



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

Florencia, veintitrés (23) de junio de dos mil veinte (2020)

RADICACIÓN: 18-001-33-33-000-2020-00137-00
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO 084 DEL 20/03/20
AUTORIDAD QUE LO PROFIRIÓ: ALCALDE DEL MUNICIPIO DE PUERTO RICO.
INSTANCIA: ÚNICA INSTANCIA (S. ORAL)
ASUNTO: “POR EL CUAL SE DECLARA LA CALAMIDAD PÚBLICA CON OCASIÓN DE LA SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19) EN EL MUNICIPIO DE PUERTO RICO-CAQUETÁ”.

SENTENCIA No. 15-06-60-20/ ORD 21-01

Aprobada en Acta No. 35 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 084 del 20 de marzo de 2020 “*Por el cual se declara la calamidad pública con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus (COVID-19) en el municipio de Puerto Rico- Caquetá*” expedido por el Alcalde de esa entidad territorial.

II. ANTECEDENTES.

2.1. Acto sometido a control.

Mediante correo electrónico del 14 de abril de 2020, la Secretaria General y de Gobierno del Municipio de Puerto Rico –Caquetá-, remitió al Tribunal Contencioso Administrativo, el Decreto 084 del 20 de marzo de 2020; con el fin que se ejerciera el control inmediato de legalidad de las medidas adoptadas. Con fecha 14 de abril de 2020, se repartió al Despacho del Magistrado ponente.

En el citado Decreto se resolvió:

“ARTICULO PRIMERO: *Decretar a situación de calamidad Pública en el municipio de Puerto Rico-Caquetá de conformidad con lo dispuesto en el artículo 58 de la ley 1523 de 2012, por un periodo de tres (03) meses, contados a partir de la declaratoria de la misma.*

PARAGRAFO: *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 la cual expedirá el Acto Administrativo que así lo disponga. De persistir la situación de calamidad pública podrá ampliarse el periodo conforme a lo dispuesto en la ley 1523 de 2020.*



Única Instancia

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto 084 del 20 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Alcalde del Municipio de Puerto Rico-Caquetá

Radicación: 18-001-33-33-000-2020-00137-00

ARTICULO SEGUNDO: La Secretaria de Planeación, el Consejo Municipal para la Gestión de Riesgos de Desastres y demás dependencia que así lo amerite elaborarán el plan de acción específico, para la respuesta y recuperación, de acuerdo a los lineamientos establecidos en los artículos 61 y ss de la ley 1523 de 2012 y deberán apoyar la ejecución del plan en el marco de sus competencias.

PARÁGRAFO 1°. El seguimiento y control de dicho plan. Estará a cargo del secretario de Planeación, secretario técnico del comité.

ARTÍCULO TERCERO: La administración municipal de Puerto Rico-Caquetá adelantará las gestiones específicas que requiera contempladas en el capítulo VII de la ley 1523 de 2012, con el fin de atender la situación de calamidad pública declarada, de las cuales deberá comunicar a los organismo de control, vigilancia y prevención competentes.

PARÁGRAFO 1°. Los recursos para la ejecución del plan de acción específico podrán provenir de las entidades de orden Internacional, Nacional, Departamental, Regional, Municipal, Público o privado.

PARÁGRAFO 2°. La Secretaria de Hacienda del Municipio de Puerto Rico-Caquetá deberá realizar las gestiones y operaciones presupuestales necesarias para atender la situación de calamidad pública.

PARÁGRAFO 3°. La oficina de Contratación del Municipio de Puerto Rico-Caquetá deberá adelantar la celebración de contratos relacionados directamente con las actividades de respuesta a la calamidad declarada, descrita en el plan de acción específico; contratos que en su trámite se someterán a lo dispuesto en el artículo 66 de la ley 1523 d 2012 y demás normas legales y reglamentarias que rigen la materia.

ARTÍCULO CUARTO: El presente Decreto deberá ser informado a la Unidad Nacional y Departamental de Riesgos de Desastres, Ministerio de Salud y Protección Social, así como a la Contraloría Departamental del Caquetá.

ARTICULO QUINTO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación.”

Mediante auto del 20 de abril de 2020, se dispuso: a) Avocar el conocimiento del control inmediato de legalidad; b) notificar de esa decisión al Municipio de Puerto Rico –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 084 del 20 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 rindiera su concepto.

