

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAQUETÁ

Florencia, ocho (08) de junio de dos mil veinte (2020)

RADICACIÓN: 18-001-23-33-000-2020-00087-00
ACUMULADO 18-001-23-33-000-2020-00084-00

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETOS NRO. 031 Y 035 2020, DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE MORELIA.

Magistrado Ponente: Dr. Néstor Arturo Méndez Pérez

Acta de discusión No: 020 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 (CIL) de los Decretos nro. 031 del 24 de marzo de 2020 *“por medio del cual se imparten instrucciones para dar cumplimiento al Decreto 457 de 2002, expedido por el Gobierno Nacional y al Decreto 000283 del 23 de marzo de 2020 expedido por el Gobernador del Caquetá, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la Pandemia de COVID-19”* y No. 035 del 26 de marzo de 2020, *“por medio del cual se modifica parcialmente el decreto municipal No. 031 de 24 de marzo de 2020 (...)y se dictan otras disposiciones”*.

1. ANTECEDENTES.

1.1 Recibidos de la Alcaldía Municipal de Morelia los referidos decretos, a fin de que se ejerza el control de que trata el artículo 136 del CPACA mediante auto de 17 de abril pasado se avocó conocimiento de ellos dentro de un mismo radicado, atendiendo a su unidad normativa.

1.2 La Señora Agente del Ministerio Público recorrió el traslado entonces ordenado, rindiendo concepto, en que, luego de reseñar el marco constitucional, legal y jurisprudencial aplicable al control inmediato de legalidad, señaló que los actos objeto de este proceso cumplen los requisitos formales para su expedición, pues se encuentran debidamente numerados y fechados, fueron expedidos por el Alcalde - *representante legal y máxima autoridad policiva del municipio*-, y se profirieron con posterioridad a la declaratoria del estado de emergencia, guardan relación con la misma y se encuentran debidamente motivados.

No obstante, señala, se configuró un vicio en la expedición de dichos actos pues el Alcalde omitió dar cumplimiento a un requisito esencial para su validez, como es la coordinación previa con el Ministerio del Interior, de conformidad con lo dispuesto en el

artículo segundo del Decreto-Ley 418 del 18/03/2020. Arguye que dicha circunstancia, encuadra en la causal de expedición irregular del acto administrativo, que contempla el artículo 137 del CPACA, y los hace violatorios de norma superior. Concluye pidiendo se declare la nulidad de los actos objeto de control.

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. Quid del Asunto:

Corresponde a esta Corporación definir si las medidas tomadas en los referidos decretos municipales se ajustan a derecho.

Al efecto, el Tribunal (i) examinará el alcance del control inmediato de legalidad (CIL, en adelante), según las normas constitucionales y legales aplicables, así como su procedibilidad en el presente caso y, (ii) a la luz de tales lineamientos verificará puntualmente si el contenido de los actos administrativos sometidos a control satisface sus condiciones de validez.

2.2. 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 CIL sobre los Decretos antes referidos, que –en términos del artículo 136 ibídem- son actos de carácter general (no relativos a situaciones jurídicas individuales o subjetivas), proferido por autoridad territorial (el Señor Alcalde Municipal de Morelia), 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 Morelia (donde se expidió los decretos) ubicado en el Departamento de Caquetá.

2.3. Alcance del Control Inmediato de Legalidad.

Constituye, el CIL, 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:

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

“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

En cuanto al alcance de este control, se expuso en el mismo fallo, al definir su carácter *integral*, que el CIL 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”.

2.4. La viabilidad del control en el presente caso.

Establece la Ley tres requisitos para que se active el Control Inmediato de Legalidad: (i) que se trate de un acto de contenido general; y que haya sido dictado (ii) 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

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 (...) 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 (...).”.*

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, 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 mediante el cual se declaró el estado de excepción en el país, y sus derivados, (pues no sólo su materia se relaciona claramente con la situación de pandemia que originó esa declaración de emergencia, sino que expresamente se señala así en epígrafe de los actos a revisar que invocan el decreto 417 como una de las fuentes de competencia normativa.

Por ello, para la Sala es claro que los Decretos municipales 31 y 35 de 2020, expedidos por la Alcaldía de Morelia son pasibles de control inmediato de legalidad, pues –se reitera- además de que en su parte motiva aluden reiteradamente a la epidemia que originó el Estado de Excepción vigente, invocan expresamente el Decreto 417 de 2020 y adoptan 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.

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 exclusivamente el 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, el ejercicio de poderes de policía, siendo una 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.

