



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

Florencia, ocho (8) de junio de dos mil veinte (2020)

RADICACIÓN: 18-001-33-33-000-2020-00061-00
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO DEPARTAMENTAL 266 DEL 18/03/20
AUTORIDAD QUE LO PROFIRIÓ: DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ
INSTANCIA: ÚNICA INSTANCIA (S. ORAL)
ASUNTO: *“POR EL CUAL SE DECLARA LA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA EN EL DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.*

SENTENCIA No. 4-06-149-20/ ORD 12-01

Aprobada en Acta No. 32 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 Administrativo del Caquetá el control inmediato de legalidad sobre el Decreto 266 del 18 de marzo de 2020 *“Por el cual se declara la situación de calamidad pública en el departamento del Caquetá y se dictan otras disposiciones”* expedido por el Gobernador del Departamento del Caquetá.

II. ANTECEDENTES.

2.1. Acto sometido a control.

Mediante oficio D.G-11.1.4 sin fecha la Asesora Jurídica del Departamento del Caquetá, remitió al Tribunal Contencioso Administrativo, cuatro (4) decretos expedidos por la entidad territorial; con el fin que se ejerciera el control inmediato de legalidad de las medidas adoptadas, entre ellos, el Decreto Departamental Nro. 0266 del 18 de marzo de 2020. Con fecha 30 de marzo de 2020 se repartió al Despacho del Magistrado ponente.

Mediante auto del 2 de abril de 2020, se dispuso: a) Avocar el conocimiento del control inmediato de legalidad; b) notificar de esa decisión al Departamento del Caquetá y al Ministerio Público, corriéndole traslado al primero de estos por el término de diez (10) días para que se pronunciara sobre la legalidad del Decreto 266 del 18 de marzo de 2020; c) fijar un aviso en la página web del Tribunal Administrativo del Caquetá, por diez (10) días anunciando la existencia del proceso; c) fijar un anuncio en similares términos en el sitio web de la entidad territorial; d) expirado el término de fijación del aviso, el expediente debía pasar Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda su concepto.



Única Instancia

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto 266 del 18 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Departamento del Caquetá

Radicación: 18-001-33-33-000-2020-00061-00

3. INTERVENCIONES.

3.1. Departamento del Caquetá-Caquetá-

Mediante correo electrónico del 2 de abril de 2020, fue notificado a las direcciones electrónicas contactenos@caqueta.gov.co y ofi_juridica@caqueta.gov.co el auto admisorio.

Por oficio del 8 de abril de 2020, la asesora jurídica del Departamento del Caquetá, manifestó que no tenía ningún tipo de pronunciamiento que realizar, respecto del auto por medio del cual, se avocó conocimiento del asunto de la referencia.

3.2. Ministerio Público.

Mediante correo electrónico del 8 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.

Señaló, que el Decreto 266 del 18 de marzo de 2020, fue expedido por la autoridad que correspondía, sin desconocer los derechos sociales de los trabajadores, como tampoco los derogó o suspendió los derechos fundamentales, humanos y la dignidad humana.

En ese mismo sentido, agregó que las medidas adoptadas por el Decreto objeto de revisión fueron necesarias, conexas, temporales y proporcionales, en atención a que pretenden conjurar la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 por la cual atraviesa el país, en aras de preservar la vida de sus habitantes, ello, en atención a la deficiente red hospitalaria con la que cuenta el Departamento del Caquetá, además de responden a las directrices, instrucciones y lineamientos que ha adoptado el Presidente de la República en su condición de suprema autoridad administrativa dentro del territorio nacional y de no desconocer ninguna normatividad de rango superior.

En razón de lo anterior, solicitó declarar ajustado a Derecho el Decreto 0266 del 18 de marzo de 2020 proferido por el Gobernador del Caquetá, *recomendando* se conminará a la Administración departamental, que las medidas, que de conformidad con el artículo 3 de dicho acto administrativo, se implementarán dentro del plan de acción que se adopte, y que están contenidas en el título VII de la Ley 1523 de 2012, deben guardar relación intrínseca y directa con la atención, prevención, contención y mitigación de la actual emergencia sanitaria por cuenta de la pandemia del CORONAVIRUS COVID-19 y que se recomienda copia del acto administrativo al Ministerio del Interior.



Única Instancia

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto 266 del 18 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Departamento del Caquetá

Radicación: 18-001-33-33-000-2020-00061-00

IV. CONSIDERACIONES.

4.1. Competencia de la Sala Plena.

Conforme lo disponen los artículos 20¹ de la Ley 137 de 1994², 136³, 151⁴ numeral 14 y 185⁵, numeral 1° de la Ley 1437 de 2011, esta Corporación en pleno es competente para proferir la sentencia que pone fin a la actuación de control inmediato de legalidad del Decreto Departamental nro. 266 del 18 de Marzo de 2020, acto administrativo de carácter general, proferido por una autoridad del orden territorial, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de algunos decretos legislativos expedidos en Estado de Excepción. También lo es por razón del territorio.

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 Departamental número 0266 del 18 de marzo de 2020 proferido por el Gobernador del Departamento del Caquetá?

Solamente de resultar positiva la respuesta, se resolverá el fondo del asunto en aplicación de la línea jurisprudencial del Consejo de Estado sobre el alcance del Control Inmediato de legalidad.

