

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAQUETÁ

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

**RADICACIÓN:** 18-001-23-33-000-2020-00132-00  
**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**ACTO ADMINISTRATIVO:** DECRETO No. 032 DEL 13 DE ABRIL DE 2020 DE LA ALCALDIA MUNICIPAL DE VALPARAISO, 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. 032 del 13 de abril de la misma anualidad, por medio del cual “*se adoptan las instrucciones emitidas por el Decreto Departamental No. 000316 del 12 de abril de 2020 ‘Caquetá contra el coronavirus’, y se dictan otras disposiciones*”, proferido por el Alcalde Municipal de Valparaíso.

## 1. ANTECEDENTES.

1.1 Recibido de la Alcaldía Municipal de Valparaíso el referido decreto, a fin de que se ejerza el control de que trata el artículo 136 del CPACA, y habiendo sido repartido al Despacho Primero, el 17 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 se configura un vicio en la expedición del acto controlado pues el Alcalde omitió cumplir lo dispuesto en el artículo segundo del Decreto-Ley 418 del 18/03/2020, según lo admitió el propio municipio, a través del Oficio del 11 de mayo de 2020, en respuesta a requerimiento del Magistrado Ponente. Concluye que ello configura la causal de nulidad que consagra el artículo 137 del CPACA, por ser violatorio de una norma de superior jerarquía, y pidiendo se declare la nulidad del Decreto No. 032/20.

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 (el Alcalde Municipal de Valparaíso), 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 Estado<sup>1</sup> 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 Estado<sup>2</sup> por los siguientes rasgos: *su carácter jurisdiccional*<sup>3</sup>, *su integralidad*, *su autonomía*<sup>4</sup>, *su inmediatez*<sup>5</sup>, *su oficiosidad*<sup>6</sup> y *el tránsito de su fallo a cosa juzgada relativa*<sup>7</sup>

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:

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

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

<sup>3</sup> “(...) *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 (...)*”.

<sup>4</sup> “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”.*

<sup>5</sup> “(...) *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.*

<sup>6</sup> “(...) *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’”.*

<sup>7</sup> “(...) *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 (...) 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 (...).*”.

“(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 32 fue expedido el 13 de abril de 2020 por la Alcaldía Municipal invocando “*sus facultades constitucionales y legales, en especial las que le confiere el artículo 315 de la Constitución Política, la Ley 138 de 1994, la Ley 1551 de 2011*” (sic).

En sus considerandos cita una serie de normas de diversa jerarquía y origen: la Ley 1801 de 2016<sup>8</sup>, los Decretos Nacionales 457<sup>9</sup>, 531<sup>10</sup> y 536<sup>11</sup> de 2020, los Decretos Departamentales 282 y 318 de 2020, y algunos decretos municipales, y, dispuso en su parte resolutive:

**“ARTÍCULO PRIMERO: Aislamiento.** Adoptar en el Municipio de Valparaíso, para sus habitantes el aislamiento preventivo obligatorio ordenado en los decretos de orden nacional n° 531 del 08 de abril de 2020 y departamental n° 000316 del 12 de abril de 2020, a partir cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

*Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en territorio local, con las excepciones previstas en el artículo 2 del presente decreto.*

**ARTICULO SEGUNDO: Garantías para la medida aislamiento preventivo obligatorio.** Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, permitir el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

1. Asistencia y prestación de servicios de salud.
2. Adquisición bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población.
3. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores pago, ya servicios notariales.

<sup>8</sup> “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.”.

<sup>9</sup> Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

<sup>10</sup> Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.

<sup>11</sup> Por el cual se modifica el Decreto 531 del 8 de abril de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19, y el mantenimiento del orden público.

4. *Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de capacitado.*
5. *Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.*
6. *Las labores de las misiones médicas la Organización Panamericana de la Salud OPS- y todos los organismos internacionales humanitarios y de salud, la prestación los servicios profesionales, administrativos, operativos y de salud públicos y privados.*
7. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación los servicios salud. funcionamiento establecimientos y locales comerciales para la comercialización los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos tecnologías en salud.*
8. *Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.*
9. *Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.*
10. *La cadena producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicas, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población-, (iii) alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.*
11. *La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos -fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-; y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.*
12. *La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal con establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comerlo electrónico y/o para entrega a domicilio.*
13. *Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.*
14. *Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*
15. *Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.*
16. *Las actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para el transporte de carga.*
17. *Las actividades de dragado marítimo y fluvial.*
18. *La ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministros de materiales e insumos relacionados con la ejecución de las mismas.*