2.5. Examen de la legalidad de los decretos municipales 31 y 35 de 2020.

2.3.1 Los Actos Revisados:

El Decreto 31 de 2020 y su modificadorio 35, fueron expedidos por la Alcaldía Municipal de Morelia invocando “*sus atribuciones constitucionales y legales*” y expresamente los artículos 315 de la Constitución, 29 de la Ley 1551/11, 44 de

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).

la Ley 715/01, las Leyes 1523/12 y 1801/16, los Decretos Nacionales 417, 418, 420 y 457 de 2020, y el Decreto Departamental 282/20.

En sus considerandos citaron además de las anteriores, otras normas de diverso rango, entre ellas resoluciones y circulares ministeriales y directivas de organismos de control.

Y dispusieron, en su parte resolutive, lo siguiente:

“DECRETO MUNICIPAL No. 031

(24 de marzo de 2020)

POR MEDIO DEL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES PARA DAR CUMPLIMIENTO AL DECRETO 457 DE 2002, EXPEDIDO POR EL GOBIERNO NACIONAL Y AL DECRETO 000283 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR EL GOBERNADOR DEL CAQUETÁ, EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19.

(...)

DECRETA

ARTICULO PRIMERO: ADOPTAR el aislamiento preventivo obligatorio, ordenado mediante Decreto Presidencial 457 del 22 de marzo de 2020 y acogido por la Gobernación del Departamento del Caquetá mediante el Decreto No 000282 del 23 de marzo de 2020, desde las 23:59 horas del martes 24 de marzo, hasta el lunes 13 de abril a las 00:00 horas, en toda la jurisdicción del municipio de Morelia, Caquetá, por el cual se prohíbe la circulación de personas y vehículos con el objeto de contener la propagación del virus COVID-19.

De igual forma, se ordena a los ciudadanos del Municipio de Morelia a dar cumplimiento estricto a las disposiciones del Decreto 000282 de marzo 23 de 2020, expedido por el Gobernador del Caquetá.

ARTICULO SEGUNDO: PROHIBIR la permanencia o circulación de niños, niñas y adolescentes, menores de dieciocho (18) años, y de adultos mayores de 70 años en plazas, parques, andenes, calles, puentes, miradores, vías peatonales, y demás lugares considerados de uso público todos los días durante las 24 horas del día.

PARAGRAFO PRIMERO: Se exceptúa de esta medida en caso de:

1. Urgencia médica del NNA y adulto mayor de 60 años.
2. Que su único cuidador necesite desplazarse.

ARTICULO TERCERO: durante el periodo de aislamiento preventivo obligatorio ordenado por el señor presidente de la Republica y acatado por el gobierno departamental, desde las 23:59 horas del martes 24 de marzo, hasta el lunes 13 de abril a las 00:00 horas en la jurisdicción del municipio de Morelia, se mantiene además el toque de queda municipal ordenado mediante Decreto No. 100-29-030 el 18 de marzo de 2020 en el siguiente horario: desde las 08:00 pm, hasta las 05:00 am

ARTICULO CUARTO: IMPLEMENTAR. Pico y Cedula para las personas que de acuerdo con el último número de la cedula de ciudadanía, podrán salir a realizar las compras estrictamente necesarias de alimentos y medicamentos, por parte de una (1) persona mayor de edad por familia, para lo cual se faculta a la Policía Nacional al Ejercito Nacional, Organismos de Socorro, de Salud y funcionario o contratistas de la administración municipal para garantizar el cumplimiento de este artículo, cuyo control será de acuerdo con las siguientes instrucciones y en concordancia con lo establecido en el decreto departamental No 000282 de 2020 el cual hace parte integral de este acto administrativo:

DIA	ULTIMO NÚMERO DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN
LUNES	0-1-2-3
MARTES	4-5-6-7
MIERCOLES	8-9-0-1
JUEVES	2-3-4-5
VIERNES	6-7-8-9
SABADO	0-1-2-3-4
DOMINGO	5-6-7-8-9

ARTICULO QUINTO: INSTAR. A los establecimientos de comercia a garantizar las medidas mínimas sanitarias que haya lugar con el fin de contener la propagación del virus COVID-19, mediante las siguientes acciones y las dispuestas en el Decreto Departamental No 000218 del 23 de marzo de 2020:

1. Uso de implementos de seguridad por parte de sus empleados, como lo son tapabocas, monogafas y guantes.
2. Las personas que atienden en las ajas No podrán ser mayores de 60 años.
3. No permitir el ingreso de más de diez (10) clientes al establecimiento comercial regulando entre los clientes el distanciamiento social, de un (1) metro de cada cliente y empleado, para tal fin se sugiere que el establecimiento comercial implemente el cierre físico parcial de su establecimiento comercial y en tal caso mantener los demás clientes fuera del establecimiento.
4. Implementar ventas a domicilio, mediante plataformas digitales y redes sociales.
5. Los establecimientos de comercio deberán implementar y ejecutar actividades periódicas de limpieza y desinfección integral, y dotar a sus trabajadores de elementos de bioseguridad, los que deberán utilizar en ejercicio de su labor, acatando los protocolos establecidos por el Ministerio de Salud y la Protección social.

