

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAQUETÁ

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

**RADICACIÓN:** 18-001-23-33-000-2020-000189-00  
**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**ACTO ADMINISTRATIVO:** DECRETOS No. 043 DEL 27 DE ABRIL Y 045 DEL 29 DE ABRIL, DE 2020, DEL MUNICIPIO DE MILAN.

**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 de los Decretos No. 043 del 27 de abril de 2020 *"Por medio del cual se adopta la medida nacional de aislamiento preventivo obligatorio ordenada mediante Decreto 593 del 24 de abril de 2020, y se dictan otras disposiciones para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la emergencia sanitaria generada por el coronavirus COVID-19"* y No. 045 del 29 de abril de 2020, *"por medio del cual se adiciona un párrafo del artículo cuarto del Decreto Municipal No. 043 del 27 de abril de 2020"*, proferidos por la Alcaldesa Municipal de Milán.

## 1. ANTECEDENTES.

1.1 Mediante auto de 19 de mayo de 2020 y previa acumulación a este proceso de lo actuado en el 18-001-23-33-000-2020-00214-00, 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 los Decretos municipales 43 y 45 de 2020 fueron emitidos 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.

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 los

Decretos antes referidos, que –en términos del artículo 136 ibidem- son actos de carácter general (no relativos a situaciones jurídicas individuales o subjetivas, y que tienen destinatario indeterminado e indeterminable), proferidos por autoridad territorial (la Alcaldía Municipal de Milán), 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 de los Decretos 043 y 045 de 2020.

#### 2.3.1 Los Actos Revisados:

El Decreto Municipal 043 fue expedido el 27 de abril de 2020 por la Alcaldía Municipal invocando las facultades que le confieren el artículo 315 de la Constitución Política, las leyes 715/11, 136/94, 1551/12, 1801/16, los Decretos Nacionales 780/16, y 417 y 493 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 implementar un asilamiento preventivo obligatorio en Milán. Y en su parte resolutive dispuso:

**“DECRETO N° 043  
(27 DE ABRIL DE 2020)**

(...)

**ARTÍCULO PRIMERO.- CUMPLIR** con el artículo segundo 2° del Decreto Nacional No. 593 del 24 de abril de 2020, que ordena a los Alcaldes, para que en el marco de sus competencias Constitucionales y Legales, adopten mediante acto administrativo la ejecución de la medida de Aislamiento Preventivo Obligatorio, a todas las personas habitantes de la República de Colombia.

**ARTICULO SEGUNDO.- ADOPTAR** en su totalidad de las medidas e instrucciones emanadas por el Presidente de la República mediante Decreto N° 593 del 24 de abril del 2020, y en consecuencia ORDENAR el aislamiento preventivo de todas las personas habitantes del Municipio de Milán, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

**ARTICULO TERCERO. – EXCEPTUAR** de la medida de aislamiento preventivo obligatorio para efectos de garantizar el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, en el Municipio de Milán, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, se permitirán el derecho de circulación de las personas y/o vehículos 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, casa de cambio, operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, chances y lotería, y a servicios notariales y de registro de instrumentos públicos.

4. *Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.*
5. *Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.*
6. *Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud – OPS y de todos los organismos internacionales humanitarios y de salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.*
7. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, 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. El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de 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 de 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 médicos, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo en la población-, (iii) reactivos de laboratorio, y (iv) alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionada con la producción de estos bienes.*
11. *La cadena de siembra, fumigación, cosecha, producción, empaque, 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, abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio 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 la de industria militar y 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 ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas.*

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. La operación aérea y aeroportuaria de conformidad con lo establecido en el artículo 6 del presente decreto, y su respectivo mantenimiento.

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 de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo en edificación 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, as 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, casas de cambio, operaciones de juegos de suerte y azar en la modalidad de novedosos y territoriales de apuestas permanentes, Chance y Lotería, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales y de registro de instrumentos públicos, así como la prestación de los servicios relacionados con la expedición licencias urbanísticas.

El superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios y turnos, en los cuales se prestarán los servicios notariales, garantizando la prestación del servicio a las personas más vulnerables y a las personas, de especial protección constitucional.

El superintendente de Notariado y Registro determinará los horarios, turnos en los cuales se prestarán los servicios por parte de las oficinas de registro de instrumentos públicos.

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 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.

36. La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, reparación, mantenimiento, transporte, comercialización y distribución de las manufacturas de productos textiles, de cuero y prendas de vestir; de transformación de madera; de fabricación de papel, cartón y sus productos y derivados; y fabricación de productos químicos, metales, eléctricos, maquinaria y equipos. Todos los anteriores productos deberán comercializarse mediante plataformas de comercio electrónico o para entrega a domicilio.

37. El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, por un período máximo de (1) hora diaria, de acuerdo con las medidas, instrucciones y horarios que fijen los alcaldes en sus respectivas jurisdicciones territoriales. En todo caso se deberán atender los protocolos de bioseguridad que para los efectos se establezcan.

38. La realización de avalúos de bienes y realización de estudios de títulos que tengan por objeto la constitución de garantías, ante entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia.

39. El funcionamiento de las comisarías de familia e inspecciones de policía, así como los usuarios de estas.

40. La fabricación, reparación, mantenimiento y compra y venta de repuestos y accesorios de bicicletas convencionales y eléctricas.

41. Parqueaderos públicos para vehículos

**PARÁGRAFO PRIMERO:** Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas o identificadas en el ejercicio de sus funciones o actividades.

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

**PARÁGRAFO TERCERO:** 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 CUARTO:** Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas y animales de compañía, y en atención a medidas fitosanitarias, solo una persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía.

**PARÁGRAFO QUINTO:** Las personas que desarrollen las actividades mencionadas en el presente artículo, para iniciar las respectivas actividades, 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.

**PARÁGRAFO SEXTO:** El desarrollo de actividades físicas y de ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años, solo podrá desarrollarse el día de la semana habilitado por el PICO Y Cedula de conformidad con el ARTICULO TERCERO del presente Decreto; lo anterior, únicamente en el horario de 05:00 AM y 08:00 .M., por un periodo máximo de una (1) hora diaria por persona, en un radio no mayor a un (1) kilómetro de su lugar de residencia.

Para lo anterior, además de las medidas de seguridad preexistentes para la actividad deportiva a desarrollar, la persona en su equipamiento deportivo debe portar: su documento de identidad, tapabocas, debe aportar atuendo compatible con la práctica deportiva. La actividad deportiva no puede ser grupal y deberá guardar una distancia entre personas de 5 metros; una vez regrese a su lugar de residencia, aplicar las medidas de autocuidado personal y colectivo.

No se permite el uso de parque biosaludables, centro de integración ciudadana, polideportivos, parques infantiles, ni canchas.

**PARÁGRAFO SEPTIMO:** Todas las actividades económicas y sociales de la administración pública y del sector privado, permitidas por el artículo 3 del Decreto Nacional 593 del 24 de abril de 2020, y el Decreto Nacional 539 del 13 de abril de 2020, deberán ADOPTAR y dar estricto cumplimiento al protocolo general de bioseguridad, adoptando las Resoluciones No. 666 y 675 del 24 de abril del 2020 por el Ministerio de Salud y Protección Social, para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, así como a la Circular Conjunta No. 001 del 11 de abril de 2020 emitida por el Ministerio de Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Salud y Protección Social y Ministerio del Trabajo, y demás actos relacionados con las medidas preventivas y de mitigación para reducir la exposición y contagio por infección respiratoria aguda causada por el (COVID-19) Circular Conjunta No. 0000004 del 09 de abril de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección social, Ministerio de Transporte y Ministerio de Trabajo en materia de protección a conductores y operadores de cadena logística de transporte de carga terrestre y fluvial, empresas y conductores servicio público transporte terrestre automotor de pasajeros y Circular Conjunta No. 0000003 del 08 de abril de 2020 expedida por el Ministerio de Transporte, Ministerio de Salud y Protección Social y Ministerio de Trabajo dirigido al personal de los proyectos de infraestructura de transporte.

