

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAQUETÁ

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

RADICACIÓN: 18-001-23-33-000-2020-00107-00
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO No. 0165 DEL 18 DE MARZO DE 2020 DE LA ALCALDIA MUNICIPAL DE FLORENCIA, CAQUETÁ

Magistrado Ponente: Dr. Néstor Arturo Méndez Pérez

Acta de discusión No.: 021 de la fecha.

Agotado el trámite de que trata el artículo 185 del CPACA, procede la Sala Plena a proferir la sentencia que pone fin a la actuación de control inmediato de legalidad del Decreto nro. 0165 del 18 de marzo de la misma anualidad, *“por medio de la cual se adoptan medidas sanitarias y de Policía para contener y mitigar el riesgo de contagio del coronavirus (COVID 19) en el Municipio de Florencia y se dictan otras disposiciones”*, proferido por el Alcalde Municipal de Florencia.

1. ANTECEDENTES.

1.1 Habiendo sido repartido al Despacho Primero del Tribunal el referido decreto, a fin de que se ejerza el control de que trata el artículo 136 del CPACA, el 21 de abril de 2020 se avocó conocimiento del asunto, y se dispuso el trámite del artículo 185 del CPACA.

1.2 La Señora Agente del Ministerio Público rindió concepto en que señaló que el acto administrativo no limita injustificadamente derechos sociales de los trabajadores, ni derechos fundamentales, pues lo que hace es acatar las medidas que había implementado el Gobierno Nacional para prevenir la propagación del Covid-19 por contacto social. Sin embargo, dice, salvo la del artículo tercero, las medidas violan la constitución al no establecer un límite temporal de vigencia; y, por otra parte, ese artículo tercero desconoce el Decreto Nacional 420/20 al prohibir el expendio de bebidas embriagantes.

Cumplidos los trámites establecidos en los numerales segundo y quinto del artículo 185 del CPACA, se procede a ejercer control de legalidad sobre los mismos.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia del Tribunal.

De acuerdo con el artículo 151-14 del CPACA, esta Corporación es competente por la materia para ejercer en única instancia el control inmediato de legalidad sobre el Decreto antes referido, que –en términos del artículo 136 ibidem- es acto de carácter general (no relativo a situaciones jurídicas individuales o subjetivas), proferido por autoridad territorial (la Alcaldía Municipal de Florencia), en ejercicio de la función administrativa, y como desarrollo de algunos decretos legislativos expedidos en Estado de Excepción, según se verá adelante. También lo es por razón del territorio, al estar ese municipio (donde se expidió el decreto) ubicado en el Departamento de Caquetá.

2.2. Alcance del Control Inmediato de Legalidad.

Constituye, el control inmediato de legalidad, un mecanismo establecido como forma de restablecer el equilibrio de poderes que inevitablemente se ve alterado con la asunción de extraordinarias potestades por parte del Ejecutivo (nada menos que la de legislar, para empezar; pero también la de suspender leyes e imponer restricciones al ejercicio de los derechos ciudadanos).

Haciendo suyas las palabras de la sentencia mediante la cual la Corte Constitucional revisó el proyecto de ley estatutaria de los Estados de Excepción, el Consejo de Estado¹ puntualizó:

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

Este medio de control ha sido caracterizado por el H. Consejo de Estado² por los siguientes rasgos: *su carácter jurisdiccional*³, *su integralidad*, *su autonomía*⁴, *su inmediatez*⁵, *su oficiosidad*⁶ y el tránsito de su fallo a cosa juzgada relativa⁷.

¹ Consejo de Estado, Sala Plena, 17 de septiembre de 1996, sobre ponencia de Mario Alario Méndez.

² Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ, Radicación: 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA).

³ “(...) habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia (...).”

⁴ “Consistente en que resulta *“posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan”.*

⁵ “(...) el control es automático, o como lo dice el art. 20 de la ley 137: *‘inmediato’*, porque tan pronto se expide la norma el Gobierno debe remitirlo a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente. Ahora, esta clase de control tiene las siguientes características:

“i) *No impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos.*

“ii) *No es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, ya que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad. (...).*

“iii) *También es automático o inmediato porque no se requiere de una demanda de nulidad para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien lo expide, y sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es la ley misma, no una demanda formal.*

⁶ “(...) consistente en que si la entidad autora del acto incumple con el precitado deber de envío del mismo a esta Jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones respectivas de forma oficiosa o, incluso, como resultado del ejercicio del derecho constitucional de petición formulado ante él por cualquier persona”.