5.-Viabilidad del Control Inmediato de Legalidad del Decreto Departamental No. 0266 del 18 de Marzo de 2020-

En sentencia proferida el 8 de mayo de 2020⁶, este Tribunal sostuvo que cuando en las actuaciones administrativas no se plantee expresamente “como desarrollo de los decretos legislativos”, proferidos bajo el estado de

¹ “**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.(...)”

² “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”.

³ **Artículo 136.** Control inmediato de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

(...)”

⁴ “**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.”

⁵ “**Artículo 185.** Trámite del control inmediato de legalidad de actos. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.

()”

⁶ Con Ponencia del Magistrado Néstor Arturo Méndez Pérez, expediente No. 18-001-23-33-000-2020-00049-00, en la cual se efectuó el CIL del Decreto nro. 047 del 24 de marzo de 2020, de la Alcaldía Municipal de San Vicente del Caguán -Caquetá-.



Única Instancia

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto 266 del 18 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Departamento del Caquetá

Radicación: 18-001-33-33-000-2020-00061-00

excepción, se hace necesario puntualizar las razones por las cuales procede el Control Inmediato de Legalidad (en adelante CIL).

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 vigente: : (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”.

El tercer requisito indicado, no implica la exigibilidad de la invocación expresa de uno de los decretos legislativos de emergencia. Tampoco los fundamentos distintos 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 sustancial⁷, según el cual basta con valorar si las medidas adoptadas

⁷ 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 efectivice 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 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



Única Instancia

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto 266 del 18 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Departamento del Caquetá

Radicación: 18-001-33-33-000-2020-00061-00

“contribuyen a la ejecución, mediata o inmediata, de las tomadas en alguno de los DL de la EESE. Y, si es cabalmente aplicado (...)”⁸.

Posición que destaca el Tribunal, armoniza con el reciente pronunciamiento del Consejo de Estado en sentencia del 19 de mayo de 2020⁹, 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. (...) 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, 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 el asunto examinado, es claro que (i) las medidas adoptadas por el decreto revisado –declaratoria de la calamidad pública en todo el departamento del Caquetá– son de carácter general pues al no crean, modifican o extinguen ninguna situación jurídica particular, sino que las determinaciones adoptadas involucran a toda la población residente en el Departamento del Caquetá–, es decir, sus efectos tienen un alcance colectivo; (ii) se profirieron por el Gobernador en ejercicio de la función administrativa como jefe de la administración, siguiendo las funciones

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 (...).

⁸ En la sentencia glosada se agrega que, un decreto legislativo puede ser desarrollado tanto mediante facultades que ordinariamente detenta la autoridad territorial, como por las conferidas por la normatividad proferida durante los estados de excepción y, *“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 decretos legislativos”*. Entonces, en el estado de anormalidad, no resulta relevante si las facultades que ejerce la autoridad territorial se fundan en la normatividad preexistente a su declaratoria o, en las proferidas por el Legislador Extraordinario durante su vigencia, pues el alcance del CIL tiende a evitar y/o a corregir la infracción de los derechos fundamentales y a la salvaguardia de la institucionalidad básica del Estado de Derecho, puestos en situación de fragilidad por la declaratoria de la anormalidad. Por ello, *“poco importa que la fuente de la infracción sea ordinaria o extraordinaria” (...)*. Por lo demás, *si se aceptara que el CIL a cargo de los Tribunales Administrativos solo procede respecto de medidas adoptadas por mandatarios territoriales en ejercicio de facultades ajenas a sus catálogos funcionales ordinarios, o exclusivamente en desarrollo de normas creadas bajo el estado de excepción, en la práctica se vaciaría la competencia de los Tribunales y la mayoría de los actos que afectan directamente los derechos de los ciudadanos quedarían sin el control especial de la Ley 137/94”*.

⁹ Consejo 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”*.



Única Instancia

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto 266 del 18 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Departamento del Caquetá

Radicación: 18-001-33-33-000-2020-00061-00

asignadas por el artículo 305 Constitucional. Del mismo modo, (iii) según se indicó, expresamente no se señaló que desarrollaba decretos legislativos proferidos en el estado de excepción, circunstancia que no inhibe el CIL pues basta que las medidas contribuyan, como en este caso, al desarrollo de las adoptadas por el Gobierno Nacional a partir de la declaratoria de Emergencia generada por el Covid-19.

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.

5.1. Alcance del control inmediato de legalidad a cargo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Para la Corte Constitucional el control inmediato de legalidad a cargo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo sobre los actos de carácter general proferidos por autoridades administrativas durante los Estados de Excepción, *“constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”*¹⁰. Examen jurisdiccional de legalidad que para el Consejo de Estado, tiene como propósito *“verificar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos”*¹¹, que se caracteriza por lo siguiente:

(i) Es un control **jurisdiccional**¹², **automático**, **inmediato**¹³ y **autónomo**¹⁴, pero *“la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia o declarada su nulidad”*¹⁵; **(ii)** la decisión hace tránsito a cosa juzgada frente las normas superiores sobre los temas examinados, y relativa respecto del resto del ordenamiento jurídico, pues es posible que el acto administrativo sea controvertido nuevamente ante esta jurisdicción respecto de otras normas de la Carta Política no estudiadas y por cargos diferentes a los examinados¹⁶; **(iii)** el acto administrativo debe *“estar acorde con la Constitución y con las normas que le han servido de fundamento, en particular no puede ir más allá de la disposición que va a*

¹⁰ Sentencia C-179 de la Corte Constitucional.