La vigilancia, control y seguimiento por parte de la Administración Municipal estará a cargo de la Secretaria de Gobierno y Secretaria de Planeación, cada una dentro del marco de sus competencias, en concordancia con las funciones legalmente asignadas.

**PARAGRAFO OCTAVO:** El inicio de la actividad de que trata el numeral 18 y 19 del Artículo Tercero del Decreto Nacional 593 del 24 de abril del 2020, se permitirá una vez se de cumplimiento al procedimiento incluido en el **Anexo técnico – Protocolo de bioseguridad para prevención de la transmisión de COVID-19**, documento que hace parte integral del presente Decreto, para lo cual, se tendrá en cuenta la siguiente fecha:

Las empresas del sector de la infraestructura y construcción iniciaran labores a partir de la entrada en rigor del presente decreto, una vez hayan surtido los procesos de inscripción descritos en el Anexo técnico para la reactivación económica del sector.

**ARTICULO CUARTO. – ESTABLECER** que, durante el periodo de Aislamiento Preventivo Obligatorio, una persona de cada núcleo familiar, podrá desplazarse a los establecimientos de comercio para la adquisición y el abastecimiento de víveres, abarrotes, productos de aseo, productos farmacéuticos, materiales básicos de construcción y reparación, ferretería, combustibles, supermercados, abastos, panaderías, carnicerías, venta de alimentos para animales y clasificados como de primera necesidad, desplazamiento a servicios bancarios y de operadores de pago; de conformidad con el siguiente Pico y Cédula, el cual rige para toda la jurisdicción del municipio de Milán:

ULTIMO No. DE LA CEDULA	DÍA DE ABASTECIMIENTO DE BIENES Y SERVICIOS	HORARIO
5	27 de abril y 8 de mayo	De 06:00 am a 01:00 pm
6	28 de abril y 9 de mayo	De 06:00 am a 01:00 pm
7	29 de abril y 10 de mayo	De 06:00 am a 01:00 pm
8	30 de abril	De 06:00 am a 01:00 pm
9	01 de mayo	De 06:00 am a 01:00 pm
0	02 de mayo	De 06:00 am a 01:00 pm
1	04 de mayo	De 06:00 am a 01:00 pm
2	05 de mayo	De 06:00 am a 01:00 pm
3	06 de mayo	De 06:00 am a 01:00 pm
4	07 de mayo	De 06:00 am a 01:00 pm

**PARÁGRAFO PRIMERO:** EL PICO y CEDULA antes mencionado solo se aplicará para el abastecimiento de Bienes y Servicios, así como también para las actividades físicas y el ejercicio al aire libre de personas que se encuentren en el rango de edad de 18 a 60 años.

**PARÁGRAFO SEGUNDO:** Los establecimientos de comercio deberán implementar y ejecutar actividades constantes de limpieza y desinfección integral y dotar a sus trabajadores de elementos de bioseguridad los que utilizarán en el ejercicio de su labor, acatando las medidas establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social. Se realizará inspección y vigilancia de su cumplimiento.

**PARÁGRAFO TERCERO:** El personal de cada establecimiento de comercio deberá verificar el número del documento de identificación (cedula de ciudadanía o extranjería o pasaporte), el cual deberá ser portado por el cliente, a efectos de cumplir con el Pico y Cédula del municipio.

**PARÁGRAFO CUARTO:** Se exhorta a los propietarios, administradores y trabajadores de establecimientos de comercio autorizados a que dispongan los elementos necesarios para prestar el servicio a domicilio, tales como números de teléfono o plataformas digitales para que los ciudadanos puedan realizar sus compras por este medio de manera preferencia, así como el personal y los medios de transporte que garanticen el domicilio, cumpliendo las medidas sanitarias establecidas en procura de evitar el contagio.

