



TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CAQUETÁ
SALA PLENA
M.P. Luis Carlos Marín Pulgarín

1

Florencia, dieciséis (16) de junio de dos mil veinte (2020)

RADICACIÓN:	18-001-23-33-000-2020-00115-00
MEDIO DE CONTROL:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO:	DECRETO MUNICIPAL Nro. 200-01-32 DEL 19/03/2020
AUTORIDAD QUE LO PROFIRIÓ:	MUNICIPIO DE ALBANIA-CAQUETÁ
INSTANCIA:	ÚNICA INSTANCIA (S. ORAL)
ASUNTO:	<i>“Por el cual se declara la emergencia sanitaria en el Municipio de Albania – Caquetá, por causa del Coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”.</i>
SENTENCIA NRO.	11-06-56-20/ ORD 17-01
APROBADA EN ACTA NRO.	34 de la fecha.

I. ASUNTO.

Agotadas las etapas procesales correspondientes a la única instancia y no observando causal de nulidad que invalide lo actuado, decide la Sala Plena del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Caquetá, el control inmediato de legalidad sobre el Decreto Municipal Nro. 200-01-032 del 19 de marzo de 2020 *“Por el cual se declara la emergencia sanitaria en el Municipio de Albania – Caquetá, por causa del Coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”* expedido por el alcalde del Municipio de Albania -Caquetá.

II. ANTECEDENTES.

2.1. Acto sometido a control.

La Alcaldía Municipal de Albania (Caquetá) mediante correo electrónico del 13 de abril de 2020¹, remitió a la Secretaría de esta Corporación y esta a su vez a la Oficina de Apoyo Judicial de Florencia, el Decreto Nro. 200-01-032 del 19 de marzo 2020, con el fin de que, sobre el mismo, se ejerza control inmediato de legalidad.

El conocimiento del asunto le correspondió al Despacho Tercero de este Tribunal, el cual mediante auto del 16 de abril de 2020² dispuso: a) Avocar el conocimiento del control inmediato de legalidad; b) notificar de esa decisión al Alcalde del Municipio de Albania – Caquetá-, corriéndole traslado por el término de diez (10) días para que se pronunciara sobre la legalidad del Decreto Nro. 200-01-032 del 19 de marzo de 2020, instándole a aportar

¹ Folio. 10.

² Folio 12-20.

pruebas que pretendiera hacer valer en el proceso y suministrar los antecedentes administrativos del decreto objeto del control; c) notificar al Ministerio Público; d) fijar un aviso en la página web del Tribunal Administrativo del Caquetá, por diez (10) días anunciando la existencia del proceso; e) fijar un anuncio en similares términos en el sitio web de la entidad territorial; f) expirado el término de fijación del aviso, el expediente debía pasar Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rindiera su concepto y, g) oficiar al Municipio de Albania, Caquetá para que en el término de tres (3) días, acreditara el cumplimiento de lo dispuesto en los parágrafos 1 y 2 del artículo 2 del Decreto 418 de 2020, proferido por el Gobierno Nacional, respecto del Decreto Nro.200-01-032 del 19 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del citado Municipio.

III. INTERVENCIONES.

3.1. Municipio de Albania-Caquetá-

A folio 27 del expediente, el Alcalde del Municipio de Albania, hizo la siguiente manifestación respecto del contenido del Decreto 200-01-032 de 19 de marzo de 2020: *“(...) previo a la promulgación del decreto objeto de control, su contenido y alcances fueron efectivamente socializados mediante reunión de consejo de gobierno realizada el día 18 de marzo hogaño, contando con la participación de un delegado de la Policía Nacional, Secretaría de Gobierno, un representante de la Instituciones Educativas, el Gerente de la ESE Rafael Tovar Poveda, gestión del riesgo, secretaría de inclusión social, aseguramiento, asesora de salud pública, secretaría de planeación, el promotor de las juntas de acción comunal entre otros, consejo de gobierno que tuvo como tema central la prevención, síntomas, y recomendaciones generales, dando a conocer los efectos del mismo en plena coherencia con los lineamientos dados a conocer por el gobierno central mediante el decreto que declaró el Estado de Emergencia Social, económica y ecológica en todo el territorio Colombiano.*

-El contenido del decreto objeto de control se ciñó estrictamente al del 417 del 17 de marzo emitido por el nivel central, acorde a los lineamientos contentivos del mismo, sin que exista determinación alguna que vaya en contravía de las consideraciones establecidas ni las decisiones integradoras del mismo, acatando en estricto sentido la Constitución Política y la Ley.

- Es pertinente indicar que en relación con el contenido de los parágrafos 1° y 2° del Decreto 418 de 2020, dicha consulta no se realizó en esos términos teniendo como fundamento el contenido de los artículo 2° y 3° del Decreto 531 de 08 de abril del presente año emitido por el Ministerio del Interior, el cual hace referencia a la orden dada por el Presidente de la República a todos los Gobernadores y Alcaldes para que en el marco de nuestras competencias Constitucionales y Legales, adoptemos las instrucciones, actos y ordenes que fuesen necesarias para la debida ejecución del asilamiento preventivo, teniendo en cuenta a su vez las excepciones establecidas en esa misma disposición y el contenido del decreto que declaró el estado de emergencia social, económica y ecológica (...).”

3.2. Ministerio Público.

Dentro del término legal para ello³ -mediante correo electrónico del 15 de mayo de 2020- la delegada del Ministerio Público para esta Corporación rindió concepto, estableciendo las características propias del Control Inmediato de Legalidad y las medidas de orden formal y sustancial que se deben desarrollar en la sentencia.