19. *La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y las obras de infraestructura que no pueden suspenderse.*

20. *La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales, por su estado de avance de obra o de sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.*

21. *La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

22. *Las actividades necesarias para la operación aérea y aeroportuaria de conformidad con lo establecido en el artículo 5 del presente decreto.*

23. *La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.*

24. *Las actividades de la industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

25. *El funcionamiento de la infraestructura crítica -computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información cuya destrucción o interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.*

26. *El funcionamiento y operación de los centros de llamadas, los centros de contactos, los centros de soporte técnico y los centros de procesamiento de datos que presten servicios en el territorio nacional y de las plataformas de comercio electrónico.*

27. *El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades de qué trata el presente artículo.*

28. *Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de: (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, reciclaje, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, gas licuado de petróleo -GLP-, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de Internet y telefonía.*

29. *La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales. El Superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos en los cuales se prestará el servicio notarial, garantizando la prestación del servicio a las personas más vulnerables y a las personas de especial protección constitucional.*

30. *El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.*

31. *El abastecimiento y distribución de bienes de primera necesidad -- alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población- en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.*

32. *Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia, ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.*

33. Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos indispensables de empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.

34. Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos y privados; beneficios económicos periódicos sociales -BEPS-, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.

35. El desplazamiento del personal directivo y docente instituciones educativas y prevenir, mitigar y la emergencia sanitaria par causa Coronavirus COVIp-19.

**Parágrafo 1°:** El personal indicado en el presente artículo como exceptuado, debe realizar las labores, cumpliendo las medidas de protección y bioseguridad establecidas por el Ministerio de Salud y la Protección social y las Secretarías de Salud.

**Parágrafo 2°:** Las excepciones antes descritas se confieren con ocasión de la prestación o necesidad de recibir los bienes o servicios mencionados. El personal exceptuado deberá contar obligatoriamente con plena identificación que acredite el ejercicio de sus funciones o labores y prendas de vestir distintivas de la empresa o entidad en que laboren. Los vehículos en los que se transporten deberán contar con la debida identificación del servicio que prestan, y no podrán en todo caso transportar pasajeros ajenos a la labor desarrollada.

**Parágrafo 3°:** Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en los numerales 2 y 3.

**Parágrafo 4°:** Las excepciones contempladas en los numerales 2 y 3 podrán ser desarrolladas mientras dure la medida de aislamiento preventivo obligatorio, en el horario comprendido entre las 6.00 a.m. y la 1:00 p.m. para residentes del casco urbano y de 6:00 a.m. y 6:00 p.m. para residentes del sector rural, sin perjuicio de que la comercialización de los productos y bienes de primera necesidad - alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población-' se pueda realizar mediante plataforma de comercio electrónico y /o para entrega a domicilio.

**Parágrafo 5°:** Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 4 deba salir de su lugar de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.

**Parágrafo 6°:** Con el fin de proteger la identidad de las personas, mascotas y animales de compañía y en atención a medidas fitosanitarias, sólo una persona por núcleo familiar, podrá sacar a las mascotas o animales de compañía.

**Parágrafo 7°.** Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo deberán cumplir con los protocolos de bioseguridad que establezca el Ministerio de Salud y Protección Social para el control de la pandemia del Coronavirus COVID -19. Así mismo, deberán atender las instrucciones que para evitar la propagación del COVID-19 adoptadas en los decretos 022 y 023 del 2020.

**ARTÍCULO TERCERO:** Dentro del mismo período establecido en el artículo 1 ° de este decreto, una persona de cada núcleo familiar, podrá realizar las actividades de adquisición de bienes de primera de necesidad, alimentos, bebidas, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población y desplazamiento a servicios bancarios, financieros, de operadores de pago, a servicios notariales, de conformidad al siguiente pico y cédula, el cual se implementa para toda la jurisdicción del municipio de Valparaíso Caquetá:

#### **PICO Y CÉDULA**

<b>ÚLTIMO NÚMERO DE CEDULA</b>	<b>DÍA DE ABASTECIMIENTO DE BIENES Y SERVICIOS</b>
3	13 y 24 DE ABRIL
4	14 y 25 DE ABRIL
5	MIÉRCOLES 15 DE ABRIL
6	JUEVES 16 DE ABRIL

7	VIERNES 17 DE ABRIL
8	SABADO 18 DE ABRIL
9	LUNES 20 DE ABRIL
0	MARTES 21 DE ABRIL
1	MIERCOLES 22 DE ABRIL
2	JUEVES 23 DE ABRIL

**Parágrafo 1º:** El personal de cada establecimiento deberá verificar el número del documento de identificación (cedula de ciudadanía o extranjería o pasaporte), el cual deberá ser portado por el cliente.

