



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAQUETÁ
-SALA PLENA-

MAGISTRADO PONENTE: PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE

Florencia, veintitrés (23) de junio de dos mil veinte (2.020)

| | |
|--------------------------|--|
| Expediente No. | 18-01-23-33-000-2020-00050-00 |
| Medio de control: | Control Inmediato de Legalidad del Decreto N° 045 del 24 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de San Vicente del Caguán. |
| Asunto: | Sentencia No. 061 |

Procede la Sala Plena de la Corporación a decidir sobre el control inmediato de legalidad del Decreto No. 045 del 24 de marzo de 2020 proferido por el alcalde del municipio de San Vicente del Caguán, ***"Por el cual se declara la situación de calamidad pública en el municipio de San Vicente del Caguán - Caquetá con ocasión de la emergencia sanitaria decretada en el territorio nacional, situación epidemiológica causada por el coronavirus (covid-19) y se dictan otras disposiciones destinadas a mitigar los impactos de riesgo dentro de la emergencia sanitaria"***.

I. ANTECEDENTES.

1.1. Remisión del decreto para estudio inmediato de legalidad.

El Decreto 045 del 24 de marzo de 2.020 fue remitido al Tribunal por el alcalde del Municipio de San Vicente del Caguán, para efectuar sobre el mismo el control inmediato de legalidad (en adelante CIL), al tenor de lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2.011.

1.2. Trámite Procesal.

Mediante auto de fecha 31 de marzo de 2.020, el Despacho avocó conocimiento en única instancia del referido decreto, ordenando su notificación personal al señor alcalde, al igual que al Ministerio Público. Así mismo, se ordenó la fijación del aviso sobre la existencia del proceso, publicado en la página web de la Rama Judicial en el correspondiente enlace de este Tribunal, por el término de diez (10) días.

Expirado el término de la publicación del respectivo AVISO y sin tener pruebas por decretar, se dio traslado del expediente a la señora Agente del Ministerio Público, quien emitió concepto oportunamente.

II. DECRETO OBJETO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

El Decreto 045 del 24 de marzo de 2.020¹, proferido por el alcalde del municipio de San Vicente del Caguán, dispuso en su parte resolutive:

"ARTÍCULO PRIMERO. *Decretar la situación de Calamidad Pública en el Municipio de San Vicente del Caguán - Caquetá, hasta por el término de seis (6) meses, con ocasión de la situación de la emergencia sanitaria decretada en el territorio nacional, situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19).*

PARÁGRAFO. *Conforme al artículo 64 de la Ley 1523 de 2012, el Alcalde Municipal, cumplido el término de seis (6) meses, decretará el retorno a la normalidad o en su defecto prorrogará por el mismo término la situación de calamidad, previo concepto favorable del Comité Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres.*

ARTÍCULO SEGUNDO. *En aplicación de lo señalado en el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, el Comité Municipal de Gestión del Riesgo y de Desastres elaborará y adoptará el PLAN DE ACCION ESPECIFICO, que incluya las actividades relacionadas con las acciones de prevención, inspección, manejo, control y respuesta en el marco de la emergencia sanitaria del Coronavirus - COVID19 para el manejo de las áreas afectadas, aplicando los principios establecidos en el artículo 288 de la Constitución Política de Colombia y artículo 4 de la ley 136 1994, modificado por el artículo 3 de ley 1551 de 2012.*

Parágrafo 1º. *El seguimiento y evaluación del PLAN DE ACCIÓN ESPECÍFICO, estará a cargo de la Secretaria del Planeación.*

Parágrafo 2º. *El PLAN DE ACCIÓN ESPECÍFICO será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la declaratoria y sus modificaciones.*

ARTÍCULO TERCERO. *Implementar las acciones, estrategias y planes de choque a que hay lugar en el corto, mediano y largo plazo, para realizar la gestión integral sobre las zonas y personas que han sido impactadas y las que se encuentran en una alta probabilidad de ser afectadas.*