Indicó, que el acto administrativo objeto de análisis, se profirió para hacer frente a los efectos de la pandemia del coronavirus COVID-19, por lo que debía ser objeto del control automático de legalidad, en ese orden, agregó que, tanto formal como sustancialmente, el Decreto objeto de estudio -en su gran mayoría- cumplía con las exigencias tanto normativas como jurisprudenciales, por cuanto fue expedido por la autoridad competente, siendo las medidas por él adoptadas: necesarias, conexas, temporales, proporcionales, y acordes con las instrucciones que hasta ese momento había impartido el Gobierno Nacional en el marco de la emergencia sanitaria.

Lo anterior, con excepción del artículo 6° del acto administrativo controlado, como quiera que: *“(...) la frase “de manera indefinida” contemplada en el artículo 6 del Decreto 032 que aquí se analiza, 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 el Alcalde de Albania (...)”*.

En razón de lo anterior, solicitó declarar ajustado a derecho Decreto Nro. 200-01-32 del 19 de marzo de 2020, exceptuando el artículo 6° *ibídem*.

IV. CONSIDERACIONES.

4.1. Competencia de la Sala Plena.

Conforme lo disponen los artículos 20⁴ de la Ley 137 de 1994⁵, 136⁶, 151⁷ numeral 14 y 185⁸, numeral 1° de la Ley 1437 de 2011, esta Corporación en

³ Fls. 37-76.

⁴ **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 (...).

⁵ "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia".

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(...).

⁷ **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.”.

⁸ **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

pleno es competente para proferir la sentencia que pone fin a la actuación de control inmediato de legalidad del Decreto Municipal nro. 200-01-032 del 19 de marzo de 2020.

4.2. Problema jurídico y metodología para resolverlo.

De conformidad con los antecedentes expuestos corresponde a este Tribunal resolver los siguientes problemas jurídicos: ¿Resulta viable el control inmediato de legalidad respecto del Decreto nro. 200-01-032 de 19 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Albania-Caquetá?. Únicamente de resultar positiva la respuesta al cuestionamiento anterior, se definirá si, ¿el citado decreto se ajusta al ordenamiento jurídico?.

4.3.- Viabilidad del Control Inmediato de Legalidad del Decreto municipal No. 200-01-32 del 19 de marzo de 2020.

Cuando en las actuaciones administrativas no se plantee expresamente “*como desarrollo de los decretos legislativos*”, proferidos bajo el estado de excepción, se hace necesario puntualizar las razones por las cuales procede el Control Inmediato de Legalidad (en adelante CIL)⁹.

Para ese cometido, se acude a un criterio de maximización de las posibilidades de aplicación del CIL pues el mismo se erige como un medio de defensa de la institucionalidad democrática y de los derechos fundamentales en el estado de anormalidad institucional declarada por el Presidente de la República, en cuya vigencia se potencian sus poderes regulatorios. Análisis que debe partir de los tres requisitos exigidos por la normatividad vigente¹⁰: (i) *que se trate de un acto de contenido general*; (ii) *que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa* y (iii) *en desarrollo de los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción*¹¹.

En el asunto examinado, es claro que (i) las medidas adoptadas son de carácter general pues no crean, modifican o extinguen ninguna situación jurídica particular, si no que las determinaciones que adopta involucra a toda la población residente en el Municipio de Albania-Caquetá, es decir, sus efectos tienen un alcance colectivo, incluyendo, aquellas medidas dirigidas a la modificación del horario de los empleados y contratistas de la Alcaldía, como quiera que prestan un servicio a la comunidad, generando un impacto

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 (...)”

⁹ Tribunal Administrativo del Caquetá, sentencia del 8 de mayo de 2020, M.P. Néstor Méndez Pérez, expediente radicado No. 18-001-23-33-000-2020-00049-00, CIL del Decreto No. 047 del 24 de marzo de 2020, proferido por la Alcaldía Municipal de San Vicente del Caguán –Caquetá-.

¹⁰ Como se regula en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 (Estatutaria de los Estados de Excepción) y, 136 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

¹¹ *Ibidem*.

en los usuarios del servicio¹², esto es, en personas indeterminadas¹³, situación que no se advirtió por la Sala en oportunidades anteriores y, en ese sentido se reorienta esa posición por parte de este Tribunal; (ii) se profirieron en ejercicio de la función administrativa como jefe de la administración local, siguiendo las funciones asignadas por el artículo 315 Constitucional. Del mismo modo, (iii) las medidas se orientaron a conjurar el origen de la declaratoria del Estado de Excepción mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, al indicarse expresamente *“preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, garantizar el abastecimiento y disposición de alimentos de primera necesidad y servicios que por su misma naturaleza no deben interrumpirse (...)”*, como se señaló en la parte motiva del citado acto administrativo, en el que se invocó también explícitamente el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020 *“Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”*, para enfrentar la pandemia.

Tercer requisito que no implica la exigibilidad de la invocación expresa de uno de los decretos legislativos de emergencia. Tampoco la fundamentación distinta a estos, impide el trámite del control, pues en la verificación del cumplimiento del tercer requisito del artículo 20 de la Ley 136 de 1994, debe superar el criterio textualista y acogerse un criterio sustancial¹⁴, según el cual

¹² En un caso similar al examinado, la Sala Especial de Decisión, Magistrado Ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio, 10 de junio de 2020, 11001-03-15-000-2020-02506-00, en el marco del Control Inmediato de Legalidad, dijo: *“Precisado lo anterior, observa el Despacho que mediante la Resolución 0100 No. 0300-317 de mayo 29 de 2020 fueron adoptadas con carácter temporal y extraordinario, mientras se supera la emergencia sanitaria, la prestación del servicio presencial hasta con un 20 por ciento de los servidores y contratistas, dos horarios de jornada laboral flexible para los servidores públicos de la CVC de lunes a viernes entre las 8:30 y 12:30 AM y la 1:30 y 5:30 PM y otras determinaciones relacionadas como cuatro horas de trabajo restante en casa, las excepciones para el personal de atención presencial de público en ventanillas únicas, el cumplimiento obligatorio de los protocolos de bioseguridad, los horarios especiales para la atención de los ciudadanos y el trabajo en casa para ciertos servidores públicos, por lo cual se trata de medidas de carácter general que involucran tanto a los servidores públicos como a los usuarios de la entidad.”*. (Resaltado fuera de texto original).