**Parágrafo 2º:** Se restringe totalmente la circulación de vehículos y personas en el municipio de Valparaíso, los días domingo 19 y 26 de abril, sin perjuicio de las excepciones establecidas en el artículo segundo. Durante los días 19 y 26 de abril, podrá realizarse la comercialización de los productos y bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población-, y productos de restaurantes y locales gastronómicos exclusivamente mediante plataforma de comercio electrónico y/o para entrega a domicilio.

**Parágrafo 3º:** Los comerciantes del sector tendero, podrán abastecerse en horario de 06:00 am. a 09:00 a.m., los días miércoles y sábado. Para ello, deberán portar el certificado mercantil que los identifica como propietarios del establecimiento de comercio.

**Parágrafo 4º.** El personal indicado en el presente artículo como exceptuado, debe realizar las labores, cumpliendo las medidas de protección y bioseguridad establecidos por el Ministerio de Salud y la Protección social, por lo que se insta a las autoridades sanitarias a-realizar periódicamente la inspección y vigilancia de su cumplimiento, reportando dichas actividades a la Secretaría de salud Departamental.

**Parágrafo 5º.** Las excepciones antes descritas se confieren con ocasión de la prestación o necesidad de recibir los bienes o servicios mencionados. El personal exceptuado deberá contar con plena identificación que acredite el ejercicio de sus funciones o labores.

Los vehículos en los que se transporten deberán contar con la debida identificación del servicio que prestan, y no podrán en todo caso transportar pasajeros ajenos a la labor desarrollada.

**ARTÍCULO CUARTO:** Se conmina a los propietarios, administradores y trabajadores de establecimientos de comercio autorizados a adoptar las siguientes medidas:

- 1- Evitar aglomeraciones y desabastecimiento de productos de la canasta familiar y esencial.
- 2- Disponer los elementos necesarios para prestar servicio a domicilio, tales como números de teléfono o plataformas para que los ciudadanos puedan realizar sus compras por este medio de manera preferencial, así como el personal y los medios de transporte que garanticen el suministro en el lugar que se solicite, cumpliendo las medidas sanitarias establecidas. Se insta a las autoridades sanitarias de cada municipio a realizar la inspección y vigilancia de su cumplimiento.
- 3- Disponer la señalización y medidas necesarias garantizando un mínimo de 2 metros de distancia entre sus clientes tanto para la selección de productos como en el acceso a las cajas de registro o puntos de pago.

**ARTÍCULO QUINTO:** Prohibase el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en toda la jurisdicción del municipio de Valparaíso Caquetá. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

**ARTÍCULO SEXTO:** Continúese con la medida de TOQUE DE QUEDA con las excepciones establecidas en el artículo 2 de este decreto, desde de las 8:00 pm horas hasta las 5.00 am horas de cada día a partir del día 13 de abril de 2020 hasta el día 27 de abril de 2020.

**ARTÍCULO SÉPTIMO:** Continúese con la prohibición de circulación de motocicletas con parrillero en el caso urbano del Municipio desde las 00:00 horas del lunes 13 de abril hasta las 5:00 am del 27 de abril de 2020.

**ARTICULO OCTAVO:** *El presente decreto rige a partir de las 12.00 horas del mediodía del 13 de abril y deroga los artículos 4, 5 del decreto 031 de 2020 y prorroga sus demás artículos, deroga las disposiciones que le sean contrarias y las demás disposiciones establecidas en los Decretos N. 022, 023, 031 del 2020, continúan vigentes”.*

### 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 32/20, expedido por la Alcaldía de Valparaíso 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 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 párrafo, 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 Estado<sup>12</sup> (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 preferir 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

---

<sup>12</sup> 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).

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.

### 2.3.3 Examen de Fondo:

En gracia de brevedad, la Sala señala desde ya que el Decreto 032 del 13 de abril de 2020, por medio del cual “*se adoptan las instrucciones emitidas por el Decreto Departamental No. 000316 del 12 de abril de 2020 ‘Caquetá contra el coronavirus’, y se dictan otras disposiciones*”, proferido por el Alcalde Municipal de Valparaíso, será declarado nulo 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 Estado<sup>13</sup>, “*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: tal como lo solicita la Señora Procuradora Judicial, los Decretos examinados serán anulados en concepto de encontrarse afectados de *expedición irregular* (modalidad de infracción a las normas superiores), pues no cumplieron con el procedimiento legalmente establecido para la emisión de este tipo de actos.