ARTÍCULO CUARTO. *Como consecuencia de la declaratoria de la situación de calamidad pública que se profiere, se ordena adoptar las medidas especiales señaladas en el Capítulo VII de la Ley 1523 de 2012, en el marco del PLAN DE ACCIÓN ESPECIFICO que se adopte.*

ARTICULO QUINTO: *Hace parte integral del presente Decreto, el acta No. 11 del día veinte (20) de marzo de 2020, en reunión extraordinaria del Comité Municipal para*

¹ Como sustento legal para la expedición del decreto, en el epígrafe se indicó: "EL ALCALDE MUNICIPAL EN USO DE SUS FACULTADES LEGALES. En ejercicio de sus atribuciones legales y constitucionales".

la Gestión del Riesgo de Desastres - CMGRD, y todos los documentos aprobados en dicha sesión.

ARTÍCULO SEXTO. VIGENCIA: *El presente decreto rige a partir de su publicación."*

III. INTERVENCIONES.

3.1. Departamento del Caquetá.

Manifestó que el Decreto No. 045 del 24 de marzo de 2020 fue emitido teniendo en cuenta los actos administrativos legislativos que anteceden la declaratoria de emergencia, económica y social declarada por el Gobierno Nacional mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, como consecuencia de la pandemia originada por el COVID-19, conforme lo autoriza el artículo 215 de la Constitución Política.

En ese orden, considera que el decreto sometido a estudio de legalidad se encuentra fundamentado en debida forma y no contraría el alcance del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, haciéndolo susceptible del control inmediato de legalidad.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

La delegada del Ministerio Público rindió concepto, haciendo referencia, en primer lugar, a las características propias del CIL y a los aspectos de orden formal y sustancial que se deben desarrollar en la sentencia.

A su juicio, el decreto objeto de estudio se encuentra ajustado a la Constitución y a la ley, en tanto la mayoría de sus disposiciones y/o medidas cumplen con los presupuestos de conexidad, necesidad, proporcionalidad y temporalidad; adicionalmente están acordes con las instrucciones que hasta ese momento había impartido el Gobierno Nacional en el marco del estado de emergencia sanitaria.

Finalmente, aduce que el CIL no se realiza frente a todo el universo del ordenamiento jurídico, sino frente a las normas que se invocan dentro del decreto objeto de análisis, la ley estatutaria que reglamenta los estados de excepción, las normas constitucionales y disposiciones que ha emitido el Gobierno Nacional que desarrollan los estados de excepción y otras que se han emitido en el marco de esta emergencia; por ello, la sentencia que ponga fin a este proceso tiene efectos de cosa juzgada relativa, como lo ha reconocido el Consejo de Estado.

V. CONSIDERACIONES.

5.1. Competencia.

Le compete al Tribunal, en los términos de los artículos 20 de la Ley 137 de 1.994 y 136 del CPACA, ejercer el CIL sobre las medidas de carácter general dictadas por las autoridades municipales y departamentales en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los Estados de Excepción; y como en el presente caso el decreto objeto de revisión fue proferido por una entidad territorial, es claro que la corporación tiene competencia para conocer del asunto en única instancia, en armonía con lo estatuido en el artículo 151-14 *ibídem*.

5.2. Planteamiento del problema jurídico.

Corresponde a la Sala definir si el Decreto No. 045 del 24 de marzo de 2.020 proferido por el alcalde del municipio de San Vicente del Caguán - Caquetá se encuentra ajustado, en sus aspectos formal y material, tanto a las normas superiores que directamente le sirvieron de fundamento, como a otras disposiciones del ordenamiento jurídico, al igual que con los motivos que sustentaron la declaratoria del estado de excepción.

Para el efecto, la Sala abordará el siguiente estudio: (i) de los Estados de Excepción. La declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional; (ii) características del control inmediato de legalidad; y (iii) estudio del caso concreto.

5.3. De los Estados de Excepción. De la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, por la emergencia sanitaria a causa de la pandemia del COVID - 19.

