

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAQUETÁ

Florencia, catorce (14) de julio de dos mil veinte (2020).

RADICACIÓN: 18-001-23-33-000-2020-000176-00
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO ADMINISTRATIVO: DECRETO No. 037 DEL 30 DE MARZO DE 2020, DEL MUNICIPIO DE CARTAGENA DEL CHAIRÁ, CAQUETÁ

Magistrado Ponente: Dr. Néstor Arturo Méndez Pérez

Acta de discusión No.: 025 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. 037 del 30 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se reglamenta el aislamiento obligatorio en el municipio de Cartagena del Chairá como medida transitoria para prevenir la propagación del coronavirus COVID-19 y se dictan otras disposiciones”*, proferido por el Alcalde Municipal

1. ANTECEDENTES.

1.1 Recibido 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 pasado 8 de mayo se avocó conocimiento del asunto, y se dispuso el trámite del artículo 185 del CPACA.

1.2 El Ministerio Público (a través de agente especial) solicitó se declare la improcedencia del control inmediato de legalidad en este caso, arguyendo que el Decreto municipal 037/20 fue emitido con base en decretos ordinarios del Gobierno Nacional y no de decretos legislativos, y en facultades conferidas a los alcaldes por normas ordinarias y preexistentes al estado de excepción, por lo que no se reúne el requisito al respecto exigido por el CPACA para la viabilidad del CIL.

1.3 Proveniente del Despacho cuarto de esta Corporación, se recibió auto mediante el cual se remite copia del Decreto 041/20, de Cartagena del Chairá, “para que asuma el conocimiento de los artículos 1, 2, 5, 6 y 7”. Sin embargo, dado que el mismo auto se recibió en el radicado 18-001-23-33-000-2020-000175-00, y en él se avocó conocimiento de tales normas, el presente fallo refiere tan sólo la Decreto 037, de marzo 30/20.

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

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 Cartagena del Chairá), 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 (...) 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 (…)”*.

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 037 de 2020.

2.3.1 El Acto Revisado:

El Decreto Municipal 037 fue expedido el 30 de marzo de 2020 por la Alcaldía Municipal invocando las facultades que le confieren el artículo 315 de la Constitución Política y la ley 715/01 /11, y mencionando en su parte motiva otras disposiciones como las leyes 136/94, 1751/15 y 1801/16, y los Decretos Nacionales 420 y 457 de 2020, entre otras disposiciones.

En sus considerandos, además de invocar otras disposiciones normativas, hizo referencia a la pandemia en curso, así como a la necesidad de adoptar “*nuevas medidas de orden público para prevenir la propagación del Coronavirus Covid-19*”. Y dispuso en su parte resolutive:

“DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: *Acoger la propuesta hecha por el Gobernador del Caquetá mediante el Decreto No. 000282 del 23 de marzo de 2020 en su artículo 4, de implementar Pico y Cédula para el abastecimiento de víveres y bienes de primera necesidad por parte del núcleo familiar en aislamiento así:*

Los días y clasificación de documentos de identificación que deben acatar los ciudadanos y comerciantes habilitados por el Decreto 0034 para abrir sus establecimientos para atención al público serán los siguientes:

DÍA	ÚLTIMO NÚMERO DE IDENTIFICACIÓN
LUNES	1 - 2 - 3
MARTES	4 - 5 - 6
MIÉRCOLES	7 - 8 - 9
JUEVES	0 - 1 - 2
VIERNES	3 - 4 - 5
SÁBADO	6 - 7 - 8 - 9 - 0
DOMINGO	Zona rural todo el día

ARTÍCULO SEGUNDO: *Reglamentar el horario de prestación de servicios de los establecimientos de comercio autorizados por el artículo segundo del Decreto 0034*

del 24 de marzo de 2020, los cuales podrán ejercer su actividad de lunes a viernes desde las 7:00 am en horario extendido hasta las 3:00pm en las fechas para el asilamiento establecidas por el mismo decreto y los sábados y domingos de 7:00am a 6:00 pm.