¹³ Sobre el tema, la Sección Segunda, en providencia del 5 de julio de 2018, radicado. Subsección A del Consejo de Estado, C.P., Gabriel Valbuena Hernández, radicado No. No.: 110010325000201000064 00 (0685-2010), sostuvo: *“b) Actos administrativos generales. Respecto de los actos administrativos de carácter general, en razón a su naturaleza y alcance, por regla general es suficiente tener como motivación en ellos la indicación de sus fundamentos legales y de su objeto, salvo que exista una disposición en la ley que ordene una motivación diferente, tal como lo precisado la jurisprudencia de esta Corporación”*³

“La Sala, reitera que los actos administrativos generales son aquellos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica abstracta o impersonal, que no puede vincularse en forma directa e inmediata con una persona determinada o determinable. Uno de los factores que suele asociarse erradamente a la determinación de actos de esta naturaleza es la cantidad de personas que se ven afectadas por la manifestación de voluntad de la administración, sin embargo ello no es característico de los mismos ya que lo que los define es «[...] la abstracción o indeterminación individual de sus destinatarios o de las personas que pueden resultar cobijadas por el acto [...]»⁴.

“Por su parte, el acto administrativo particular o individual es aquel que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas personales y subjetivas, generando consecuencias directas e inmediatas sobre personas que la misma decisión identifica o que podrían ser identificables.

“Un aspecto esencial que a juicio de esta Sala debe tenerse en cuenta es que cuando la administración pública, debiendo adoptar una decisión que por esencia es de carácter general, lo hace a través de un acto que en apariencia es de contenido particular, no se desnaturaliza la condición de acto administrativo de carácter impersonal y abstracto que tiene tal manifestación de voluntad a efectos de definir la procedencia de la acción. En otras palabras, la imprecisión cometida por la administración pública al dictar un acto administrativo de carácter particular cuando éste, en razón de la decisión adoptada, ha debido ser de contenido general, no es una excusa para que escape al control judicial que le correspondía de haberse expedido en debida forma.”

¹⁴ En la sentencia glosada este Tribunal indicó: *En efecto: a esa concepción textualista (No la llamamos formal y menos aún formalista porque para nosotros –lejos del carácter peyorativo que suele darse a estos vocablos- el Derecho es forma y los juristas han de reivindicar el formalismo) ha de sobreponerse una perspectiva material, que efective la funcionalidad asignada a este mecanismo de control.*

La primera concepción, que entiende la expresión “en desarrollo de los decretos legislativos” como significando: en desarrollo de facultades conferidas en los decretos legislativos, o bien en explicitado desarrollo de los decretos legislativos, minimiza las posibilidades de control, además de que fuerza el texto en el que busca apoyo, pues tiene que suponer expresiones no contenidas en él.

Por el contrario, para sustentar la perspectiva material -que amplía las posibilidades de ejercicio del CIL, y con ello la defensa institucional y iusfundamental- basta con atenerse al texto del artículo: si desarrollar es (DLE, tercera acepción) “Realizar o llevar a cabo algo”, resulta inobjetable que el acto normativo puede emitirse en desarrollo de un

basta con valorar si las medidas adoptadas “(...) contribuyen a la ejecución, mediata o inmediata, de las tomadas en alguno de los DL de la EESE. Y, si es cabalmente aplicado (...)”. Posición que armoniza con el reciente pronunciamiento del Consejo de Estado en sentencia del 19 de mayo de 2020¹⁵, al sostener que los hechos que generaron el Estado de Emergencia mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, esto es, la pandemia desatada por el Covid-19, son suficientemente conocidos por todos “y 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. (...)”.

Como resulta viable el control inmediato de legalidad en el asunto examinado, se continuará con la metodología propuesta para resolver el segundo problema jurídico planteado.

4.4. Síntesis sobre el alcance del control inmediato de legalidad a cargo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Para verificar si se ajusta a la legalidad la limitación a los derechos vertida en los actos de carácter general proferidos por autoridades del orden nacional, departamental o municipal, en ejercicio de funciones administrativas y en desarrollo de Decretos Legislativos proferidos en Estados de Excepción (arts. 212 –Guerra Exterior-, 213-Conmoción Interior- y 215 –Emergencia Económica, Social y Ecológica- C.P.), debe seguirse una metodología contenida en reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado, condensada en

DL, sin nombrarlo o aludirlo expresamente, y que puede estar fundado en normas diferentes al DL de que se trate (como los catálogos funcionales de Alcaldes y Gobernadores, o el Código de Policía, o el estatuto tributario territorial). Al respetar el texto de la norma, se es, además y como corresponde, deferente con el legislador.

Porque (i) un DL puede ser desarrollado tanto mediante las facultades que ordinariamente detenta la autoridad territorial, como a través de alguna extraordinaria que se le confiera durante el EE, y (ii) la norma que consagra el CIL no refiere a actos expedidos en desarrollo de facultades de excepción, sino, en general, a actos emitidos para desarrollar los DL.