En efecto:

---

<sup>13</sup> 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).

Una vez decretado el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 418 de 2020 (marzo 18), “por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”, estableciendo en su artículo segundo (párrafo primero), 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”.*

Dicha previsión normativa instituye un requisito procedimental de insoslayable cumplimiento en el proceso de formación del acto administrativo subalterno. Su inobservancia conduce a la nulidad, tal como lo señala el CPACA, al relacionar las causales de anulación de los actos administrativos, en su artículo 137. La nulidad, dice

*“Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.”.*

Sobre esta causal de nulidad, el H. Consejo de Estado ha puntualizado de tiempo atrás y hasta la actualidad que (resaltaremos):

*“(…) 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.”<sup>14</sup>.*

Y no se trata en el presente caso de una irregularidad menor (que pudiera tenerse por insubstancial o intrascendente), sino de una que involucra el desconocimiento de la previsión normativa *Constitucional* que establece la jerarquía funcional a tener en cuenta en materia de manejo del orden público. La exigencia de previa coordinación (que no de *autorización o aprobación* desde el punto de vista de validez jurídica) está orientada a garantizar no sólo la efectividad de ese mandato constitucional, sino –lo que es más importante– a minimizar las posibilidades de infracción a los derechos fundamentales de los ciudadanos, que se amplían en cuanto son diversos los centros de producción de normas con potencial de afectar esos derechos. Por eso, tal coordinación previa se hace indispensable aún en los casos en que aparentemente las normas territoriales se limitan a reproducir las nacionales, pues el Ministerio del Interior ha de tener oportunidad de revisarlas para establecer que en efecto se

---

<sup>14</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 13 de mayo de 2009. Radicado: 11001-03-26-000-2004-00020-00(27832). M. P.: Ramiro Saavedra Becerra. Actor: Consuelo Acuña Traslaviña.

trata de las mismas (pues suele modificarse su texto, con el efecto de convertirlas en otra norma), y para determinar si *el conjunto normativo resultante* de la actividad regulatoria local se articula en debida forma con *las políticas* que en materia de orden público formula y ejecuta el Gobierno Nacional.

Al incumplir ese requisito, la Administración Municipal deja de lado, ciertamente, el claro mandato contenido en el artículo 296 de la Constitución, y reiterado –en expresa referencia al actual estado de emergencia- por el Decreto Nacional 418 de marzo 18 de 2020, cuyos textos son los que siguen, respectivamente:

*“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. (...)”.*

Pues bien: en el sub judice, a requerimiento del Despacho sustanciador para que se acreditara el cumplimiento de ese procedimiento legal, el Municipio de Valparaíso manifestó expresamente *“que el mencionado decreto no fue remitido al Ministerio del Interior en virtud a que en su forma y fondo adoptó medidas de los decretos nacionales nro. 536 (...) y departamental 000316 (...) el cual fue efectivamente consultado por parte de la gobernación al Ministerio”.*

Resulta inobjetable, así, que se incumplió abiertamente el requisito de *formación* del acto administrativo revisado, pues no se coordinó previamente con el Gobierno Nacional como lo exige el Decreto Nacional 418/20, y para cuyo efecto expidió el Ministerio del Interior la Circular CIR2020-25-DMI-1000 (marzo 19).

Precisa la Sala, respecto del transcrito argumento con que el municipio pretende justificar la omisión del procedimiento legalmente impuesto, que –tal como se puntualizó anteriormente- la coordinación de las medidas con el Ministerio del Interior no constituye un requisito formal ni tiene por objeto la decisión sobre la validez de las medidas adoptadas, sino que consiste en un procedimiento especialmente establecido para permitir el conocimiento, monitoreo y articulación de las diversas (o similares) medidas adoptadas desde los diferentes centros de producción normativa concurrentes en estas circunstancias, razón por la cual no basta con que la disposición haya sido informada *en cuanto producto normativo departamental*, para que se omita su reporte *qua* nueva disposición localmente puesta en vigor.

En suma: por haber pretermitido el procedimiento legalmente establecido para su expedición, el Decreto 032 de la Alcaldía de Valparaíso se encuentra viciado de nulidad por expedición irregular. 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** del Decreto nro. 032 del 13 de abril de 2020 “*se adoptan las instrucciones emitidas por el Decreto Departamental No. 000316 del 12 de abril de 2020 ‘Caquetá contra el coronavirus’, y se dictan otras disposiciones*”, proferido por el Alcalde Municipal de Valparaíso.

**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**