ARTICULO SEXTO: Entrega de transferencias monetarias adicionales y extraordinarias de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Protección Social al Adulto Mayor – Colombia Mayor, Jóvenes en Acción. Teniendo en cuenta que el programa familias en acción se realizarán dos entregas de incentivos que corresponden a:

- Pago 1 de 2020: Para las familias que cumplieron compromisos en salud y educación por los periodos de verificación octubre – noviembre de 2019.
- Pago extraordinario: Para TODAS las familias pertenecientes al programa, que a la fecha no hayan sido retiradas o suspendidas por fallecimiento.

Los dos pagos se realizarán a partir del 26 de marzo de 2020 para las familias bancarizadas.

El Banco Agrario de Colombia será la entidad encargadas de realizar los pagos.

Con el propósito de no generar altas concentraciones de titulares en el punto de pago se estableció pico y cedula de acuerdo con el ultimo dígito del número de cedula de ciudadanía de las beneficiarias del programa Familias en Acción. El cual hace parte integral de este acto administrativo:

DIA	ULTIMO NUMERO DOCUMENTO DE IDENTIFICACIÓN
LUNES	0-1-2-3
MARTES	4-5-6-7
MIERCOLES	8-9-0-1
JUEVES	2-3-4-5
VIERNES	6-7-8-9

ARTICULO SEPTIMO. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, en el Municipio de Morelia; solamente se permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:

1. Asistencia y prestación de servicios de salud.
2. Adquisición de 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 de pago, y a servicios notariales.
4. Asistencia y cuidado de niños, niñas y adolescentes, personas de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamiento especiales que requieren asistencia de personal capacitado.
5. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.
6. Las labores de las misiones medicas de la Organización Panamericana de la Salud OPS y de todos los organismos internacionales de la salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.
7. La cadena de reproducción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumo, productos de 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 de los servicios de salud.
8. El funcionamiento de establecimientos locales y comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en Salud.
9. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.
10. Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.
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; productos agropecuarios, piscícolas y pecuarios, 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.
12. 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.
13. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.

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

15. La comercialización de los productos de los establecimientos locales y gastronómicos mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio.

16. 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 y edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades de qué trata el presente artículo.

17. 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, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación 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.

18. La prestación de servicios bancarios y financieros, de operaciones postales de pago, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales, en los horarios y turnos que determine el Superintendente de Notariado.

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

20. El abastecimiento y distribución de alimentos y 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.

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

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

23. El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

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

PARAGRAFO 1. Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones.

PARAGRAFO 2. Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas el numeral 2 y 3.

PARAGRAFO 3. 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 Protección Social.

ARTICULO OCTAVO. Movilidad. Se garantizará el servicio público de transporte terrestre de pasajeros, de servicios y distribución de paquetería, en el territorio municipal, que sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

ARTICULO NOVENO. Prohibir dentro de la circunscripción municipal el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimiento de comercio, a partir de la vigencia del presente decreto y hasta el día domingo 12 de abril de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

ARTICULO DECIMO. Durante el periodo de Aislamiento Preventivo Obligatorio, ordenado por el señor Presidente de la Republica, desde las 23:59 horas del martes 24 de marzo, hasta el lunes 13 de abril a las 00:00 horas, en toda la jurisdicción del Departamento del Caquetá, se mantiene además el toque de queda ordenado mediante decretos 239 y 248 del 17 de marzo de 2020, por el Gobernador del Caquetá, en el siguiente horario: desde las 8:00 pm, hasta las 5:00 am.

ARTICULO DECIMO PRIMERO. Ordenara a la Policía Nacional que en coordinación con la Inspección de Policía realice perifoneo en la zona urbana del municipio con el fin de entrar a la comunidad del presente acto administrativo.

ARTICULO DECIMO SEGUNDO. El presente decreto rige a partir de su publicación y tendrá vigencia hasta que finalice el Decreto Presidencial No. 457 de 2020 o su respectiva prorroga”.

**“DECRETO MUNICIPAL No. 035
(26 DE MARZO DE 2020)**

“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA PARCIALMENTE EL DECRETO MUNICIPAL No. 031 DE 24 DE MARZO DE 2020 (POR MEDIO DEL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES PARA DAR CUMPLIMIENTO AL DECRETO 457 DE 2020, EXPEDIDO POR EL GOBIERNO NACIONAL Y AL

DECRETO 000283 DEL 23 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR EL GOBERADOR DEL CAQUETA, EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL COVID – 19) Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

(...)