⁷ “(...) habida consideración de que si bien el control automático o *‘inmediato’* en cuestión, según se ha explicado, tiene por objeto establecer la conformidad del acto examinado para *‘con el resto del ordenamiento jurídico’*, razones tanto de índole pragmático

En cuanto al alcance de este control, se expuso en el mismo fallo, al definir su carácter *integral*, que el control inmediato de legalidad se caracteriza por:

“(ii) Su *integralidad*, en la medida en que los actos enjuiciados ‘deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico’ y la *fiscalización* que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye

“... la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de ‘conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos’”.

2.3. Examen de la legalidad del Decreto 32 de 2020.

2.3.1 El Acto Revisado:

El Decreto Municipal 165 fue expedido el 18 de marzo de 2020 por el Alcalde Municipal invocando “*sus facultades constitucionales y legales, en especial las Conferidas en el artículo 2, 209 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012*” y “*los artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016*”.

En sus considerandos cita, además, una serie de normas de diversa jerarquía y origen: el artículo 49 constitucional, la ley 1751/15, la Ley 715/01, la Ley 769/02, la Ley 1523/12, los Decretos Nacionales 780/16, 402, 412 y 417 de 2020, las Resoluciones 385 y 408 de 2020, del Ministerio de Salud, los Decretos Departamentales 239 y 248 de 2020, entre otras, y dispuso en su parte resolutive:

“ARTÍCULO 1: Establecer las medidas sanitarias y acciones transitorias de policía que se describen a continuación, en aras de mitigar el riesgo y controlar los efectos del Coronavirus COVID-19.

ARTÍCULO 2: Prohíbanse las reuniones, concentraciones o aglomeraciones de personas en un número mayor a treinta (30), en espacios cerrados o abiertos. Se deberá garantizar entre los asistentes una distancia mínima de dos metros.

ARTÍCULO 3: Prohíbanse el expendio y/o consumo de bebidas embriagantes en todo el municipio de Florencia, Caquetá, a partir de las 00 horas del día 19 de marzo de 2020 hasta el 30 de mayo de 2020.

ARTÍCULO 4: Restringir temporalmente las actividades comerciales en los establecimientos como discotecas, bares, tabernas, clubes sociales, salas de cine, casinos, licorerías, salones de juegos, centros recreativos, moteles, estaderos, cantinas, parques, gimnasios, billares, piscinas, y similares.

(...) como de contenido estrictamente jurídico, justifican que el Juez de lo Contencioso Administrativo ejerza la facultad que, sin lugar a la menor hesitación, le concierne, consistente en fijar, en cada caso, los efectos de sus pronunciamientos (...).”.

ARTÍCULO 5: *Limitar* el servicio público en restaurante, cafeterías y droguerías, los cuales deben garantizar que la distancias de sus clientes sea de un metro entre si y no mayor a treinta (30) personas en las instalaciones. Estimular y promover entre sus clientes los bienes y servicio a domicilio y para llevar.

ARTÍCULO 6: *Instar* a los centros comerciales, supermercados y grandes superficies de tomar las siguientes medidas:

- El acceso peatonal y circulación por pasillos y establecimientos deberá ser controlado.
- Las filas para acceder a bienes y servicios en todos los locales comerciales deben tener un metro de distancia entre cada persona.
- Se recomienda a los administradores y/o gerentes de estos lugares habilitar todas las cajas y puntos de pago para agilizar el servicio.
- En la plazoleta de comidas de los centros comerciales y supermercados, debe haber distancia de un metro entre cada persona
- Garantizar limpieza y desinfección de las áreas de espera, salones de reuniones, pasillos, barandas, demás áreas de circulación de visitantes y colaboradores, mínimo cada 3 horas.

Parágrafo: El sector bancario, deberá implementar medidas preventivas de propagación del COVID-19 como la desinfección de cajeros y Punto de Atención Cercano (PAC) electrónico, así como que en las filas para acceder a servicios bancarios, los clientes guarden una distancia mínima de un metro entre cada persona. Además, deberán promover el uso de transacciones electrónicas y virtuales.

ARTÍCULO 7: Suspender las visitas y el ingreso de familiares en todos los ancianatos del Municipio; para el caso de centros vida, suspender funcionamiento hasta nueva orden.

ARTÍCULO 8: *Restringir* el préstamo de escenarios deportivos y culturales, así mismo, se prohíbe su uso.