Porque, además, como los DL son materialmente leyes, los decretos que los ejecutan directamente son, casi totalmente, decretos reglamentarios. Si se acepta la primera perspectiva, pocos actos territoriales serían controlables pues la facultad reglamentaria la ejerce generalmente el Gobierno Nacional; por demás, entre los DL y los actos territoriales generalmente median otros, intermedios, que son los que directamente desarrollan el acto territorial.

Otra razón podemos agregar aquí, de carácter pragmático ésta: si se admite a trámite con base en la tesis material, y se llega a la conclusión de que el acto no era controlable vía CIL, la sentencia que así lo disponga estará mejor fundamentada que el auto que se abstenga de avocar conocimiento, pues será fruto de un estudio más detenido, en el que pueden participar otros sujetos además del juez, con práctica de pruebas en caso de ser necesario y hasta con eventual intervención de amicus curiae.

Abundando en razones, la cuestión puede ser planteada de esta otra manera:

para verificar si un acto determinado cumple el tercero de los requisitos del artículo 20 de la Ley 136, puede recurrirse a dos criterios: uno textualista (CT) y uno sustancial (CS). El primero se aplica muy fácilmente, pero genera graves problemas; el CS se aplica fácilmente y casi no genera problemas.

La aplicación del CT es muy fácil: basta con remitirse al texto del acto; el problema es que esta verificación textual (aunque sea cabalmente hecha) propicia la ocurrencia de errores. Para ejemplificar en el escenario de la actual Emergencia: un decreto afirma que se profiere en desarrollo de tal DL, y con eso es admitido a CIL; pero, ya admitido, se observa que se trata de un decreto municipal “por el cual se regula la asignación de puestos para ventas callejeras durante la próxima vigencia” (falso positivo); otro -sin invocar facultades conferidas por un DL ni afirmar ser desarrollo de uno de ellos (por lo cual es rechazado del CIL)- prohíbe reuniones con más de 50 participantes durante el próximo mes (falso negativo).

La aplicación del CS es un poco menos fácil, pero no mucho: exige una valoración de si las medidas adoptadas contribuyen a la ejecución, mediata o inmediata, de las tomadas en alguno de los DL de la EESE. Y, si es cabalmente aplicado, no genera errores.

Por las razones expuestas, para la Sala es el criterio sustancial el que ha de aplicarse, lo que significa, para el sub iudice, que el decreto 047 es pasibles de CIL, pues ellos (además de que en su parte motiva alude permanentemente a la epidemia que originó el Estado de Excepción vigente), contienen medidas que contribuyen al desarrollo de las adoptadas por el Gobierno Nacional a partir de la declaratoria de Emergencia. Y, siendo así, resulta procedente efectuar el referido control (...)”.

¹⁵Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 2, C.P. César Palomino Cortés, expediente No. 11001-03-15-000-2020-01013-00, “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”.

el carácter **integral**¹⁶ del **Control**¹⁷ **Inmediato de Legalidad**, consistente en examinar: **primero la competencia** de la autoridad para proferirlo; **segundo la conformidad formal**, que implica los siguientes aspectos: que se trate de un acto de contenido general dictado en ejercicio de la función administrativa y/o actos internos de la administración¹⁸ emitidos en el estado de excepción “*así no penden directamente de un decreto legislativo*”¹⁹; la fecha y número; la firma de quien lo emitió; la motivación con expresión de razones de hecho y derecho, que deben corresponder con los supuestos previstos en la Carta Política para la declaración de cada estado de excepción y con las causas que la generaron y, **tercero, la conformidad material** que incluye: **a) la proporcionalidad** de las medidas adoptadas²⁰, que indaga por la relación directa entre el fin buscado con la regulación normativa de carácter general y los instrumentos o medios para conseguirlo, a lo que se llega revisando: (i) **la finalidad** de la regulación (permitida por la Constitución), que debe dirigirse hacia combatir el origen de la anormalidad institucional buscando restablecerla, (ii) que la medida sea **idónea o apropiada** para el fin propuesto y, (ii) **que sea necesaria** en cuanto busque exclusivamente restaurar la normalidad o que resultan insuficientes las normas regulatorias de situaciones similares en tiempos de normalidad para conjurar la situación y, **b) la conexidad**²¹ o correlación entre fines perseguidos y medios utilizados²², que tiende a determinar si la materia del acto objeto de control tiene base constitucional y se relaciona directa y específicamente con el estado de anormalidad declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo.

¹⁶ La integralidad alude también a que “*no hay puntos vedados al pronunciamiento judicial*”, como lo sostuvo la Sala Plena del Consejo de Estado en la sentencia 2010-00221 de mayo 22 de 2018, radicado 11001-03-15-000-2010-00221-00, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

¹⁷ Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia del 5 de marzo de 2012, radicado No. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), Consejero Ponente, Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

¹⁸ Como lo sostuvo la Sección Segunda, Subsección “A” del Consejo de Estado en providencia del 15 de abril de 2020, C.P. William Hernández Gómez, expediente 1001-03-15-000-2020-01006-00: “De esta manera, acorde con el objeto de esta jurisdicción, debe entenderse que para efectos del control inmediato de legalidad, las medidas de carácter general expedidas en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los estados de excepción, señaladas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, también incluyen a los actos internos de la administración, como circulares, memorandos, directivas y otros documentos similares, que reflejan jerarquía al interior de los órganos estatales. Por esto, la procedibilidad de su revisión judicial no dependerá del tradicional criterio material, en el que estos han de ser actos administrativos para que puedan ser controlados, sino que su examen atenderá a un criterio formal, en el que por ser actos sujetos al derecho administrativo (CPACA, art. 104), pueden ser inspeccionados judicialmente”.