Parágrafo único: *Quedan exentas de ésta medida los establecimientos cuya razón social principal sea la venta de productos farmacéuticos los cuales podrán funcionar desde las 7:00am hasta las 6:00pm.*

ARTÍCULO TERCERO: *Inobservancia de las medidas. La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.*

ARTÍCULO CUARTO: *El incumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente Decreto acarreará como consecuencia, además de las medidas correctivas del Capítulo 11 del título 1 del libro tercero del Código de Policía y Convivencia ciudadana, la obligación por parte de los infractores de adelantar actividades sociales para la prevención y atención del Coronavirus, por un término de cuatro (4) horas, el cual será supervisado por las autoridades municipales.*

ARTÍCULO QUINTO: *Vigencia. El presente Decreto rige a partir del 30 de marzo y deroga las estipulaciones que le sean contrarias contenidas en otros decretos anteriormente expedidos por éste Ente territorial”.*

2.3.2 La viabilidad del presente control.

Dado que los actos sub judice no se plantean expresamente “como desarrollo de los decretos legislativos” expedidos bajo el actual estado de excepción; siendo que el Ministerio Público considera improcedente el control inmediato de legalidad del decreto local 037/20, y como quiera que esta Corporación no comparte esa perspectiva y por tanto llevará a cabo el examen del Decreto en sede de control inmediato de legalidad, se hace necesario puntualizar las razones por las cuales el Tribunal procederá a ejercerlo:

Como quiera que el Control Inmediato de Legalidad (CIL) constituye un mecanismo de defensa de la institucionalidad democrática y de los derechos fundamentales, ha de adoptarse un criterio interpretativo de las disposiciones legales, que -sin sobrepasar el mandato legislativo- maximice las posibilidades de su aplicación.

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 y tienen un destinatario indeterminado e indeterminable); 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.

En efecto: considera la Sala que para tener por satisfecho este requisito, no es exigible la invocación expresa de uno de los decretos legislativos de emergencia y que no puede inhibirse el trámite del control porque el acto invoque fundamentos distintos a esos decretos. A esa concepción textualista⁸ ha de sobreponerse una perspectiva material, que efectivice la funcionalidad asignada a este mecanismo de control.

La primera concepción, que entiende la expresión “en desarrollo de los decretos legislativos” como significando: “en desarrollo de facultades conferidas en los decretos legislativos”, o bien “en explicitado desarrollo de los decretos legislativos”⁹, minimiza las posibilidades de control, además de que fuerza el texto en el que busca apoyo, pues tiene que suponer expresiones no contenidas en él. Por el contrario, para sustentar la perspectiva material -que amplía las posibilidades de ejercicio del CIL, y con ello la defensa institucional y iusfundamental- basta con atenerse al texto del artículo: si desarrollar es (DLE, tercera acepción) “Realizar o llevar a cabo algo”, resulta inobjetable que acto normativo puede emitirse *en desarrollo de un decreto legislativo*, sin nombrarlo o aludirlo expresamente, y que puede estar fundado en normas diferentes al decreto legislativo de que se trate (como los catálogos funcionales de Alcaldes y Gobernadores, o el Código de Policía, o el estatuto tributario territorial). Al respetar el texto de la norma, se es, además y como corresponde, deferente con el legislador.

Porque, ciertamente, un decreto legislativo puede ser desarrollado tanto mediante las facultades que ordinariamente detenta la autoridad territorial, como a través de alguna extraordinaria que se le confiera durante el Estado de Excepción. Porque, además, la norma que consagra el CIL no refiere a actos expedidos en desarrollo de facultades de excepción, sino, en general, a actos emitidos para desarrollar los decretos legislativos¹⁰; y porque, como estos son materialmente leyes, los decretos que los ejecutan directamente son, casi totalmente, decretos reglamentarios.