Ante la presentación de circunstancias extraordinarias o anormales que ameriten una respuesta oportuna por parte del Gobierno Nacional, se contempla en los artículos 212 a 215 de la Constitución la posibilidad de que se adopten medidas encaminadas a conjurar la situación de crisis, pudiendo expedir decretos con fuerza vinculante y jerárquica de ley -legislativos- en tres eventos expresamente definidos: (i) Guerra Exterior, (ii) Conmoción Interior y (ii) Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Así, en relación con hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, el artículo 215 Constitucional faculta al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, para que pueda declarar el estado de "Emergencia Económica, Social o Ecológica"; al igual que para dictar decretos con rango o fuerza de ley, llamados decretos legislativos, encaminados exclusivamente a conjurar la crisis causada por la emergencia e impedir la extensión de sus efectos, ello durante el término de la vigencia de la excepción señalado en el decreto de su declaratoria.

Decretos legislativos que son sometidos a control automático de constitucionalidad **-control jurídico-** ante la Corte Constitucional, por mandato de los artículos 215 y 241, numeral 7º de la C. P.; además del **control político** a cargo del Congreso de la República, en los términos del mismo artículo 215 constitucional.

Ahora bien, el poder ejecutivo nacional puede desarrollar lo dispuesto en los decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción, en uso de su potestad reglamentaria o aplicando directamente medidas generales con fundamento en ellas; al igual que las autoridades territoriales, en ejercicio de la función administrativa, pueden proferir disposiciones de carácter general que desarrollen los referidos decretos legislativos, dentro del ámbito de su competencia. Actos administrativos que, al tenor de lo dispuesto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1.994 y 136 del CPCA son objeto del **control inmediato de legalidad** ejercido por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

Como es de conocimiento público, el Presidente de la República, en ejercicio de las potestades que le confiere el artículo 215 constitucional, mediante Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2.020 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional², por el término de treinta (30) días, contados a partir de la vigencia del mismo, con el objeto de conjurar la grave crisis sanitaria, social y económica generada por la propagación del nuevo Coronavirus Covid-19, conforme se puso de presente en su parte considerativa.

5.4. Del control inmediato de legalidad.

Conforme lo establecido en el artículo 20 de la Ley estatutaria de estados de excepción -137 de 1994-, serán objeto de CIL ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo los actos administrativos expedidos por las autoridades nacionales o territoriales, que adopten medidas generales, en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos que se profieran por el Gobierno Nacional durante el Estado de Excepción. Dispone la citada norma:

²**Artículo 1.** Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

Artículo 4. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación”.

"Artículo 20. Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales."

En el mismo sentido, el artículo 136 del CPACA preceptúa lo siguiente:

ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. *Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

En cuanto al órgano competente dentro de la jurisdicción contencioso administrativa para conocer de este control inmediato de legalidad, el numeral 14 del artículo 151 del CPACA, dispone:

"ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. *Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:*

(...)

14. *Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.*

Conforme a lo anterior, se tiene que las medidas de carácter general que se emitan en desarrollo de los decretos legislativos dictados durante el Estado de excepción, deberán ser objeto de control por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, con el fin de verificar que su contenido y regulación esté acorde con el contenido de los decretos legislativos y normas legales de superior

jerarquía, examen que implica el previo análisis de los requisitos formales de procedencia.

La Corte Constitucional en la **Sentencia C – 179 de 1994** al realizar el juicio de constitucionalidad del artículo 20 del proyecto que pasó a ser la Ley 137 de 1994, consideró que el CIL es el mecanismo de control judicial que se constituye de manera automática en el marco de los estados de excepción, para limitar las potestades de las autoridades frente a las medidas administrativas que adoptan en desarrollo de los decretos legislativos, para contrarrestar su eventual infracción³.

Así, el especial control busca que se examine y verifiquen las medidas generales acogidas e implementadas en el marco del estado de excepción y en desarrollo de los decretos legislativos, para establecer si resultan compatibles con el orden constitucional que regula dicho estado, al igual que con el marco legal que imparten los decretos legislativos para conjurar la crisis.