¹¹ Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia del 15 de octubre de 2013, radicado No. 11001-03-15-000-2010-00390-00(CA), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

¹² Como se indicó por 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: *“Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial”*.

¹³ *Ibidem*: *Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado”*.

¹⁴ *Ibidem*: *“Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan”*.

¹⁵ 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.

¹⁶ *Ibidem*.



reglamentar”¹⁷ y, (iv) se trata de un control **integral**¹⁸ pues debe hacerse sobre **la competencia** de la autoridad para proferir el acto que se revisa, así como sobre **la forma y el fondo**¹⁹ “(proporcionalidad y conexidad) con respecto a las normas superiores que directamente le sirven de fundamento”²⁰, “(...) y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta”²¹, sin que ello implique que la validez del acto administrativo deba confrontarse con “**todo el universo jurídico** pues dada su complejidad, tal control se circunscribe “a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad **previsto en la ley estatutaria 137**”²² (negritas fuera de texto).

En suma, 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-Connoción Interior- y 215 –Emergencia Económica, Social y Ecológica- C.P.), debe seguirse una metodología contenida en reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado,

¹⁷ Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia del 15 de octubre de 2013, radicado No. 11001-03-15-000-2010-00390-00(CA), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

¹⁸ A este respecto pueden consultarse las siguientes sentencias de la Sala Plena del Consejo de Estado: del 31 de mayo de 2011, Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), C.P GERARDO ARENAS MONSALVE, Actor: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL, NORMA DEMANDADA: RESOLUCION 1035 DE 2010 (19 de marzo) / RESOLUCION 1036 DE 2010 (19 de marzo); del 5 de marzo de 2012, Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA) C.P HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS, Actor: GOBIERNO NACIONAL, NORMA DEMANDADA: DECRETO 861 DE 2010; del 8 de julio de 2014, Radicación número: 110010315000201101127-00 (CIM), C.P DANILO ROJAS BETANCOURTH. Actor: GOBIERNO NACIONAL, NORMA DEMANDADA: DECRETO 2962 DEL 18 DE AGOSTO DE 2011- ACLARACIÓN Y SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO, CONSEJERA STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO. Del 24 de mayo de 2016, Radicación número: 11001 03 15 000 2015 02578-00, C.P GUILLERMO VARGAS AYALA, Actor: GOBIERNO NACIONAL, NORMA DEMANDADA: DECRETO 1814 DE 2015; del 22 de mayo de 2018, C.P Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Radicación número 11001-03-15-000-2010-00221-00 Actor: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, NORMA DEMANDADA: RESOLUCIÓN 281 DE 2010; Y de la SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A C.P William Hernández Gómez, del 15 de abril de 2020, Radicación número 11001-03-15-000-2020-01006-00 Actor: DIRECTOR ENCARGADO DE ASUNTOS MIGRATORIOS, CONSULARES Y SERVICIO AL CIUDADANO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, NORMA DEMANDADA: MEMORANDO I-GAMG-20-004065 DE 2020.

¹⁹ Sección Primera del Consejo de Estado, sentencia del 26 de septiembre de 2019, C.P. Hernando Sánchez Sánchez, expediente No. 11001-03-24-000-2010-00279-00, en donde se sostuvo: “En efecto, comoquiera que no hay demanda que enmarque o delimite las cuestiones a examinar, la Sala ha considerado que el control es integral en tanto cobija tanto la competencia como los aspectos formales y de fondo, y que en este último abarca el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trate, luego la cosa juzgada de la sentencia se circunscribirá a ese bloque normativo, que en este caso es la Constitución Política, la Ley 137 de 1994 así como los decretos legislativos y las normas legales que con ocasión del respectivo estado de excepción se desarrollan o sean pertinentes a la materia de que trata el acto sometido a este control”.

²⁰ Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia del 15 de octubre de 2013, radicado No. 11001-03-15-000-2010-00390-00(CA), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno. En tal sentencia se indicó que: “(...) Por lo antes señalado el control se hace frente a las normas superiores que son: a) Los mandatos constitucionales sobre derechos fundamentales. b) Las normas convencionales que limitan a los estados para suspender las garantías y libertades fundamentales, c) Las normas constitucionales que rigen los estados de excepción, d) La Ley estatutaria de Estados de Excepción, e) El decreto de declaratoria del estado de excepción y f) Los decretos legislativos expedidos por el Gobierno”.

²¹ Línea jurisprudencial contenida, entre otras en las sentencias de la Sala Plena del Consejo de Estado del 24 de mayo de 2016, radicación No. 11001 03 15 0002015 02578-00, Consejero Ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA, en la que se recordó que: “Esta Corporación ha sido reiterativa en señalar “que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo), porque no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico”.

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.

condensada en el carácter **integral²³ del control²⁴ 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 administración²⁵ emitidos en el estado de excepción *“así no pendan directamente de un decreto legislativo”*²⁶; 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 adoptadas²⁷, 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 conexidad²⁸** o correlación entre fines perseguidos y medios utilizados²⁹, 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.

Una vez precisado el alcance del control inmediato de legalidad al tenor de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado,

²³ 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 Sentencia 2010-00221 de mayo 22 de 2018, radicado 11001-03-15-000-2010-00221-00, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

²⁴ 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.

²⁵ 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”.

²⁶ *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.”

²⁷ 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.

²⁸ 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”.

²⁹ 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.



Única Instancia

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto 266 del 18 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Departamento del Caquetá

Radicación: 18-001-33-33-000-2020-00061-00

enseguida se abordará el estudio del Decreto sometido a control inmediato de legalidad.