¹⁹ *Ibidem*. “Sobre esto, en el acápite anterior se expresaron los argumentos que conllevan a entender que la base de actos generales que pueden ser controlados a través de este medio de control, en el marco de la emergencia generada por la pandemia de la covid-19, debe ampliarse, para incluir a todos aquellos que se hayan emitido a partir de la declaratoria del estado de emergencia, aunque se encuentren fundamentados en las facultades ordinarias de las autoridades administrativas, para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas. Así, el contenido de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, debe actualizarse de conformidad con la realidad social creada por dicha enfermedad.”

²⁰ Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia del 5 de marzo de 2012, radicado No. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), Consejero Ponente, Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

²¹ En la sentencia C-179 de 1994, la Corte Constitucional sostuvo: “La debida relación de conexidad que deben guardar las medidas que se dicten durante los estados de excepción con las causas que originaron la declaración del mismo, es un requisito constitucional de ineludible cumplimiento. Por tanto, las normas que se expidan deben estar dirigidas, en forma expresa y directa, a combatir los acontecimientos perturbadores de la paz, el sosiego y la tranquilidad ciudadana, eventos que dieron origen a la legalidad extraordinaria, y con el fin exclusivo de restablecer el orden perturbado”.

²² Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia del 5 de marzo de 2012, radicado No. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), Consejero Ponente, Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

Una vez precisado el alcance del control inmediato de legalidad al tenor de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, enseguida se abordará el estudio del Decreto sometido a control inmediato de legalidad.

4.5. Examen del acto administrativo sometido a control inmediato de legalidad.

En este apartado se verificará la competencia de la autoridad para proferir el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad, así como la conformidad formal y material del mismo, siguiendo la jurisprudencia del Consejo de Estado.

4.5.1 El acto administrativo que se revisa.

El control inmediato de legalidad se hará respecto del Decreto Municipal Nro. 200-01-32 del 19 de marzo de 2020 “*Por el cual se declara la emergencia sanitaria en el Municipio de Albania – Caquetá, por causa del Coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus*”, expedido por el alcalde del Municipio de Albania-Caquetá.

4.5.2. La competencia de la autoridad para proferir el acto administrativo que se revisa.

La competencia del Alcalde Municipal de Albania –Caquetá-, para expedir el Decreto Nro. 200-01-32 del 19 de marzo de 2020, se encuentra en el artículo 315²³ superior, acatando con sus funciones de cumplir y hacer cumplir la Constitución, la Ley y los **Decretos del Gobierno, dirigir la acción administrativa** del Municipio, la conservación del orden público de conformidad con la ley y las instrucciones y **órdenes que reciba del Presidente de la República** y del respectivo gobernador en calidad de primera autoridad policiva.

Cabe resaltar que para la conservación del orden público por parte de los mandatarios locales, la Ley 136 de 1994²⁴, como la Ley 1801 de 2016²⁵,

²³ **“ARTICULO 315.** Son atribuciones del alcalde:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.
2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio <sic>. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante
3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.

²⁴Ley 136 de 1994 “*Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*”

ARTÍCULO 91.- Funciones. Modificado por el art. 29, Ley 1551 de 2012. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes: (...) B) En relación con el orden público: (...)

1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante”.

²⁵ Ley 1801 de 2016 “*Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.*”

“ARTÍCULO 205. ATRIBUCIONES DEL ALCALDE. Corresponde al alcalde:

2. Ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, así como el cumplimiento de los deberes de conformidad con la Constitución, la ley y las ordenanzas.

contemplan tal función, la cual, además, en su regulación constitucional en el artículo 189-4²⁶ fundó la expedición del Decreto legislativo Nro. 420²⁷ del 18 de marzo 2020, emitido por el Gobierno Nacional, *“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”*, medidas de obligatorio acatamiento tanto para los gobernadores como para los alcaldes del país, para que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adoptaran las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución y desarrollo de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, apoyo jurídico que también facultó al Alcalde del Municipio de El Albania-Caquetá-, para la expedición del Decreto Nro. 200-01-32 del 19 de marzo de 2020.

4.5.3. La conformidad formal.

Se observan cumplidas las exigencias referidas a (i) **la fecha y número** del Decreto; esto es respectivamente, 19 de Marzo de 2020 y, Decreto Nro. 200-01-032, (ii) **la firma de quien lo emitió**, en esta oportunidad, fue suscrito por el Alcalde del Municipio de Albania-Caquetá, en calidad de autoridad administrativa, según se constató, y (iii) **la motivación** con expresión de razones de hecho y derecho, que deben corresponder con los supuestos previstos en la Carta Política para la declaración de cada estado de excepción y con las causas que la generaron. A ese respecto, se logra apreciar en la parte considerativa del acto administrativo que las decisiones se adoptan para *“garantizar la debida protección de la salud de los habitantes del Municipio de Albania Caquetá, se hace necesario declarar la emergencia sanitaria en todo el territorio del Municipio de Albania, Caquetá, por causa del coronavirus COVID-19 y establecer disposiciones para su implementación (...)”*. También el acto revisado cuenta con fundamentos constitucionales²⁸ y legales²⁹.

Para este Tribunal, las regulaciones contenidas en el acto administrativo transcrito contienen una unidad temática³⁰, salvo en lo relacionado con el artículo 15 (como se explica enseguida) que se advierte tanto en la declaratoria de la emergencia sanitaria en la entidad territorial y de la regulación de medidas complementarias y de su ejecución, como de las normas jurídicas en las que se funda, así como de manera especial en la motivación, en la cual se señaló que *“para tal fin deben preverse medidas que limiten las posibilidades de contagio, en todos los espacios sociales, así como desarrollar estrategias eficaces de comunicación a la población en torno a las*

²⁶ Art. 189 de la Constitución Política. *“Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 4. Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado”*.

