuado en este decreto, y las órdenes del Departamento de Caquetá y las autoridades de salud, so pena de imponer las sanciones a que haya lugar por incumplimiento.*

PARAGRAFO: Las antes mencionadas son medidas sanitarias de obligatorio cumplimiento, so pena de imponer las sanciones a que haya lugar en el código penal, Art. 368 Violación de Medidas Sanitarias que reza "El que viole la medida sanitaria adoptada por la autoridad competente para impedir la introducción o propagación de una epidemia incurrirá en prisión de cuatro (4) a ocho (8) años".

Como se observa, en el referido artículo se está disponiendo que la inobservancia de las medidas adoptadas en el Decreto 037 de 2.020 conlleva a imponer las sanciones a que haya lugar; señalando que son de obligatorio cumplimiento, so pena de imponer las sanciones contempladas en el código penal, en particular la preceptuada en el artículo 368.

Al respecto, es de indicar que no es potestad del alcalde municipal la imposición de sanciones por el incumplimiento de una determinada orden, en tanto el régimen sancionatorio ya está contemplado en la ley, además de ser competencia de otras autoridades.

Así, lo dispuesto en el referido artículo no supera el criterio legal de competencia atribuida a las autoridades locales, al arrogarse competencias que corresponden al Congreso de la República y excepcionalmente al Presidente de la República. Conforme a lo dispuesto en los artículos 29 y 150 de la Constitución, únicamente la ley y en casos excepciones el presidente pueden fijar el régimen sancionatorio, con todos sus elementos.

En ese orden se declarará nulo el mencionado artículo.

En conclusión, considera la Sala que las medidas transitorias tomadas por la alcaldesa del municipio de El Paujil – Caquetá en el Decreto 037 del 17 de marzo de 2020, guardan conexidad, congruencia y proporcionalidad con las causas que dieron origen al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, encontrándose conformes con el ordenamiento jurídico analizado, salvo los artículos primero, décimo once y décimo cuarto que resultan nulos, de conformidad con las consideraciones anotadas.

DECISIÓN:

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Caquetá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD de los artículos primero (1), décimo primero (11) y décimo cuarto (14) del Decreto 037 del 17 de marzo 2020, expedido por la alcaldesa del Municipio de El Paujil - Caquetá, *“Por medio de la cual se declara emergencia sanitaria en el municipio de el Paujil Caquetá, toque de queda y se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación*

Expediente No. 18-01-23-33-000-2020-00064-00

Medio de control: Control Inmediato de Legalidad del Decreto Municipal N° 037 del 17 de marzo de 2020, proferido por el Municipio de El Paujil.

Asunto: FALLO.

epidemiológica causada por el coronavirus COVID -19", por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: DECLARAR LA LEGALIDAD CONDICIONADA del artículo noveno (9), en el entendido de que la medida allí adoptada está sujeta a las restricciones impuestas por el artículo 4º del Decreto Nacional 420 de 202º; salvo la frase "y de manera indefinida", que se declara nula.

TERCERO: DECLARAR LA LEGALIDAD de los demás artículos del Decreto 037 del 17 de marzo 2020, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva.

CUARTO: En firme esta providencia, archívese el expediente.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

Los Magistrados,


PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE


LUIS CARLOS MARÍN PULGARÍN


NÉSTOR ARTURO MÉNDEZ PÉREZ


YANNETH REYES VILLAMIZAR
(Salva Voto)