**PARÁGRAFO QUINTO:** Se exhorta a los propietarios, administradores y trabajadores de establecimientos de comercio autorizados, a evitar aglomeraciones y desabastecimiento de productos de la canasta familiar y esencial.

**PARÁGRAFO SEXTO:** Se exhorta a los propietarios, administradores y trabajadores de establecimientos de comercio autorizados a que dispongan la señalización y medidas necesarias para garantizar un mínimo de 2 metros de distancia entre sus clientes.

**ARTÍCULO QUINTO. –PROHIBIR** el consumo de bebidas embriagantes dentro de la jurisdicción del Municipio de Milán, en espacios abiertos, públicos y establecimientos de comercio, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020.  
No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

**ARTÍCULO SEXTO. –DECLARAR** el **TOQUE DE QUEDA** en toda la jurisdicción del Municipio de Milán, prohibiendo la libre circulación de vehículos, residentes, moradores y ciudadanos, desde las 06:00 p.m. hasta las 04:59 a.m. a partir del lunes 27 de abril hasta el 10 de mayo del año 2020.

**PARAGRAFO PRIMERO:** Se **EXCEPTUAN** del presente **TOQUE DE QUEDA**, los casos y actividades que estipula el **ARTÍCULO TERCERO** del presente Decreto.

**ARTÍCULO SEPTIMO.- FACULTAR** a la Fuerza Pública en el Municipio de Milán, ordenar y realizar todas las acciones tendientes a dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente Decreto para conservar el orden público y la salud pública en la jurisdicción.

**ARTÍCULO OCTAVO.- GARANTIZAR** en el Municipio de Milán, el pleno ejercicio de los derechos del personal médico y del sector de salud, prohibiendo cualquier tipo de actos de discriminación en contra del referido personal.

**ARTÍCULO NOVENO.- TELETRABAJO Y/O TRABAJO EN CASA.** Durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del Coronavirus COVID-19 las entidades del sector público procuraran que sus empleados y/o contratistas cuya presencia no sea indispensable en la sede de trabajo desarrollen las funciones y obligación bajo la modalidad de teletrabajo en casa y otras disposiciones.

**ARTÍCULO DECIMO. –COMUNIQUESE** al Ministerio del Interior, lo dispuesto en este presente Decreto de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Nacional No. 593 del 24 de abril de 2020.

**ARTÍCULO UNDECIMO. –ENVIAR** copia del presente Decreto a la Gobernación de Caquetá y Fuerza Pública de la jurisdicción del Municipio de Milán.

**ARTÍCULO DECIMO SEGUNDO- SANCIONES.** Quienes desconozca, incumplan, desacaten e infrinjan las prohibiciones previstas en el presente decreto, se harán acreedores a las medidas correctivas previstas en el artículo 35 numeral 2 de la Ley 1801 de 2016, sin perjuicio de incurrir en las demás sanciones, penales y pecuniarias, per las conductas punibles de violación de medidas sanitarias, contempladas en el artículo 368 de la Ley 599 de 2000, Código Penal, Decreto 780 de 2016 y demás normatividad vigente.

**ARTÍCULO DECIMO TERCERO. –VIGENCIA Y DEROGATORIA.** El presente decreto rige a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020 y tendrá vigencia hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020 y deroga el Decreto Municipal No. 041 del 12 de abril de 2020”.

**“DECRETO N° 045  
(29 DE ABRIL DE 2020)**

(...)

**ARTÍCULO PRIMERO.-ADICIONESE** el siguiente párrafo al **ARTÍCULO CUARTO** del Decreto No. 043 del 27 de abril de 2020, así:

**PARÁGRAFO SEPTIMO:** Durante el día 03 de mayo de 2020 solo se podrá realizar 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-, productos de restaurantes y locales gastronómicos exclusivamente mediante la plataforma de comercio electrónico y a domicilio.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** Comuníquese el presente acto administrativo al Ministerio del Interior.