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.

5.1.- El acto administrativo que se revisa.

El control inmediato de legalidad se hará respecto del Decreto Departamental Nro. 266 del 18 de Marzo de 2020 “*Por el cual se declara la situación de calamidad pública en el departamento del Caquetá y se dictan otras disposiciones*” expedido por el Gobernador del Departamento del Caquetá.

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

La competencia del Gobernador del Departamento del Caquetá, para expedir el Decreto Nro. 266 del 18 de Marzo de 2020, se encuentra en el artículo 305 Superior³⁰, con el que se le atribuyen como funciones la de cumplir y hacer cumplir la Constitución, la Ley y los **Decretos del Gobierno, dirigir y coordinar la acción administrativa** del Departamento y ejercer las funciones administrativas que le delegue el Presidente de la República.

El Decreto 1222 de 1986³¹, le atribuyó a los Gobernadores la función de cumplir y hacer que se cumplan en el Departamento los decretos y órdenes del Gobierno, así como la de dirigir la acción administrativa³² y la de mantener el orden en el Departamento³³. Por su parte, la Ley 1523 de 2012³⁴, le encargó a los Gobernadores la conducción del Sistema de Gestión del Riesgo, invistiéndolos de las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción³⁵, así como le dio su calidad de agentes del Presidente de la República en materia de orden público y desarrollo, lo cual incluye la gestión del riesgo de

³⁰ **“ARTICULO 305.** Son atribuciones del gobernador:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del Gobierno y las ordenanzas de las Asambleas Departamentales.

2. Dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes.

(...)

14. Ejercer las funciones administrativas que le delegue el Presidente de la República.”

³¹ “Por el cual se expide el Código de Régimen Departamental.”

³² **“ARTICULO 94.** Son atribuciones del Gobernador:

1a. Cumplir y hacer que se cumplan en el Departamento los decretos y ordenes del Gobierno y las ordenanzas de las Asambleas;

2a. Dirigir la acción administrativa en el Departamento, nombrando y separando sus agentes, reformando o revocando los actos de éstos, y dictando las providencias necesarias en todos los ramos de la administración;

(...)

³³ **“ARTICULO 95.** Son atribuciones de los Gobernadores, las siguientes:

1a. Mantener el orden en el Departamento y coadyuvar a su mantenimiento en el resto de la República;

(...)

³⁴ “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”

³⁵ **“Artículo 12.** Los Gobernadores y Alcaldes. Son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.”



desastres³⁶, noción esta que involucra los conceptos de “*Declaratoria de Desastre, Calamidad Pública y Normalidad*”³⁷, fundamentos jurídicos que también habilitaron al Gobernador del Departamento del Caquetá, para proferir el Decreto Nro. 266 del 18 de marzo de 2020.

5.3. La conformidad formal.

El análisis de la conformidad formal debe realizarse a partir de tres (3) requisitos dispuestos en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 (Estatutaria de los Estados de Excepción³⁸: (i) que se trate de un acto de contenido general; (ii) que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa y/o actos internos de la administración³⁹ y, (iii) que sean emitidos en el estado de excepción “*así no pendan directamente de un decreto legislativo*”⁴⁰, que como se advirtió en el apartado de “**Viabilidad del Control Inmediato de Legalidad del Decreto Departamental No. 0266 del 18 de Marzo de 2020**”, se acreditaron.

En ese mismo sentido, debe advertir la Corporación que el Decreto 0266 del 18 de marzo de 2020, declaró la situación de calamidad pública en el Departamento del Caquetá, medida que se relaciona con la noción de orden público, según la voces del artículo 13 de la Ley 1523 de 2012, por lo que en principio y según lo dispuesto en el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020⁴¹,

³⁶ “**Artículo 13.** Los Gobernadores en el Sistema Nacional. Los gobernadores son agentes del Presidente de la República en materia de orden público y desarrollo, lo cual incluye la gestión del riesgo de desastres. En consecuencia, proyectan hacia las regiones la política del Gobierno Nacional y deben responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres en el ámbito de su competencia territorial.

(...)”

³⁷ *ibidem* “CAPÍTULO. VI Declaratoria de Desastre, Calamidad Pública y Normalidad.”

³⁸ Artículo 20 de ley 137 de 1994

“**Artículo 20.** Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.”

Artículo 136 de la Ley 1437 de 2011

“**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.

(...)”

³⁹ 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”.

⁴⁰ *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.”

⁴¹ “Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”

parágrafos 1 y 2 del artículo 2º⁴² y en la Circular Externa del 19 de marzo de 2020, emitida por la Ministra del Interior⁴³, el Gobernador del Departamento debía previo a la publicación del Decreto analizado, coordinar con el Ministerio del Interior las disposiciones a adoptar, empero, nótese que tanto el Decreto del orden territorial que se revisa, como aquel del orden nacional que contiene el mandato de carácter imperativo, son adiados de la misma fecha, razón poderosa para que en esta oportunidad no se exija este requisito para la conformación del acto administrativo, al desconocerse la hora en que entró a regir tal exigencia como también aquella en que se publicó el Decreto Departamental.

Las exigencias restantes igualmente se acreditan, referidas a (i) **la fecha y número** del Decreto; esto es respectivamente, 18 de Marzo de 2020 y, Decreto Nro. 0266, (ii) **la firma de quien lo emitió**, en esta oportunidad, fue suscrito por el Gobernador del Departamento del 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 minimizar los efectos negativos en la salud de los Caqueteños con ocasión del Coronavirus COVID-19-. También el acto revisado cuenta con fundamentos constitucionales⁴⁴ y legales⁴⁵.