Parágrafo: Se prohíbe todo tipo de eventos públicos, deportivos, litúrgicos, políticos, religiosos y culturales; en espacio público o privado, que supere treinta (30) personas.

ARTÍCULO 9: Las inspecciones de policía ejercerán control y vigilancia de pesas, precios y medidas, con la finalidad de sanciones a quien acapare, alce los precios injustificadamente altere la metrología legal, y ejerzan violación alguna a los derechos de los consumidores.

Parágrafo: La denuncia se podrá presentar por cualquier persona a la línea celular 3103247695.

ARTÍCULO 10: *Realizar* la reconexión del servicio de agua potable gratuito, y aplicar el congelamiento de la tarifa de agua durante la emergencia sanitaria, de conformidad a o indicado por el presidente de la república en la alocución presidencia del día 18 de marzo de 2020.

ARTÍCULO 11: La administración municipal en todas sus dependencias, tendrá horario de atención en jornada continua desde las 07:00 horas de la mañana hasta las 14:00 horas. La atención al público será controlada.

ARTÍCULO 12: *Instar* a los medios de comunicación, escritos, radiales, televisivos y virtuales para que se emitan campañas periódicas relacionadas con la prevención y los procedimientos a seguir en caso de presentar síntomas de la enfermedad

ARTÍCULO 13: Conminar a la ciudadanía para que adopte las siguientes medida, en procura de prevenir el contagio del Coronavirus COVID-19.

I. De Autocuidado Personal:

Cada persona deberá realizar una pausa con las siguientes acciones:

- Cada tres (3) horas lavarse las manos con abundante jabón, alcohol o gel antiséptico.
- Tomar agua (hidratarse).
- Taparse nariz y boca con el antebrazo (no con la mano) al estornudar o toser.
- Evitar contacto directo, no saludar de beso o de mano, no dar abrazos.
- Evitar asistir a eventos masivos o de cualquier tipo que no sean indispensables.
- En caso de gripa usar tapabocas y quedarse en casa.
- Llamar a habilitada antes de ir al servicio de urgencia si presenta síntomas de alarma (dificultad respiratoria, temperatura superior a 37.5 ° C axilar por más de dos días o silbido en el pecho en niños). El sistema de salud priorizará la atención domiciliaria de estas emergencias.
- Cuidar especialmente a los adultos mayores de 60 años, verificar su estado de salud diario, si presentan algún síntoma de alarma (gripa, dificultad respiratorio, fiebre, decaimiento) El sistema de salud priorizará la atención domiciliaria de estas emergencias.

Parágrafo: Se exhorta a todos los habitantes a informar a la Secretaría de Salud Municipal a través de la línea telefónica 3232203875.

ARTÍCULO 14: Registrar a las personas que lleguen al Terminal de Transporte y al aeropuerto Gustavo Artunduaga Paredes, de la ciudad de Florencia, para así tener una trazabilidad del ingreso.

ARTÍCULO 15: Exhortar a los rectores, Directores Rurales de Establecimientos Educativos Públicos y Privados y Educación Contratada, al cumplimiento cabal de la circular No. 0022 expedida por la Secretaría de Educación Municipal.

ARTÍCULO 16: Instar a las personas provenientes del exterior para que al ingresar al municipio de Florencia, Caquetá, se sometan la medida de autoaislamiento por un término no inferior a catorce (14) días, de conformidad a la directriz del gobierno nacional.

ARTÍCULO 17: La inobservancia y no acatamiento de las medidas adoptadas en esta decreto municipal, podrá acarrear sanciones administrativas, policías y penales a las que haya lugar.

ARTÍCULO 18: Las medidas adoptadas podrán ser modificadas tanto en su contenido, como en su vigencia, de acuerdo a la evolución de la Pandemia.

ARTÍCULO 19: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición”

2.3.2 La viabilidad del presente control.

Establece la Ley tres requisitos para que se active el Control inmediato de legalidad: (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 decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

En el presente caso se observa que las medidas adoptadas son de carácter general (pues no están creando o afectando situación jurídica subjetiva alguna); que han sido tomadas en ejercicio de la función administrativa (pues es la condición de *jefe de la administración local y representante legal del municipio*, que la Constitución asigna al Alcalde, y que se traduce en el catálogo funcional consagrado en su artículo 315, y le confiere competencia para dirigir el orden público municipal, la que subyace al acto revisado); y, también, que han sido expedidas en desarrollo (esto es: en palabras del Diccionario de la RAE: para “realizar o llevar a cabo” las medidas adoptadas por los decretos legislativos 417/20 (y derivados), mediante el cual se declaró el estado de excepción en el país, pues su materia se relaciona clara y directamente con la situación de pandemia que originó esa declaración de emergencia.