Por auto del 5 de junio de 2020, se ordenó oficiar al Municipio de Puerto Rico –Caquetá- para que acreditara el cumplimiento de lo dispuesto en el parágrafo 1 y 2 del artículo 2° del Decreto 418 de 2020.

3. INTERVENCIONES.

3.1. Departamento del Caquetá-Caquetá-

Mediante correo electrónico del 20 de abril de 2020, fue notificado a las direcciones electrónicas alcaldia@puertorico-caqueta.gov.co y



Única Instancia

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto 084 del 20 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Alcalde del Municipio de Puerto Rico-Caquetá

Radicación: 18-001-33-33-000-2020-00137-00

contactenos@puertorico-caqueta.gov.co el auto admisorio¹, mientras que el auto del 5 de junio se notificó en esa fecha a los mismos correos electrónicos².

No obstante lo anterior, la entidad territorial no emitió ningún tipo de pronunciamiento.

3.2. Ministerio Público.

Mediante correo electrónico del 19 de mayo de 2020, la delegada del Ministerio Público para esta Corporación rindió concepto, señalando que el Decreto 084 del 20 de marzo de 2020, fue expedido por la autoridad que correspondía, sin desconocer los derechos sociales de los trabajadores, como tampoco los derogó y, menos 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 responder 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 acto administrativo objeto de revisión, pero se conminará a la Administración municipal, para que las medidas, dispuestas en los artículos 2 y 3 del mismo, se implementarán dentro del plan de acción que se adopte, y que están contenidas en el título VII de la Ley 1523 de 2012, que, además, 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.

IV. CONSIDERACIONES.

4.1. Competencia de la Sala Plena.

Conforme lo disponen los artículos 20³ de la Ley 137 de 1994⁴, 136⁵, 151⁶ numeral 14 y 185⁷, numeral 1° de la Ley 1437 de 2011, esta Corporación en pleno resulta competente para definir el presente asunto.

¹ Folio 19 del expediente digital.

² Folio 76 del expediente digital.

³ **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.(...)"

⁴ "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia".

⁵ **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.

4.2. 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 Municipal número Decreto 084 del 20 de Marzo de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de Puerto Rico-Caquetá-?.

Solamente de resultar positiva la respuesta, se definirá si el citado acto administrativo se encuentra ajustado a derecho, en aplicación de la línea jurisprudencial del Consejo de Estado sobre el alcance del Control Inmediato de legalidad.

4.3. Viabilidad del Control Inmediato de Legalidad del Decreto No. 084 del 20 de Marzo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Puerto Rico -Caquetá-.

En la sentencia proferida 8 de mayo de 2020⁸, este Tribunal sostuvo que 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).

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 dictado (ii) en ejercicio de la función administrativa y/o actos internos de la administración⁹ emitidos en el estado de excepción “así no pendan directamente de un decreto legislativo”¹⁰.

(...)

⁶ “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.”

⁷ “Artículo 185. Trámite del control inmediato de legalidad de actos. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

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

()”

⁸ 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-.

⁹ 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

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 Puerto Rico -Caquetá-, es decir, sus efectos tienen un alcance colectivo, pues se declaró la calamidad pública en esa entidad territorial; (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) el decreto municipal revisado adoptó medidas tendientes a afrontar el origen de la declaratoria del Estado de Excepción mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, según la parte motiva, en la cual no solamente citó de forma expresa tal normativa nacional, sino que tendió hacia la adopción de *“medidas inmediatas por parte de la Administración Municipal, para minimizar los efectos negativos en la salud de los puertorriqueños con ocasión al coronavirus COVID-19”*.

Último 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 sustancial¹¹, según el cual

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”.

¹⁰ *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.”

¹¹ 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 atenderse 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

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 2020¹², 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 (...)”, manteniendo así la tesis de otrora sostenida por esa misma Corporación referida a que “**todas aquellas decisiones de carácter general que constituyan concreción del ejercicio de la función administrativa dentro del ámbito de los regímenes excepcionales y a la vez sean productoras de efectos jurídicos, deben ser controladas, de manera inmediata, por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (...).**”¹³

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 el carácter **integral¹⁴ del control¹⁵ Inmediato de Legalidad**, consistente en examinar: **primero la competencia** de la autoridad para proferirlo; **segundo la conformidad formal**, que implica los

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 (...).”

¹² 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”.