5.4.- La conformidad material.

Se precisa que la verificación de la conformidad material se hará artículo por artículo del citado acto administrativo.

En efecto, en el “**ARTÍCULO PRIMERO**” del Decreto número 0266 del 18 de Marzo de 2020 se dispuso: “**DECLARAR la situación de CALAMIDAD PÚBLICA en el Departamento del Caquetá de conformidad lo dispuesto (sic) en el artículo 58 de la Ley 1523 de 2012, por un periodo de tres (03) meses, contados a partir de la declaratoria misma.**”

PARÁGRAFO: *La calamidad pública expresada en el presente Decreto, podrá cesar en cualquier momento, siempre y cuando la situación que motiva su expedición sea superada, para los cual se expedirá el Acto Administrativo que así lo*

⁴² “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”*

⁴³ “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. (...)*”

⁴⁴ Como los artículos 12º, 209º y 305º.

⁴⁵ A saber, la Ley 1523 de 2012, artículos 2º, 12º, 13º, 58º y 59º, Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, proferida por el Ministerio de Salud y la Protección Social, Decreto Departamental 239 del 17 de marzo de 2020 y el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020



disponga. De persistir la situación de calamidad pública podrá ampliarse el periodo conforme a lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012”.

En efecto, resulta evidente que el mundo afronta una pandemia de enfermedad denominada COVID-19, en razón de ello, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró el 30 de enero de 2020, la existencia de un riesgo de salud pública de interés internacional, bajo las regulaciones del Reglamento Sanitario Internacional⁴⁶ y el 11 de marzo de 2020, sostuvo que la enfermedad se considera una pandemia por la alta cantidad de personas infectadas y muertes que había causado alrededor del mundo⁴⁷.

Con ocasión de lo anterior, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, “*Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus*”⁴⁸, en la cual se establecieron disposiciones destinadas a la prevención y contención del riesgo epidemiológico asociado al nuevo coronavirus COVID-19.

Seguidamente, el Presidente de la República, declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19. Sostuvo en aquella oportunidad que “*pese a las medidas adoptadas, el 17 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social reporta como casos confirmados en Colombia 75, distribuidos así: Bogotá D.C. (40), Cundinamarca (1) Medellín (7), Rionegro (1), Cali (3), Buga (1), Palmira (1), Neiva (7), Cartagena (5), Meta (1), Norte de Santander (3), Santander (1) Manizales (1), Dosquebradas (1), Atlántico (2) y reporta a nivel mundial, 180.159 casos de contagio confirmados, 7.103 número de muertes y 143 países con casos de contagio confirmados.*”

Siendo así las cosas, para la Sala, salta a la vista que la mentada pandemia, causa pérdidas humanas a gran escala, lo que inexorablemente afecta el desarrollo de las condiciones de normalidad con las cuales contaban los habitantes del país y lógicamente aquellos residentes en el Departamento del Caquetá, lo que habilitó al Gobernador para declarar la situación de calamidad pública⁴⁹, pues nótese que aun cuando para el 18 de marzo de 2020, fecha en que se profirió el decreto objeto de revisión, no se conocía sobre la existencia de ningún caso en este Departamento, si habían 75 confirmados en Colombia, entre ellos, siete (7) del vecino departamento del Huila y cuarenta (40) en la ciudad de Bogotá, destinos que resultan habituales en el ingreso al Caquetá, mediante el transporte de servicio público interdepartamental terrestre y aéreo. No pierde de vista además la Corporación que, se cumplieron además los criterios para acceder a la

⁴⁶ [https://www.who.int/es/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/es/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov))

⁴⁷ <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

⁴⁸ <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/resolucion-385-de-2020.pdf>

⁴⁹ el término de “*calamidad pública*” ha sido conceptualado por la Ley 1523 de 2012⁴⁹, como el resultado de eventos naturales o humanos no intencionales que causan daños o pérdidas humanas, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población en el respectivo territorio, que exige a la entidad territorial ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción.

declaratoria de calamidad pública⁵⁰, pues se encontraban en riesgo los bienes jurídicos de los habitantes del citado territorio, a la vida, a la salud como también a la subsistencia digna, ello, en atención a que las mismas consideraciones del Decreto 0266 del 18 de marzo de 2020, dan cuenta que el 17 de marzo de 2020, se decretó⁵¹ toque de queda en el departamento del Caquetá, como medida preventiva ante la pandemia del COVID-19, lo que impidió que las personas que generan su sustento diario no pudieran salir a trabajar, afectándose por esta misma circunstancia también el orden público, bien jurídico que pertenece a la colectividad. Se enfatiza, además en el hecho consistente en que según la cifras relacionadas en el Decreto 417 de 2020, la tendencia de la pandemia era a aumentar el número de contagiados por ser una enfermedad altamente contagiosa, propagándose rápidamente por diferentes departamentos, desestabilizando el equilibrio existente en las regiones, situación que se agrava si se tiene en cuenta según los datos⁵² del Ministerio de Salud y la Protección Social, la red hospitalaria del Departamento del Caquetá, la componen dos (2) hospitales ubicados en la ciudad de Florencia y tres (3) Empresas Sociales del Estado, que cubren el resto de municipios.