Ahora bien, el Consejo de Estado⁴ ya se ha encargado de precisar las características propias del control inmediato de legalidad: **(i) jurisdiccional**, su conocimiento está a cargo de la jurisdicción contenciosa administrativa, según trámite especial reglado en el CPACA, que se resuelve mediante sentencia; **(ii) automático**, una vez expedido el acto administrativo que adopte medidas generales en el desarrollo de decretos legislativos, debe ser enviado a la jurisdicción contenciosa administrativo para su respectivo control; **(iii) integral**, el juicio de legalidad se realiza respecto de todo el ordenamiento que tenga relación formal y material con el acto a controlar; **(iv) compatible**, puede iniciarse con independencia de otros medios de control, como nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad; **(v) autónomo**, se puede realizar antes que se haga efectivo el control de constitucionalidad del decreto legislativo que el acto desarrolla; y **(vi) cosa juzgada relativa**, en caso de que el acto controlado resulte legal, puede nuevamente discutirse su legalidad pero por motivos o

³ **"...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.**

No ocurre lo mismo con el inciso 3o., el cual debe juzgarse junto con el inciso 2o. del artículo 56 de la misma ley que, dispone "Así mismo, y mientras se adopta la decisión definitiva, podrá la Corte Constitucional en pleno y dentro de los diez días siguientes a la fecha en que avocó su conocimiento, suspender, aún de oficio, los efectos de un decreto expedido durante los estados de excepción, siempre que contenga una manifiesta violación de la Constitución".

Tanto el inciso 3o. del artículo 20 como el inciso 2o. del artículo 56 del proyecto de ley estatutaria que se estudia, resultan inexecutable por los mismos motivos que se expusieron al estudiar el artículo 19 del presente proyecto de ley, que consagra la figura de la suspensión provisional de los decretos legislativos. Por tanto, no hay lugar a rebatir el argumento de los intervinientes, pues de todas formas el inciso 3o. será retirado del ordenamiento jurídico.

Así las cosas, el artículo 20 del proyecto de ley que se revisa, es executable salvo el inciso tercero, el cual será declarado inexecutable.

(...)". (Resalta la Sala).

⁴ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 9 de diciembre de 2009. Radicación No. 11001-03-15-000-2009-00732-00. Consejero ponente: ENRIQUE GIL BOTERO.

razonamientos distintos a los que conllevaron a tomar la decisión inicial de legalidad.

Finalmente, es de observar que conforme al contenido de los artículos 20 de la Ley 137 de 1.994 y 136 del CPCA, y lo decantado por la jurisprudencia, los presupuestos formales para habilitar la procedencia del control inmediato de legalidad, son los siguientes: **i)** que el acto a controlar adopte una **medida de carácter general**; **ii)** que se haya dictado en ejercicio de la **función administrativa**; **iii)** y como **desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción**⁵.

5.6. Estudio del caso concreto.

Procede la Sala a examinar si en el presente caso se cumplen los presupuestos formales de procedencia del CIL. De superarse cada uno, se entrará a analizar los presupuestos materiales, a efectos de determinar si el acto objeto de control, es compatible con las normas superiores en que debe fundarse.

5.6.1. Examen formal - Presupuestos:

i) Que se trate de un acto de contenido general.

Este presupuesto se cumple, pues la decisión adoptada en el acto objeto de CIL no es una medida subjetiva o particular respecto de ciertas personas o determinado grupo, sino que es objetiva e impersonal⁶, dirigida a toda la comunidad, en tanto se declara la situación de calamidad pública en el ente territorial que permita la adopción de medidas encaminadas a permitir una atención pronta a la emergencia causada por el Coronavirus (COVID-19) y, la recuperación de la situación de normalidad.

De igual forma, de la lectura del referido decreto se observa que contiene los datos necesarios para su identificación, esto es, número, fecha, nombre, cargo y firma de quien lo expide y las normas que lo facultan. También contiene la motivación y las disposiciones que se adoptan, es decir, cumple con las exigencias de validez formal para este tipo de actos.

(ii) Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa.