¹³ Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ, Radicación: 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA).

¹⁴ 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.

¹⁵ 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.

siguientes aspectos: 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 adoptadas¹⁶, 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**¹⁷ o correlación entre fines perseguidos y medios utilizados¹⁸, 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, enseguida se abordará el estudio del Decreto sometido a control inmediato de legalidad.

4.1. 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.

4.1.1- El acto administrativo que se revisa.

El control inmediato de legalidad se hará respecto del Decreto Municipal 084 del 20 de Marzo de 2020 *“Por el cual se declara la calamidad pública con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus (COVID-19) en el municipio de Puerto Rico- Caquetá”* expedido por el Alcalde de esa Municipalidad.

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

La competencia del Alcalde Municipal de Puerto Rico -Caquetá- para expedir el Decreto Municipal 084 del 20 de Marzo de 2020, se encuentra en el

¹⁶ 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.

¹⁷ 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”*.

¹⁸ 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.

artículo 315 Superior¹⁹, con el que se le atribuyen como funciones la 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 1994²⁰, como la Ley 1801 de 2016²¹, contemplan tal función, la cual, además, en su regulación constitucional en el artículo 189-4²² fundó la expedición del Decreto legislativo Nro. 420²³ 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 Puerto Rico- Caquetá- para proferir el Decreto Nro. 084 del 20 de marzo de 2020.

5.3. La conformidad formal.

En orden a determinar si el Decreto Municipal 084 del 20 de Marzo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Puerto Rico, cumple con los requisitos formales que permitan entrar a analizar el fondo del asunto, debe acreditarse el acatamiento de unas exigencias, las cuales, se cumplieron en el caso concreto, así (i) **la fecha y número del Decreto**; esto es

¹⁹ ¹⁹ **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. (...).”

²⁰ Ley 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”

²¹ 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.

²² 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”.

²³ 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.

respectivamente, 20 de Marzo de 2020 y, Decreto Nro. 084, (ii) **la firma de quien lo emitió**, en esta oportunidad, fue suscrito por el Alcalde del Municipio de Puerto Rico -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 limitar las posibilidades de contagio y desarrollar estrategias eficaces de comunicación en torno a las medidas de protección que deben observarse y la información con respecto al COVID-19. Dicho acto revisado cuenta con fundamentos constitucionales²⁴ y legales²⁵.

5.4. La conformidad material.

Precisa el Tribunal que el Decreto 084 del 20 de marzo de 2020, con base en las consideraciones señaladas en el punto anterior, declaró la situación de calamidad pública en toda su jurisdicción²⁶ y adoptó una serie de medidas que se relacionan íntimamente con dicha declaratoria, esto es, la elaboración de un plan de acción específico, para la respuesta y recuperación (artículo 2^o²⁷), el adelantamiento de las gestiones específicas que requiera contempladas en el capítulo VII de la ley 1523 de 2012 (artículo 3^o²⁸) y que se remitiera copia de ese Decreto la Unidad Nacional y Departamental de Riesgos de Desastres, Ministerio de Salud y Protección Social, así como a la Contraloría Departamental del Caquetá (artículo 4^o²⁹).

²⁴ Como los artículos 2°, 209° y 315°.

²⁵ A saber, Leyes 1523 de 2012 y Resolución Nro. 385 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social

²⁶ “**ARTÍCULO PRIMERO:** Decretar a situación de calamidad Pública en el municipio de Puerto Rico-Caquetá de conformidad con lo dispuesto en el artículo 58 de la ley 1523 de 2012, por un periodo de tres (03) meses, contados a partir de la declaratoria de la 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 la cual expedirá el Acto Administrativo que así lo disponga. De persistir la situación de calamidad pública podrá ampliarse el periodo conforme a lo dispuesto en la ley 1523 de 2020.”

²⁷ “**ARTÍCULO SEGUNDO:** La Secretaría de Planeación, el Consejo Municipal para la Gestión de Riesgos de Desastres y demás dependencia que así lo amerite elaborarán el plan de acción específico, para la respuesta y recuperación, de acuerdo a los lineamientos establecidos en los artículos 61 y ss de la ley 1523 de 2012 y deberán apoyar la ejecución del plan en el marco de sus competencias.

PARÁGRAFO 1°. El seguimiento y control de dicho plan. Estará a cargo del secretario de Planeación, secretario técnico del comité.”