²⁷ Decreto 420 de 2020, Por medio de la 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.

²⁸ Como el artículo 149 y 315.

²⁹ A saber, Leyes 9 de 1979, 1438 de 2011, 1751 de 2015 y Decretos 780 de 2016, 420 de 2020.

³⁰ Corte Constitucional en la sentencia C 147 del 7 de abril de 2015 sostuvo: *“(...) la unidad de materia no significa simplicidad temática, de tal manera que un proyecto solo pudiese referirse a un único tema”, sino que, por el contrario, “un proyecto puede tener diversidad de contenidos temáticos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación de conexidad objetiva y razonable”, lo que significa que solo se desconoce el mencionado principio cuando “entre los distintos temas que hagan parte de un proyecto no sea posible encontrar una relación de conexidad, de manera que cada uno constituya una materia separada”*.

medidas de protección que se deben adoptar y a la información con respecto al avance del virus” y, “(...) Que, con el objeto de garantizar la debida protección a la salud de los habitantes del Municipio de Albania, Caquetá, se hace necesario declarar la emergencia sanitaria en todo el territorio del Municipio de Albania, Caquetá, por causa del coronavirus COVID-19 y establecer disposiciones para su implementación”. De allí que con la salvedad efectuada, tales disposiciones pueden revisarse en conjunto, como se hará en el siguiente apartado.

4.5.4. La conformidad material.

Precisa el Tribunal que el Decreto 200-01-32 del 19 de marzo de 2020, con base en las consideraciones señaladas en el punto anterior, adoptó las siguientes medidas de orden público:

“(...) ARTÍCULO PRIMERO: Declaratoria de emergencia sanitaria. Declárese la emergencia sanitaria en el Municipio de Albania – Caquetá, hasta el día 30 de mayo de 2020. Dicha declaratoria podrá finalizar antes de la fecha aquí señalada o cuando desaparezcan las causas que le dieron origen o, si estas persisten o se incrementan, podrá ser prorrogada.

ARTÍCULO SEGUNDO. Medidas sanitarias. Con el objeto de prevenir y controlar la propagación COVID-19 en el Municipio de Albania – Caquetá y mitigar sus efectos, se adoptan las siguientes medidas sanitarias, integradas en los siguientes artículos.

ARTICULO TERCERO. Requerir a la ciudadanía, entidades públicas y privadas, para que se adopte las siguientes medidas acorde al ABECÉ (nuevo coronavirus COVID-19) emitido por el Ministerio de Salud y Protección Social, la principal forma de prevenirlo es evitar el contacto con personas que han sido diagnosticadas con el virus. Así mismo, es importante seguir las siguientes recomendaciones:

- a. Cada hora (1) lavarse las manos con abundante, agua, jabón, alcohol o gel antiséptico.*
- b. Tomar agua permanentemente (hidratarse).*
- c. Use tapabocas si tiene tosa, fiebre u otros síntomas de resfriado.*
- d. Si está con personas con gripa que no tienen tapabocas, úselo usted.*
- e. Taparse nariz y boca con el antebrazo (no con la mano) al estornudar o toser.*
- f. Estornude en el antebrazo o cubriéndose con pañuelos desechables, nunca con la mano.*
- g. En caso de gripa usar tapabocas y quedarse en casa.*
- h. Evite asistir a sitios de alta afluencia de personas si tiene tosa, fiebre, secreción nasal y otros síntomas como dolor de garganta, dolor de cabeza o dolores musculares.*
- i. Si esta con personas con gripa que no tienen tapabocas úselo usted. O evitar el contacto directo, no saludar de beso o de mano, no dar abrazos.*
- j. Si tiene tos, fiebre secreción nasal y otros síntomas como dolor de garganta, dolor de cabeza o dolores musculares, permanezca en su casa y comuníquese con las líneas y canales de comunicación oficial.*

- k. *Evite asistir a eventos masivos o de cualquier tipo que no sean indispensables.*
- l. *Ventilar e iluminar los espacios de casa y lugar de trabajo.*
- m. *En general las medidas de prevención son iguales a las adoptadas para evitar las infecciones respiratorias.*
- n. *Consulte a su médico si presenta alguno de los siguientes síntomas: respiración más rápida de lo normal, fiebre de difícil control por más de dos días, si el pecho le suena o le duele al respirar, somnolencia o dificultad para despertar, ataques o convulsiones, decaimiento o deterioro del estado general en forma rápida.*
- o. *El sistema de salud deberá priorizar la atención domiciliaria de estas emergencias.*
- p. *Cuidar permanentemente a los adultos mayores de 60 años, verificar su estado de salud diario, si presenta algún síntoma de alarma. (Gripa, dificultad respiratoria, fiebre, decaimiento), permanecer en casa.*
- q. *Llamar a las líneas telefónicas que para el efecto se han habilitado 24 horas, desde el nivel nacional: 8706633, 8702277, 8703096, departamental: 3213945327 y municipal: 3224890904; antes de ir al servicio de urgencias, o si se requiere orientación en caso de presentar sintomatología.*

ARTICULO CUARTO. Cúmplase los lineamientos para el manejo del aislamiento domiciliario, frente a la introducción del SARS-COV-2 (COVID-19) a Colombia, emitidos por el Ministerio de Salud y Protección Social, el día 16 de marzo de 2020.