**ARTÍCULO TERCERO. -** Comunicar el presente acto administrativo a las autoridades de Policía para el control de que trata la Ley 1801 de 2016, y de ser el caso, proceda a la imposición de las sanciones a que hubiera lugar por la violación de esta medida, cuando ocurra infracción por persona natural o establecimiento de comercio.

**ARTÍCULO CUARTO.-** El presente decreto rige a partir de su fecha de expedición”.



### 2.3.2 La viabilidad del presente control.

Establece la Ley tres requisitos para que se active el Control inmediato de legalidad: (i) que se trate de un acto de contenido general; (ii) que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa y (iii) en desarrollo de decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

En el presente caso se observa que las medidas adoptadas son de carácter general (pues no están creando o afectando situación jurídica subjetiva alguna 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.

Por ello, para la Sala es claro que los referidos Decretos municipales son pasibles de control inmediato de legalidad, pues no sólo invoca expresamente tanto el decreto declaratorio del estado de excepción cuanto algunos de los legislativos y ordinarios que el Gobierno Nacional ha proferido para su desarrollo, sino que –se reitera- contienen medidas que contribuyen al desarrollo de las adoptadas por el Gobierno Nacional a partir de la declaratoria de Emergencia. Y, siendo así, resulta procedente efectuar el referido control. 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 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 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 Estado<sup>8</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 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, 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

---

<sup>8</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).

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.

Se precisa, finalmente a este respecto, que los decretos controlados fueron expedidos después de vencido el periodo de vigencia del estado de excepción, ello no obsta la procedencia del CIL, pues, tal como lo ha establecido de vieja data el H. Consejo de Estado<sup>9</sup>,

*“Si bien el límite temporal de las facultades constitucionales que adquiere el Presidente de la República al dictar el estado de emergencia culmina al término de la vigencia del estado excepcional, las autoridades administrativas conservan la potestad de emitir actos generales de ejecución de las medidas tomadas, siempre que éstos no desconozcan los motivos que justificaron la medida excepcional ni las disposiciones adoptadas en los decretos legislativos que lo desarrollan. En consecuencia, dado que el decreto 688 de 1999 es un acto general mediante el cual se desarrollan los objetivos de la declaración del Estado de Emergencia Económica y Social y de los decretos legislativos expedidos con fundamento en éste, no desconoce por el aspecto temporal el ordenamiento jurídico.”*

### 2.3.3 Examen de Fondo:

En gracia de brevedad, la Sala señala desde ya que los Decretos 043 y 045 de 27 y 29 de abril de 2020, respectivamente, serán declarados 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>10</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 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.

---

<sup>9</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero ponente: Ricardo Hoyos Duque, 19 de octubre de 1999, Radicación número: ca- 038.

<sup>10</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).

2.3.3.2 Pues bien: los Decretos examinados serán anulados en concepto de encontrarse afectados de *expedición irregular* (modalidad de infracción a las normas superiores), pues no se 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 puntualizado<sup>11</sup>:

*“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 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*

---

<sup>11</sup> 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).

*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>12</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 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 Solano allegó copia de correos electrónicos en que consta haber remitido los Decretos revisados *cuando ya habían sido puestos en vigencia*.

Resulta inobjetable, en esas condiciones, que se incumplió el requisito de *formación* del acto administrativo revisado, pues no se coordinó previamente

---

<sup>12</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.

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 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, los Decretos 043 y 045 de 2020 de la Alcaldía de Milán se encuentran viciados 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 No. 043 del 27 de abril de 2020 *"Por medio del cual se adopta la medida nacional de aislamiento preventivo obligatorio ordenada mediante Decreto 593 del 24 de abril de 2020, y se dictan otras disposiciones para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la emergencia sanitaria generada por el coronavirus COVID-19"* y No. 045 del 29 de abril de 2020, *"por medio del cual se adiciona un párrafo del artículo cuarto del Decreto Municipal No. 043 del 27 de abril de 2020"*, proferidos por la Alcaldesa Municipal de Milán.

**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**