El elemento de la temporalidad también se encuentra satisfecho, por cuanto la declaratoria del estado de excepción fue del 17 de marzo de 2020 y el Decreto 0266 se profirió al día siguiente, limitándose la vigencia de la declaratoria de calamidad pública por un término de tres (03) meses, el cual se considera adecuado, si se tiene en cuenta que a la fecha el aislamiento obligatorio nacional se extendió hasta el 1 de julio de 2020, mediante el Decreto 749 de 2020, que además el parágrafo del artículo 64⁵³ de la Ley 1523 de 2012, permite una vigencia de hasta seis (6) meses, prorrogables y finalmente, que el parágrafo del artículo primero del Decreto Departamental previó que podría cesar en cualquier momento, siempre que se superara la situación que motivó su declaratoria y que de persistir podría ampliarse, eso sí, sin que pueda superar el término máximo.

En ese orden, se considera ajustado a derecho las disposiciones contenidas en el artículo primero del Decreto 0266 del 18 de marzo de 2020.

⁵⁰ **Artículo 59.** Criterios para la declaratoria de desastre y calamidad pública. La autoridad política que declare la situación de desastre o calamidad, según sea el caso, tendrá en consideración los siguientes criterios:

1. Los bienes jurídicos de las personas en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos protegidos se cuentan la vida, la integridad personal, la subsistencia digna, la salud, la vivienda, la familia, los bienes patrimoniales esenciales y los derechos fundamentales económicos y sociales de las personas.
2. Los bienes jurídicos de la colectividad y las instituciones en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos así protegidos se cuentan el orden público material, social, económico y ambiental, la vigencia de las instituciones, políticas y administrativas, la prestación de los servicios públicos esenciales, la integridad de las redes vitales y la infraestructura básica.
3. El dinamismo de la emergencia para desestabilizar el equilibrio existente y para generar nuevos riesgos y desastres.
4. La tendencia de la emergencia a modificarse, agravarse, reproducirse en otros territorios y poblaciones o a perpetuarse.
5. La capacidad o incapacidad de las autoridades de cada orden para afrontar las condiciones de la emergencia.
6. El elemento temporal que agregue premura y urgencia a la necesidad de respuesta.
7. La inminencia de desastre o calamidad pública con el debido sustento fáctico.”

⁵¹ Decreto 000239

⁵² <https://www.datos.gov.co/en/Salud-y-Proteccion-Social/Red-Hospitalaria-Departamento-del-Caquet/hfr8-atug>

⁵³ **Artículo 64.** Retorno a la normalidad.(...)

Parágrafo. El término para la declaratoria de retorno a la normalidad no podrá exceder de seis (6) meses para la declaratoria de calamidad pública y de doce (12) meses para la declaratoria de situación de desastre, en estos casos, podrá prorrogarse por una vez y hasta por el mismo término, previo concepto favorable del Consejo Nacional o territorial, para la gestión del riesgo, según el caso. Los términos comenzarán a contarse a partir del día siguiente de la expedición del decreto presidencial o del acto administrativo que declaró la situación de desastre o calamidad pública.”



Única Instancia

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto 266 del 18 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Departamento del Caquetá

Radicación: 18-001-33-33-000-2020-00061-00

La literalidad del artículo segundo es la siguiente: “**ARTÍCULO SEGUNDO:** La Secretaría de Salud, el Consejo Departamental para la Gestión del Riesgo de Desastres y demás dependencias del orden Nacional, Departamental y Municipal, elaborarán el plan de acción específico para la respuesta y recuperación de acuerdo los (sic) lineamientos establecidos en los artículos 61 y ss de la Ley 1523 de 2012 y deberán apoyar la ejecución del referido plan en el marco de sus competencias.”

La elaboración del plan de acción específico para la recuperación, una vez es declarada la situación de calamidad pública, se encuentra consagrada en el artículo 61⁵⁴ de la Ley 1523 de 2012, por lo que, la disposición que ordena su elaboración se encuentra ajustada al ordenamiento jurídico, más aun cuando es clara en señalar que debe atender a los lineamientos previstos en el artículo en cita.

El artículo tercero es del siguiente tenor: “**ARTÍCULO TERCERO:** La Administración Departamental del Caquetá adelantará las gestiones específicas que requiera, contempladas en el Capítulo VII (sic) de la Ley 1523 de 2012, con el fin de atender la situación de calamidad pública declarada, de las cuales deberá comunicar a los organismos de control, vigilancia y prevención competentes.

PARÁGRAFO 1: Los recursos para la ejecución del plan de acción específico, podrán provenir de las entidades del orden internacional, Nacional, Departamental, Regional y Municipal, público y privado.

PARÁGRAFO 2: La Secretaría de Hacienda de la Gobernación del Caquetá deberá realizar las gestiones y operaciones presupuestales necesarias para atender la situación de calamidad pública.

PARÁGRAFO 3: La Dirección de Contratación de la Gobernación del Caquetá deberá adelantar la celebración de contratos relacionados directamente con las actividades de respuesta a la calamidad declarada, descritas en el plan de acción específico: contratos que en su trámite se someterán a lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012 y demás normas legales y reglamentarias que rigen la materia.”

El capítulo VII de la Ley 1523 de 2012, establece el “**Régimen Especial para Situaciones de Desastre y Calamidad Pública**”, del cual hace parte el artículo 65⁵⁵, normativa que ordena, que una vez se declare la situación de

⁵⁴ “**Artículo 61.** Plan de acción específico para la recuperación. Declarada una situación de desastre o calamidad pública y activadas las estrategias para la respuesta, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en lo nacional, las gobernaciones, y alcaldías en lo territorial, elaborarán planes de acción específicos para la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas, que será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la declaratoria y sus modificaciones.