ARTICULO QUINTO. Aislamiento preventivo domiciliario de todo extranjero que ingrese al Municipio, y de personas colombianas que ingresen al Municipio procedentes de ciudades con presencia de COVID-19, o que haya estado fuera del país.

ARTICULO SEXTO. Toque de queda. Adoptar como acción transitoria de policía para prevención de riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad COVID-19 en el Municipio de Albania – Caquetá, el toque de queda desde el 19 de marzo de 2020 hasta el 20 de abril de 2020, en el siguiente horario, desde las 08:00 p.m. hasta las 05:00 a.m. y de manera indefinida en concordancia con los Decretos Departamentales N° 000239 y N° 000248 fechados el 17 de marzo de 2020.

Parágrafo. Se exceptúan de la anterior medida el personal perteneciente a los organismos de seguridad, control y socorro. Autoridades Municipales, funcionarios y/o contratistas debidamente identificados que laboran en el Municipio, el personal de los servicios médicos y paramédicos y personal de vigilancia de la Institución Educativa Albania.

ARTICULO SEPTIMO: Prohibición de consumo de bebidas embriagantes, prohíbese el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercios, a partir de las 6:00 de la tarde del día 19 de marzo de 2020, hasta las 06:00 a.m. del día sábado 30 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

ARTÍCULO OCTAVO: En ejercicio de la competencia extraordinaria de Policía, ordénese en el Municipio de Albania, Caquetá, la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, culturales, sociales, cívicas, religiosas, deportivas, políticas, conciertos, entre otras, que sean públicas o privadas, lo cual rige a partir del día 19 de marzo de 2020 hasta el 30 de mayo de 2020, y de manera indefinida.

ARTÍCULO NOVENO: Respecto a los establecimientos públicos y privados, con atención al público:

- a. 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. 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.*
- b. Ordénese 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.*

ARTÍCULO DÉCIMO: PROHIBIR. El ingreso y ejercicio de su actividad comercial a los vendedores ambulantes al municipio de Albania – 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.

ARTÍCULO DÉCIMO PRIMERO: INSTAR. A los establecimientos comerciales en los que se comercialicen productos de la canasta familiar, medicamentos o relacionados, a garantizar el corrector abastecimiento y abstenerse de propiciar el acaparamiento de los insumos antes mencionados, en el establecimiento comercial o por parte de los consumidores, en tal sentido, tomar las medidas necesarias para no propiciar tal situación; así mismo, instar al comercio del municipio de Albania, 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, para tal fin la Policía Nacional y demás autoridades municipales y departamentales competentes serán quienes tomen las medidas correctivas pertinentes.

ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO: INSTAR A todos los adultos mayores de 60 años, los niños, niñas, adolescentes, juventud hasta los 17 años de edad; estudiantes de universidades, institutos, SENA, otras instituciones de educación no formal; mujeres gestantes; y personas que padezcan las siguientes patologías: enfermedades cardiovasculares, hipertensión arterial, patologías cardíacas, diabetes, enfermedad renal, cáncer, VIH/SIDA; personas que deben permanecer en sus casas de forma permanente, excepto salida en aquellos casos de emergencias médicas.

ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO: Se prohíbe las ventas ambulantes de cualquier tipo, a partir del día 20 de marzo de 2020, desde las 06:00 p.m., hasta nueva orden.

ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO: *La empresa de servicios públicos domiciliarios de Albania, Caquetá – EMSERPA, debe garantizar el abastecimiento continuo de agua potable a la población Albanes.*

ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO: *Adóptese de manera transitoria, en atención a las consideraciones del presente Decreto, desde el día 19 de marzo del 2020 hasta el 30 de mayo del 2020, horario laboral jornada continua de 07:00 a.m. a 03:00 p.m., de lunes a viernes, con atención al público de 08:00 a.m. hasta las 11:00 a.m., igualmente se garantiza atención al público a través de los correos institucionales: contactenos@albania-caqueta.gov.co y secretariadegobierno@albania-caqueta.gov.co secretariadeintegracionsocial@albania-caqueta.gov.co y en el contacto 3143307290.*

ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO: *Toda la comunidad del Municipio de Albania, Caquetá, o quienes ingresen al Municipio, deberá dar cumplimiento a lo preceptuado en este decreto, y las órdenes nacionales, Departamento y Municipales y las autoridades de salud, so pena de imponer las sanciones a que haya lugar por incumplimiento.*

PARÁGRAFO: *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”, y las disposiciones de la Ley 1801 del 2016 modificada por la Ley 2000 del 14 de noviembre de 2019 Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, el artículo 35 “comportamientos que afectan las relaciones entre las personas y las autoridades” numeral 2 “incumplir, desacatar, desconocer e impedir la función o la orden de policía”.*

Precisa esta Corporación que según lo dispuesto en el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020³¹, parágrafos 1 y 2 del artículo 2^o³² y en la Circular Externa del 19 de marzo de 2020, emitida por la Ministra del Interior³³, el Alcalde de Albania – Caquetá- debía, previamente a la publicación del Decreto analizado, coordinar con el Ministerio del Interior las disposiciones a adoptar para el manejo del orden público.

Con la finalidad de verificar el cumplimiento de esa exigencia, por auto del 15 de abril de 2020³⁴ el Magistrado Ponente ordenó oficiar a ese municipio para que dentro de los 3 días siguientes la acreditara, sin que se hubiere hecho, lo

³¹ “Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”.

³² “Artículo 2: Aplicación de instrucciones en materia de orden público del Presidente de la República. (...) Parágrafo 1: 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. Parágrafo 2: Las instrucciones, actos y órdenes emitidas por gobernadores, alcaldes distritales y municipales, deberán ser coordinados previamente con la fuerza pública en la respectiva jurisdicción”

³³ “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 (...).”