Por ello, para la Sala es claro que el referido Decreto municipal es pasible de control inmediato de legalidad, pues –se reitera- contiene medidas que

⁸ No la llamamos formal y menos aún formalista porque para nosotros –lejos del carácter peyorativo que suele darse a estos vocablos- el Derecho es forma y los juristas han de reivindicar el formalismo.

⁹ Que es la que parece acoger el Señor Procurador 28Judicial II para Asuntos Administrativos, cuanto (Cfr. P 11 de su concepto) refiere a que los actos pasibles de CIL deben haber sido expedidos “con la finalidad de desarrollar decretos legislativos”.

¹⁰ Por lo que no es de recibo el argumento del Ministerio Público en cuanto a que (resaltamos), las decisiones controladas “*provienen de la facultad constitucional y legal, que en materia de orden público ostentan los alcaldes, y en acatamiento de las instrucciones impartidas por el señor Presidente de la República a través de los Decretos 420 del 18 de marzo y 457 del 22 de marzo de 2020, más no de una potestad excepcional*”.

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 de viabilidad del control judicial 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 Estado¹¹ (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*

¹¹ 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).

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, 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 037 del 30 de marzo de 2020 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 Estado¹², “*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*”.

¹² 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).

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 totalmente ajenos a la evaluación que compete a la jurisdicción administrativa, sino que los mismos se encuentran, en lo pertinente, 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: el Decreto examinado serán anulado en concepto de encontrarse afectado de *expedición irregular* (modalidad de infracción a las normas superiores), pues no cumplió 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”.

Pues bien: no se remite a dudas que las medidas contenidas en la regulación controlada corresponde al concepto de orden público, sobre el cual el H. Consejo de Estado ha puntualizado¹³:

“En diferentes ocasiones la jurisprudencia se ha pronunciado sobre los conceptos de seguridad y salubridad públicas, los cuales han sido tratados como parte del concepto de orden público. Uno y otro lo constituyen las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad. Su contenido general implica, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos.”.

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

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 5 de octubre de 2009, Rad. 19001-23-31-000-2005-00067-01 (AP).

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.”¹⁴.

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:

¹⁴ 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.

“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 allegó copia de correo electrónico recibido del Ministerio del Interior en que se afirma que las medidas adoptadas en los decretos 30, 31, 34, 37, 41 y 43 *“que buscan implementar medidas de orden público”*, además de ajustarse al ordenamiento jurídico, *“cumplen con los criterios de coordinación y proporcionalidad establecidos por el Gobierno Nacional”*. Dicho correo está fechado el primero de mayo de 2020, esto es: un mes después de haberse puesto en vigencia el acto controlado.

Resulta inobjetable, en esas condiciones, que se incumplió 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), sino que lo que hizo el municipio fue remitir *a posteriori* el Decreto (no su proyecto).

Precisa la Sala que la coordinación de las medidas con el Ministerio del Interior no constituye un requisito formal (que se satisfaga con el mero envío del proyecto y menos aún con el posterior del decreto ya expedido), sino que consiste en un procedimiento especialmente establecido para permitir el conocimiento, monitoreo y articulación de las diversas medidas adoptadas desde los diferentes centro de producción normativa concurrentes en estas circunstancias, razón por la cual no basta con que la disposición haya sido *informada* al Gobierno Nacional. Y es que el alcance de la exigencia legal pretermitida es que sólo sean puestas en vigencia que hayan sido previamente coordinadas con el Gobierno Nacional.

En suma: por haber pretermitido el procedimiento legalmente establecido para su expedición, el Decreto 037/20 de la Alcaldía de Cartagena del Chairá 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. 037 del 30 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se reglamenta el aislamiento obligatorio en el municipio de Cartagena del Chairá como medida transitoria para prevenir la propagación del coronavirus*

COVID-19 y se dictan otras disposiciones", proferido por el Alcalde Municipal de Cartagena del Chairá, Caquetá.

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