Por ello, para la Sala es claro que el Decreto 165/20, expedido por la Alcaldía de Florencia es pasible de control inmediato de legalidad, pues –se reitera– contiene 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.

En efecto, lo que hace el acto a examinar es, precisamente, adoptar medidas dirigidas a prevenir, mitigar y superar los efectos de la pandemia cuyo desarrollo originó la declaratoria del estado de excepción.

Y es que, tal como lo ha puntualizado el H. Consejo de Estado, en el caso referido en la nota 2 de este proveído (resaltaremos):

*“El Decreto 1761 de 2009, aquí enjuiciado, es una norma que dictó el Presidente de la República durante la vigencia del estado de emergencia social previsto en el artículo 215 de la Constitución Política, canon supremo que en punto de los decretos legislativos determina, en su parágrafo, que (...) mandato que el legislador estatutario adaptó a través del citado artículo 20 de la Ley 137 de 1994 para someter a examen inmediato de legalidad los actos administrativos de carácter general entre los cuales se incluyen aquellos decretos, distintos de los legislativos, que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo o con ocasión de los referidos estados de excepción que prevé y regula la Carta Política, por manera 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 (...)**”.*

Puntualiza, finalmente, la Corporación que debe evitarse el error conceptual de aplicar a las medidas administrativas de desarrollo de los Decretos Legislativos, los parámetros de evaluación que establece el ordenamiento respecto de esos Decretos Legislativos.

Obviamente, de los Legislativos ha de exigirse que resulten extra - ordinarios, es decir: que adopten medidas que en normalidad no puede adoptar el ejecutivo sino la ley, y en ese sentido puede pedirse que modifiquen el ordenamiento *legal*. Pero, con la misma claridad, no puede en modo alguno exigirse que los actos administrativos de desarrollo adopten medidas por fuera de las competencias ordinarias o que cambien el ordenamiento jurídico preexistente, pues esta competencia se activa, sí, en estado de excepción, pero sólo en cabeza del Gobierno Nacional. Así lo ha precisado el H. Consejo de Estado⁸ (destacaremos):

*“La potestad de modificar el ordenamiento en razón de la declaración de los estados de guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica y social sólo corresponde al Gobierno Nacional y por lo tanto, a las demás autoridades administrativas **dentro del marco de sus competencias ordinarias**, sólo les corresponde proferir los actos que hagan posible la aplicación de esas medidas, pero no ampliar tales poderes.*

“(…)

“En consecuencia, la jurisdicción contencioso administrativa realiza el control automático de legalidad de los actos que desarrollan los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción, a efecto de verificar que éstos no excedan la finalidad y límites determinados por el Gobierno Nacional al declarar dicho estado.”.

Es decir, que, si se exigiera que los actos a revisar constituyeran ejercicio de facultad extraordinaria por parte de las autoridades territoriales, o que por intermedio de ellos se modificara el ordenamiento legal vigente, se vaciaría de contenido la atribución que la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción hace a la jurisdicción contenciosa por vía de CIL, pues quien asume poderes excepcionales y modifica la ley es el exclusivamente Gobierno Nacional.

Nada impide –y al contrario es el caso normal- que una medida extraordinaria (adoptada mediante Decreto Legislativo) sea desarrollada mediante las facultades ordinarias de las autoridades administrativas, pues ellas constituyen la “*caja de herramientas*” con las cuales esas autoridades cumplen sus funciones de ejecutar la ley (aunque adopte la forma de decreto legislativo).

Así, la adopción de medidas en materia de orden público, siendo eventualmente competencia ordinaria de las autoridades administrativas, puede ser usada para ejecutar un mandato legal contenido en decreto legislativo, como, por ejemplo, la orden de adoptar las medidas conducentes a superar la pandemia y conjurar sus efectos. Y cuando se usa para ese fin, el acto que contiene tal declaración es un acto administrativo general expedido para la ejecución de los decretos legislativos y, por contera, está sujeto a CIL.

⁸ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero Ponente: ALBERTO ARANGO MANTILLA, 24 de septiembre de 2002, radicación número: 11001-03-15-000-2002-0697-01(CA-002).