³⁴ Fls. 14-22.

que -al no haberse cumplido con el requisito de coordinación- genera nulidad al encontrarse afectado de expedición irregular, por infracción a las normas superiores, por incumplir el procedimiento legal dispuesto para emitir esta clase de actos, al tenor de lo regulado en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso administrativo (Ley 1437 de 2011), según el cual la nulidad de los actos administrativos *“Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió (...)”*.

Irregularidad que se advierte en razón a que una vez declarada la emergencia Económica, Social y Ecológica el 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional expidió el citado Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, *“por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”, estableciendo en el parágrafo primero del artículo segundo lo siguiente: “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”*.

Exigencia que como se ha sostenido por este Tribunal siguiendo la jurisprudencia del Consejo de Estado³⁵, instituye un requisito procedimental de insoslayable cumplimiento en el proceso de formación del acto administrativo subalterno, al punto que su inobservancia conduce a la nulidad, pues no se trata de una irregularidad menor, sino de una que involucra el desconocimiento de la previsión normativa constitucional dispuesta en el artículo 296 que regula la jerarquía funcional en el manejo del orden público, que reitera el Decreto Nacional 418 del 18 de marzo de 2020, cuyo tenor es el siguiente, *“Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes. (...) “Las instrucciones, actos y órdenes del Presidente de la república en materia de orden público, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus Covid-19, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes. (...)”*.

Como corolario de lo expuesto, al haberse pretermitido el procedimiento legal dispuesto para su expedición, el Decreto 200-01-032 del 19 de marzo de 2020 de la Alcaldía de Albania, se encuentra viciado de nulidad por expedición irregular y así se declarará.

No obstante, considera pertinente esta Sala recordar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.8.8.1.1.9 del Decreto 780 de 2016, corresponde a las Direcciones Departamentales o Distritales de Salud *“Declarar en su*

³⁵ Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 5 de julio de 2019, radicado 08001-23-31-000-2003-01881-01 (2003-01881) M.P Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés. Actor Marco Antonio Gutiérrez, en la que se sostuvo: *“(...) cuando la ley establece requisitos de apariencia o formación de los actos administrativos, sean éstos de carácter general o de carácter particular y concreto, los mismos se deben cumplir obligatoriamente, cuando quiera que la Administración pretenda tomar una decisión que corresponda a aquellas que se hallan sometidas a tales requisitos, de tal manera que su desconocimiento, conducirá a que se configure, precisamente, la causal de nulidad en estudio, es decir, expedición irregular del acto administrativo o vicios de forma.”* (Resaltado fuera de texto original).

jurisdicción la emergencia sanitaria en salud de conformidad con la ley"; mientras que el artículo 2.8.8.1.1.10, determina las funciones a cargo de las "*direcciones municipales de salud o la dependencia que haga sus veces*" (esto es: la autoridad municipal de salud), evidenciándose con ello que el Alcalde Municipal no tiene competencia para hacer esa declaratoria, razón adicional que apoyaría la declaratoria de nulidad aquí efectuada.

Ahora bien, en lo relacionado con el artículo décimo quinto que adopta desde el 19 de marzo y el 30 de mayo de 2020, de manera transitoria jornada laboral continua de 7:00 am, a 3:00pm con atención al público de 8:00am a 11:00am y mediante correos electrónicos en la Alcaldía municipal, resulta una medida proporcional en virtud de que: (i) tiene como finalidad restarle velocidad al contagio de la enfermedad Covid-19 y con ello, salvaguardar los derechos a la salud y a vida protegidos constitucionalmente, que le asisten, no solamente a los servidores públicos de ese municipio, sino a los usuarios del mismo; (ii) medida que es apropiada para conseguir esa finalidad y, (iii) es necesaria, sin que se advierta la posibilidad de implementar una distinta que pueda restringir menos, particularmente, la atención a los usuarios de los servicios ofrecidos por esa municipalidad. También la conexidad o relación de la medida con el origen de la Declaratoria del Estado de Excepción mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, cual es afrontar la pandemia desatada por la citada enfermedad, se encuentra acreditada, motivo por el cual se declarará ajustada a derecho.

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

RESUELVE:

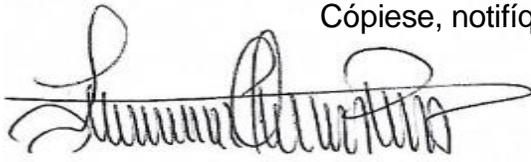
PRIMERO.- DECLÁRASE LA LEGALIDAD del artículo ro. 15 del Decreto nro. 200-01-032 del 19 de marzo de 2020, proferido por la Alcaldía de Albania-Caquetá: "*Por el cual se declara la emergencia sanitaria en el Municipio de Albania – Caquetá, por causa del Coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus, por las razones anteriormente expuestas.*"

SEGUNDO.- DECLÁRASE LA NULIDAD, por las razones expuestas, de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16 y 17 del Decreto Nro. 200-01-032 del 19 de marzo de 2020, por medio del cual "*Por el cual se declara la emergencia sanitaria en el Municipio de Albania – Caquetá, por causa del Coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus*", expedido por el Alcalde del Municipio.

TERCERO.- Notificar esta decisión, vía correo electrónico, a la Procuraduría General de la Nación, para lo de su cargo.

CUARTO.- En firme esta providencia, archívese el expediente.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.



LUIS CARLOS MARÍN PULGARÍN
Magistrado



NÉSTOR ARTURO MÉNDEZ PÉREZ
Magistrado



YANNETH REYES VILLAMIZAR
Magistrada
Con salvamento de voto

KAPL



PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE
Magistrado