Cuando se trate de situación de calamidad pública departamental, distrital o municipal, el plan de acción específico será elaborado y coordinado en su ejecución por el consejo departamental, distrital, municipal respectivo, de acuerdo con las orientaciones establecidas en la declaratoria o en los actos que la modifiquen.

Parágrafo 1°. El plan de acción específico, en relación con la rehabilitación y la reconstrucción, deberá integrar las acciones requeridas para asegurar que no se reactive el riesgo de desastre preexistente en armonía con el concepto de seguridad territorial.

Parágrafo 2°. El seguimiento y evaluación del plan estará a cargo de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres cuando se derive de una declaratoria de desastre. Por las oficinas de planeación o entidad o dependencia que haga sus veces, dentro del respectivo ente territorial, cuando se trate de declaratoria de calamidad pública; los resultados de este seguimiento y evaluación serán remitidos a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.”

⁵⁵ “**Artículo 65.** Régimen normativo. Declaradas situaciones de desastre o calamidad pública, conforme a lo dispuesto en el Capítulo VI de esta ley, en la misma norma se determinará el régimen especial aplicable de acuerdo con los antecedentes, la naturaleza, la magnitud y los efectos del desastre o calamidad pública. Las normas

calamidad pública, debe determinarse el régimen especial aplicable en consideración con los antecedentes, la naturaleza, magnitud y efectos de la situación de anormalidad, el cual puede versar sobre las siguientes materias, medidas especiales de contratación, contratación de empréstitos, Imposición de servidumbres, ocupación temporal de inmuebles (Acciones contencioso-administrativas, Restitución oficiosa), adquisición de predios, negociación directa, expropiación por vía administrativa, declaratoria de utilidad pública e interés social, orden de demolición, disposición de bienes, transferencia de recursos, proyectos de desarrollo urbano, redes y servicios de telecomunicaciones, levantamiento de restricciones, emergencias viales, refinanciación, usuarios de crédito afectados, suspensión en procesos ejecutivos, destinación y administración de donaciones.

Para la Sala, resulta diáfano concluir, que el legislador permitió por vía del artículo 65 de la Ley 1523 de 2012, que aquellas autoridades administrativas que declaren una situación de calamidad pública, pueden hacer uso de las prerrogativas contenidas en el régimen especial que le permitirán atender con mayor prontitud las emergencias, las cuales para el caso concreto no deben ser otras que aquellas dispuestas en Capítulo VII de dicha ley con las que se debe procurar atender la emergencia y la recuperación de la situación de normalidad⁵⁶, que es a lo que finalmente se perfilan dichas medidas (contempladas en el artículo 3º y el párrafo 2º), razón por la cual se ajustan al contenido legal que rige el asunto, que se itera, permite hacer uso de cualquiera de las dieciocho (18) herramientas que contempla el capítulo VII, para procurar el retorno a la normalidad, máxime cuando se ordenó comunicar tales acciones a los organismos de control, vigilancia y prevención competentes.

Por su parte, **el párrafo 1º**, será declarado ajustado a derecho, por cuanto el artículo 43 de la Ley 1523 de 2012, permite que la Cooperación internacional apoye la Gestión del Riesgo de Desastre, siempre que el Gobierno Nacional lo requiera⁵⁷ y con fundamento en el principio de

versarán entre otras materias sobre contratación del Estado, empréstitos, control fiscal de recursos; ocupación, adquisición, expropiación, demolición de inmuebles e imposición de servidumbres; reubicación de asentamientos, solución de conflictos, moratoria o refinanciación de deudas, suspensión de juicios ejecutivos, créditos para afectados, incentivos para la rehabilitación, reconstrucción y el desarrollo sostenible; administración y destinación de donaciones y otras medidas tendientes a garantizar el regreso a la normalidad."

⁵⁶ conforme lo sostuvo la Corte Constitucional en sentencia C- 793 de 2014, al realizar examen de constitucional de los artículos 86 y 88 de la Ley 1523 de 2012, que a su vez hacen parte del Régimen Especial para Situaciones de Desastre y Calamidad Pública, señaló respecto del artículo 65 que ese "mandato contenido ahora en el artículo 65 de la Ley, **detalla un aspecto de la finalidad de las disposiciones legales que aluden a temas como la refinanciación de deudas y la suspensión de proceso ejecutivos. Valora la Sala que se trata de medidas orientadas a contribuir al retorno a la normalidad**", agregó que "(...) de manera general, el propósito de protección de la vida, bienes, cultura y ambiente sano, inspiraron al legislador en la expedición de la ley que consagra la gestión del riesgo de desastres y establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Adicionalmente, al expedirse un conjunto de disposiciones en las que se incluyen aspectos como la refinanciación de deudas, la suspensión de procesos ejecutivos, entre otros; **se advirtió que se trataba de medidas encaminadas a permitir una atención pronta las emergencias y garantizar la recuperación de la situación de normalidad**".