2.3.3 Examen de Fondo:

En gracia de brevedad, la Sala señala desde ya que el Decreto 165 del 18 de marzo de 2020, *“por medio del cual se adoptan medidas sanitarias y de Policía para contener y mitigar el riesgo de contagio del coronavirus (COVID 19) en el Municipio de Florencia y se dictan otras disposiciones”*, proferido por el Alcalde Municipal de Florencia, será declarado válido, por las razones que en seguida se consigna:

2.3.3.1 Sea lo primero indicar que el referente de evaluación del ajuste a derecho de este acto administrativo es el que ha señalado el H. Consejo de Estado⁹, *“la Sala abordará ese examen considerando lo que la doctrina ha dado en llamar los elementos de la validez del acto administrativo, éstos corresponden: a) a la conformidad con las normas superiores, b) a la competencia, c) a la realidad de los motivos, d) a la adecuación de los fines y e) a la adecuación de las formas”*.

Se puntualiza ello en vía de evitar la aplicación a este efecto de parámetros de juicio diseñados para los decretos legislativos que profiere el Gobierno Nacional en Estados de Excepción, y que están establecidos en la Constitución Política y en la Ley Estatutaria 137/94 (necesidad, conexidad, proporcionalidad, temporalidad, v.g.). Y no es que se trate de criterios ajenos a la evaluación que compete a la jurisdicción administrativa, sino que los mismos se encuentran implícitos en la tradicional metodología de examen de validez de los actos administrativos, que se ordena alrededor de los aludidos elementos de validez. Resulta, entonces, innecesario dejar de lado esa forma tradicional de examen.

2.3.3.2 Pues bien: examinado a la luz de los señalados parámetros, el Decreto Municipal 165/20 resulta, para la Sala –con las salvedades que adelante se señala-, ajustado a Derecho **en lo que tiene que ver con el factor competencial**, pues las medidas reguladas en sus 19 disposiciones resolutivas corresponden a las facultades legales de la primera autoridad Municipal.

La prohibición de aglomeraciones, la restricción de expendio y consumo de bebidas embriagantes y de actividades de establecimientos abiertos al público, así como la de acceso a ancianatos y escenarios deportivos y culturales, el control de la especulación y el acaparamiento, la modificación de horarios de atención al público por la administración municipal, la promoción de campañas publicitarias preventivas del contagio, la fijación de pautas de autocuidado ciudadano, el registro de ingreso al municipio y el exhorto al cumplimiento de la normatividad vigente constituyen ejercicio de las facultades que las Leyes 1551 de 2012 –art. 29-, y 1801 de 2016 –art. 202, radican en cabeza de los alcaldes municipales y no se ven obstadas en cuanto a su validez por la posterior (al día siguiente de su expedición) entrada en vigencia de normas nacionales que regularon con mayor precisión el alcance de algunas de estas medidas. Ello por cuanto no existe en nuestro ordenamiento institución como

⁹ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero Ponente: Filemón Jimenez Ochoa, 11 de agosto de (2009), radicación numero: 11001-03-15-000-2009-00304-00(ca).

la *ilegalidad sobreviniente*, sin perjuicio de que se presenten eventos de pérdida de fuerza ejecutoria o derogatoria tácita.

Se trata, también, en general, de medidas que superan el examen de motivación debida y cabal orientación a fines normativamente válidos, pues el objetivo a que se orienta –la disminución del riesgo de contagio– es constitucionalmente válido y las restricciones son idóneas para su logro (pues evitan el peligroso contacto físico interpersonal) y se muestran necesarias dado que, atendidas las concretas circunstancias locales, no puede reemplazarse por una regulación menos restrictiva de los derechos ciudadanos. Así mismo, finalmente, las medidas evidencian una innegable relación de efecto a causa con los motivos del estado de emergencia declarado, por lo que resultan debidamente motivadas. Con ello, y como, además, los motivos que se aduce son veraces y las restricciones se muestran conducente a los fines de evitar el contagio del virus, serán declaradas válidas.

Ahora bien: ha de puntualizar la Sala que no coparte el criterio expuesto por el Ministerio Público en el sentido de que la adopción de las reseñadas medidas adolece de vicio de inconstitucionalidad por no contar con una determinación de su plazo de vigencia, con lo que estaría incumpliendo lo que refiere como requisito de temporalidad. Y no lo hace por cuanto para la Sala dicho requisito (que no está expresamente planteado en la Ley 137 de 1994, pero que la Corte Constitucional ha señalado como uno que debe satisfacer las medidas que adopte el gobierno nacional en ejercicio de las facultades legislativas extraordinarias que asume con la declaratoria de estados de excepción) no es predicable de las medidas administrativas que profieren las autoridades territoriales en desarrollo de los Decretos Legislativos.