DECRETA

ARTICULO PRIMERO: PICO Y CEDULA modifiquese el pico y cedula para realizar las compras estrictamente necesarias de alimentos y medicamentos, por parte de una (1) persona mayor de edad por familia, contenido en el **ARTICULO CUARTO** del decreto Municipal No 031 de marzo 24 de 2020, el cual quedara así:

Durante la vigencia del aislamiento preventivo obligatorio, entiéndase en adelante como toque de queda desde las 00.00 horas del 25 de marzo y hasta el 13 de abril se aplicará pico y cedula para realizar las compras necesarias de alimentos y medicamentos el cual quedara de la siguiente manera:

ULTIMO NUMERO DE CEDULA	DIA DE ABASTECIMIENTO DE BIENES Y SERVICIOS
6	27 de marzo - 06 de abril
7	28 de marzo - 07 de abril
8	29 de marzo - 08 de abril
9	30 de marzo - 09 de abril
0	31 de marzo - 10 de abril
1	01 de abril - 11 de abril
2	02 de abril - 12 de abril
3	03 de abril
4	04 de abril
5	05 de abril

PARAGRAFO 1: el horario para el abastecimiento de bienes y servicios será desde las 08: 00 de la mañana en jornada continua hasta las 02:00 de la tarde.

PARAGRAFO 2: los establecimientos durante el termino de no atención al público, deberán de realizar las jornadas de lavado y desinfección que quedarán registradas en el plan de saneamiento, por medio del cual la autoridad de inspección, vigilancia y control realizara la respectiva verificación.

ARTICULO SEGUNDO: los funcionarios, servidores y contratistas del estado que se encuentren circulando dentro de la jurisdicción del municipio de Morelia a Florencia, deben acreditar la relación de su labor con la necesidad de prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, mediante certificación expedida por el respectivo representante legal del ente territorial del área de talento humano.

ARTICULO TERCERO El presente decreto rige a partir de su Expedición”.

2.3.2 Cumplimiento de los requisitos de forma.

Los decretos controlados satisfacen las condiciones de forma que, sin ser sustanciales, resultan exigibles de este tipo de actos, pues, además de estar suscritos por la autoridad que los expide, se encuentran numerados y fechados y, aunque en forma genérica, invocan las facultades que fundamentan su expedición. Contienen, por demás, una motivación, y, obviamente un articulado contentivo de las determinaciones adoptadas.

2.3.3 Examen de Fondo:

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

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).

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.

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:

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.”¹⁰.

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 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 Morelia manifestó expresamente *“que los decretos municipales 031 de 24-03-2020 y 035 de 26-03-2020, los mismos no fueron enviados al ministerio del interior para su respectiva revisión”*.

Resulta inobjetable, así, que se incumplió abiertamente el requisito de *formación* del acto administrativo revisado, pues no se coordinó previamente con el Gobierno

¹⁰ 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.

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).

Por último, precisa la Sala que en la hipótesis de haberse cumplido previamente a la expedición del acto con la exigencia legal de coordinar con el gobierno nacional las medidas a adoptar y obtenido su visto bueno, no implica que el acto se encuentre ajustado a derecho, pues tal declaración sólo puede hacerla un juez de la República, quien eventualmente podría llegar a la conclusión de que el acto se encuentra afectado de ilegalidad por otras razones.

En suma: por haber pretermitido el procedimiento legalmente establecido para su expedición, los Decretos 31 y 35 de la Alcaldía de Morelia se encuentran 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 de los Decretos 031 “*por medio del cual se imparten instrucciones para dar cumplimiento al Decreto 457 de 2002, expedido por el Gobierno Nacional y al Decreto 000283 del 23 de marzo de 2020 expedido por el Gobernador del Caquetá, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la Pandemia de COVID-19*”, y 035 de “*por medio del cual se modifica parcialmente el decreto municipal No. 031 de 24 de marzo de 2020 (...)y se dictan otras disposiciones*”, expedidos por la Alcaldía Municipal de Morelia el 24 y el 26 de marzo del presente año, respectivamente.

SEGUNDO: En firme esta providencia, archivar el expediente.

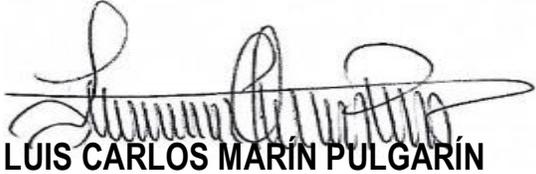
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Los Magistrados,


NÉSTOR ARTURO MÉNDEZ PÉREZ


PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE


YANNETH REYES VILLAMIZAR
Salvo voto


LUIS CARLOS MARÍN PULGARÍN