⁵⁷ "**Artículo 43.** La Cooperación Internacional en la Gestión del Riesgo. La Cooperación Internacional en materia de gestión del Riesgo de Desastres, incluyendo el apoyo en situaciones de desastre que sean explícitamente requeridas por el Gobierno Nacional deberán ejercerse teniendo como objetivo central el fortalecimiento del sistema nacional y de las entidades públicas, privadas y comunitarias que lo integran. La ayuda humanitaria deberá proveerse teniendo en cuenta los principios de calidad, oportunidad, pertinencia y eficacia que rigen a nivel internacional a las instituciones que se encargan de prestarla."

conurrencia⁵⁸ entre entidades nacionales y territoriales de los ámbitos público, privado y comunitario, se habilita su intervención para lograr la eficacia en los procesos, acciones y tareas relacionadas con la Gestión del Riesgo de Desastre.

El párrafo 3° resulta válido, al atender la literalidad del artículo 65 de la ley 1523 de 2012, pues se infiere de su lectura, que el Régimen Especial usado para atender la situación de calamidad pública sería el de “*medidas especiales de contratación*”, las cuales deben compadecerse con aquellas actividades relacionadas en los planes específicos de que trata el artículo segundo de la Decreto Departamental 0266 del 18 de marzo de 2020, contratos estos que deben ser sometidos al control fiscal, según lo dispone el párrafo del artículo 66 *ibídem*⁵⁹.

El artículo cuarto, dispone “*El presente Decreto deberá ser informado a (sic) Unidad Nacional para el Riesgo de Desastres, Ministerio de Salud y Protección Social, así como a la Contraloría General de la República y a Contraloría Departamental del Caquetá para lo de su competencia.*”, ordenes que en el sentir de la Sala resultan adecuadas, habida consideración que el Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo, es la instancia superior que debe orientar el sistema nacional⁶⁰, el Ministerio de Salud y Protección Social es la autoridad competente para ejecutar acciones de vigilancia epidemiológica y de control de programas de saneamiento⁶¹ y la Contraloría General de la República es la encargada del control fiscal a que hace referencia el párrafo del artículo 66 *ibídem*.

ARTÍCULO QUINTO: *El presente acto administrativo rige a partir de (sic) fecha de expedición y podrá prorrogarse, previo concepto favorable del Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres.”*

⁵⁸ “**Artículo 3°.** Principios generales. Los principios generales que orientan la gestión del riesgo son:

(...)

13. Principio de concurrencia: *La concurrencia de competencias entre entidades nacionales y territoriales de los ámbitos público, privado y comunitario que constituyen el sistema nacional de gestión del riesgo de desastres, tiene lugar cuando la eficacia en los procesos, acciones y tareas se logre mediante la unión de esfuerzos y la colaboración no jerárquica entre las autoridades y entidades involucradas. La acción concurrente puede darse en beneficio de todas o de algunas de las entidades. El ejercicio concurrente de competencias exige el respeto de las atribuciones propias de las autoridades involucradas, el acuerdo expreso sobre las metas comunes y sobre los procesos y procedimientos para alcanzarlas.”*

⁵⁹ “**Artículo 66.** Ver Directiva 001 de 2020, Secretaría Jurídica Distrital y Secretaría General Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Ver Directiva 003, Secretaría Jurídica Distrital y Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. Medidas especiales de contratación. Salvo lo dispuesto para los contratos de empréstito interno y externo, los contratos que celebre la sociedad fiduciaria para la ejecución de los bienes, derechos e intereses del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo o los celebrados por las entidades ejecutoras que reciban recursos provenientes de este fondo o los celebrados por las entidades territoriales y sus fondos de gestión del riesgo, relacionados directamente con las actividades de respuesta, de rehabilitación y reconstrucción de las zonas declaradas en situación de desastre o calamidad pública, se someterán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, con sujeción al régimen especial dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, y podrán contemplar cláusulas excepcionales de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993.

Parágrafo. *Los contratos celebrados por las entidades territoriales en virtud del artículo anterior se someterán al control fiscal dispuesto para los celebrados en el marco de la declaratoria de urgencia manifiesta contemplada en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y demás normas que la modifiquen.”*

⁶⁰ “**Artículo 16.** Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo. Créase el Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo, en adelante el Consejo Nacional, el cual será la instancia superior encargada de orientar el sistema nacional. Este consejo se reunirá por lo menos dos veces al año en condiciones de normalidad y, tantas veces como sea necesario, durante las situaciones de desastre. El Consejo Nacional estará integrado por:

(..)”

⁶¹ Ley 9 de 1979 “por la cual se dictan Medidas Sanitarias”

La primera parte del artículo 5°, dispone que la vigencia del Decreto se debe contar a partir de su expedición, lo que contraría abierta e insoslayablemente la regla establecida en el artículo 65 del CPACA, según el cual “*Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso.*”.

La evidente infracción que se deja expuesta no puede tener otro efecto que la declaratoria de nulidad de ese artículo quinto.

En ese orden de ideas, se declarará la legalidad de los artículos 1°, 2°, 3° y 4° Decreto estudiando, y la nulidad del artículo 5°.

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.- DECLARAR LA LEGALIDAD, de los artículos primero, segundo, tercero parágrafos 1°, 2° y 3°, y cuarto del Decreto 0266 del 18 de marzo 2020, expedido por el Gobernador del Departamento del Caquetá “*Por el cual se declara la situación de calamidad pública en el departamento del Caquetá y se dictan otras disposiciones*” por los motivos expuestos.

SEGUNDO.- DECLARAR LA NULIDAD, por los motivos expuestos, del artículo quinto del Decreto 0266 del 18 de marzo 2020.

TERCERO.- 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



PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE
Magistrado