En efecto: como antes se señaló, es preciso distinguir el régimen jurídico de los Decretos Legislativos, del que regula las medidas pasibles de Control Inmediato de Legalidad: los parámetros establecidos en los artículos 9º y siguientes de la Ley 137/94 están consagrados como parámetros de ejercicio y raseros de evaluación de las medidas que se adopte, *a través de los decretos legislativos*, por el legislador extraordinario. En este orden de ideas, resulta claramente pertinente que se exija de las medidas legislativas extraordinarias una *transitoriedad* (mejor que “temporalidad”), en correspondencia con la naturaleza transitoria de los estados de excepción y con su limitación temporal constitucionalmente impuesta.

Sin perjuicio de lo anterior, hace notar la Sala que en el artículo 18 del Decreto se sujeta la vigencia de las medidas a la evolución de la pandemia, con lo que queda establecido su transitorio talante.

No obstante la predicada legalidad general del Decreto municipal 165/20, la disposición contenida en el artículo décimo del Decreto 165/20 será anulada por resultar ilegal en al menos dos aspectos: por un lado, en cuanto no compete a los Alcaldes Municipales regular la prestación de los servicios públicos domiciliarios, ni adoptar medidas especiales en materia de reconexión de los

mismos o modificación de sus tarifas; por otro porque la medida resulta insuficientemente motivada en el contexto del Decreto examinado, si se considera que: a) en su parte motiva nada se consigna que pueda ser tenido como justificación de lo posteriormente decidido al respecto, y b) obviamente la referencia a “*lo indicado por el presidente de la república en la alocución presidencial del día 18 de marzo*” en modo alguno puede tenerse como satisfactorio de la funcionalidad que el ordenamiento jurídico asigna a la exposición de las razones que motivan un acto administrativo.

Con el incumplimiento del elemental deber de motivar su adopción se inflige daño a los derechos de control ciudadano, que dependen en buena medida del acceso a las razones que fundan los actos administrativos, pues solo a partir de la consideración de aquellos podrán, de considerarlo necesario, impugnarlos. Por eso ha dicho el H. Consejo de Estado²⁴ (resaltaremos):

“Esta Sección ha considerado que la validez del acto administrativo depende, entre otros elementos, de que los motivos por los cuales se expide sean ciertos, pertinentes y tengan el mérito suficiente para justificar la decisión que mediante el mismo se haya tomado, valga decir, que correspondan a los supuestos de hecho y de derecho jurídicamente necesarios para la toma de la decisión de que se trate, y que se den en condiciones tales que conduzcan a adoptar una y no otra determinación, por lo que se trata de un requisito material, en cuanto depende de la correspondencia de lo que se aduzca en el acto administrativo como motivo o causa del mismo, con la realidad jurídica y/o fáctica del caso .

“La motivación constituye, entonces, uno de los elementos esenciales o fundamentos de legalidad del acto administrativo, a tal punto que cuando se pretermite, o cuando se demuestra que las razones que sustentan la decisión no son reales, no existen o están distorsionadas, se presenta un vicio que lo invalida.”

El artículo 19º, finalmente, al disponer la vigencia del Decreto a partir de su expedición, infringe abiertamente la regla consagrada en el artículo 65 del CPACA en cuanto a la entrada en vigencia de los actos administrativos de carácter general sujetándola a su publicación. Por tanto, será anulado.

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 VALIDEZ del Decreto nro. 165 de 18 de marzo de 2020 por medio del cual “*se adoptan medidas sanitarias y de Policía para contener y mitigar el riesgo de contagio del coronavirus (COVID 19) en el Municipio de Florencia y se dictan otras disposiciones*”, proferido por el Alcalde Municipal de Florencia, salvo sus artículos décimo y decimonoveno, que se declaran **NULOS**.

SEGUNDO: En firme esta providencia, archivar el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Los Magistrados,



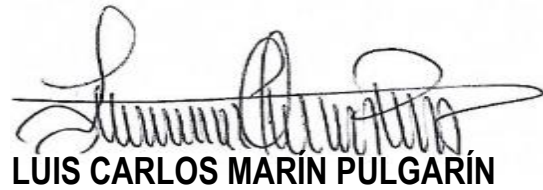
NÉSTOR ARTURO MÉNDEZ PÉREZ



PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE



YANNETH REYES VILLAMIZAR
Salvo voto



LUIS CARLOS MARÍN PULGARÍN