²⁸ “**ARTÍCULO TERCERO:** La administración municipal de Puerto Rico-Caquetá adelantará las gestiones específicas que requiera contempladas en el capítulo VII de la ley 1523 de 2012, con el fin de atender la situación de calamidad pública declarada, de las cuales deberá comunicar a los organismo de control, vigilancia y prevención competentes.

PARÁGRAFO 1°. Los recursos para la ejecución del plan de acción específico podrán provenir de las entidades de orden Internacional, Nacional, Departamental, Regional, Municipal, Público o privado.

PARÁGRAFO 2°. La Secretaría de Hacienda del Municipio de Puerto Rico-Caquetá deberá realizar las gestiones y operaciones presupuestales necesarias para atender la situación de calamidad pública.

PARÁGRAFO 3°. La oficina de Contratación del Municipio de Puerto Rico-Caquetá deberá adelantar la celebración de contratos relacionados directamente con las actividades de respuesta a la calamidad declarada, descrita 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.”

²⁹ “**ARTÍCULO CUARTO:** El presente Decreto deberá ser informado a la Unidad Nacional y Departamental de Riesgos de Desastres, Ministerio de Salud y Protección Social, así como a la Contraloría Departamental del Caquetá.”

La **calamidad pública** fue declarada por el Alcalde de Puerto Rico – Caquetá- en su condición de conductor del Sistema Nacional del Sistema de gestión de riesgo de desastres en esa localidad (art 12 Ley 1523 de 2012), y en vigencia y con ocasión del Estado de Excepción declarado por el Presidente de la República mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, generado por la pandemia derivada del virus SARS-Covid 2 que contagia a las personas la enfermedad “Covid-19”, que alteró de forma intensa las condiciones normales de funcionamiento de la población, exigiendo acciones de respuesta a la emergencia (art. 4º Ley 1523 de 2012), para conservar “*la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción*” (art. 12 *ibidem*) y, es claro que la salubridad pública integra el concepto de “orden público” como en múltiples ocasiones lo ha sostenido la Corte Constitucional³⁰.

En ese orden de ideas, el Alcalde de esa Municipalidad previamente a la publicación del Decreto analizado que declaró la calamidad pública, debía coordinar con el Ministerio del Interior tales disposiciones, según lo dispuesto en el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020³¹, parágrafos 1 y 2 del artículo 2º³² y en la Circular Externa del 19 de marzo de 2020, emitida por la Ministra del Interior³³.

Con la finalidad de verificar el cumplimiento de esa exigencia, por auto del 5 de junio de 2020 el Magistrado Ponente ordenó oficiar a ese municipio para que dentro de los 2 días siguientes la acreditara la coordinación de tales medidas de orden público con el Ministerio del Interior, sin que así lo hubiere hecho, circunstancia que vicia de nulidad el acto administrativo estudiado 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*

³⁰ Al respecto, pueden consultarse, entre otras, la sentencia de la Corte Constitucional C-128 de 2018, en la que al definir el concepto de orden público señaló: “*Conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos, debe completarse con el medio ambiente sano, como soporte del adecuado desenvolvimiento de la vida en sociedad. En este sentido, el orden público debe definirse como las condiciones de seguridad, tranquilidad y de sanidad medioambiental, necesarias para la convivencia y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo del principio de dignidad humana*”.

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. (...)”

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 Estado³⁴, 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 084 del 20 de marzo de 2020 de la Alcaldía de Puerto Rico-Caquetá se encuentra viciado de nulidad por expedición irregular y así se declarará.

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 NULIDAD, por las razones expuestas, del Decreto Nro. 084 del 20 de Marzo de 2020 *“por el cual se declara la calamidad pública con ocasión de la situación epidemiológica causada por el*

³⁴ 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).



Única Instancia

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto 084 del 20 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Alcalde del Municipio de Puerto Rico-Caquetá

Radicación: 18-001-33-33-000-2020-00137-00

coronavirus (COVID-19) en el municipio de Puerto Rico- Caquetá” expedido por el Alcalde de ese municipio.

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

TERCERO: En firme esta providencia, archivar el expediente.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

LUIS CARLOS MARÍN PULGARÍN
Magistrado

NÉSTOR ARTURO MÉNDEZ PÉREZ
Magistrado

MASP

YANNETH REYES VILLAMIZAR
Magistrada
Con salvamento de voto

PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE
Magistrado