El acto sujeto a CIL fue expedido por el alcalde municipal, a quien, conforme a lo dispuesto en el artículo 315, numeral 3° de la C. P., le corresponde dirigir la acción administrativa del municipio, asegurar el cumplimiento de las funciones y prestación de los servicios a su cargo, teniendo así la competencia para proferir

⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 2 de noviembre de 1999, Radicación número: CA- 037; Consejero Ponente: Carlos Arturo Orjuela Góngora.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-620/04. M. P. Dr. JAIME ARAUJO RENTERÍA.

decisiones encaminadas al óptimo manejo de la administración municipal, con la finalidad última de lograr la satisfacción de las necesidades básicas de la población, garantizando así su bienestar; para cuyo efecto adoptar las medidas que sean necesarias tendientes a la prevención de riesgos y desastres.

Además, en los términos del artículo 4 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 3 de la Ley 1551 de 2012, le corresponde a los entes municipales administrar sus asuntos y a sus mandatarios ejercer las competencias que les atribuyen la Constitución y la ley.

De modo que las medidas adoptadas en el referido decreto se establecen como actos propios de la función administrativa.

iii) Como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción.

En este punto, observa la Sala que debe acudirse a una interpretación amplia de la ley, en el sentido de que no necesariamente el acto sujeto a CIL debe invocar en forma expresa o tener como fundamento legal uno de los decretos legislativos proferidos con ocasión del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica para que sea pasible de control, en tanto la verificación del cumplimiento de dicho requisito -que sea desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción- debe superar el criterio textualista y acogerse un criterio sustancial, habida consideración que bien puede suceder que así el acto no se fundamente o no haga referencia en forma expresa a un decreto legislativo, del contenido del mismo bien puede desprenderse que sí lo son en desarrollo del mismo, en tanto las medidas adoptadas, así se soporten en normas de carácter ordinario preexistentes al estado de excepción, se evidencia en forma clara que están encaminadas a hacer frente a los efectos que conllevaron al Gobierno Nacional a su declaración⁷.

Al respecto se pronunció el Consejo de Estado en la sentencia del **19 de mayo de 2.020**⁸, en los siguientes términos:

"...Para la Sala, en primer lugar, el decreto objeto de control corresponde a una verdadera medida de carácter general en ejercicio de una función administrativa y tomada en desarrollo del Estado de Emergencia declarado por el Presidente de la República, mediante el Decreto 417 de 2020. En segundo lugar, el acto no pierde tal naturaleza por el hecho que, en sus considerandos,

⁷ En igual sentido se pronunció el Tribunal en Sentencia del 8 de mayo de 2.020, con ponencia del Magistrado Néstor Arturo Méndez Pérez, expediente No. 18-001-23-33-000-2020-00049-00, en la cual se efectuó CIL del Decreto 047 del 24 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del municipio de San Vicente del Caguán -Caquetá-.

⁸ **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No. 2. MAGISTRADO PONENTE: CÉSAR PALOMINO CORTÉS. Radicado: 11001-03-15-000-2020-01013-00. Asunto:** Control Inmediato de Legalidad de la Resolución 695 del 24 de marzo de 2020 expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá - CORPOBOYACÁ.

invoque, como fundamento, otro tipo de disposiciones que no corresponden a Decretos Legislativos del estado de excepción, como ya lo ha considerado esta Corporación al precisar:

"[...] ha de entenderse que los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, cuando se refieren al control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», incluyen a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, así no pendan directamente un decreto legislativo; pues estos, en ciertos casos, tienen el potencial de generar restricciones arbitrarias a los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, a las libertades fundamentales de las personas y a los derechos sociales de los trabajadores, los cuales no pueden suspenderse ni desmejorarse según lo consagran los artículos 212 a 215 de la Constitución. Además, el caos propio de la emergencia podría llevar a lamentables actos de corrupción que requieren de decisiones judiciales ágiles, oportunas.

Como ejemplo de lo anterior, se observa que algunas de las medidas más relevantes para afrontar la crisis generada por la pandemia, como son las de confinamiento y de restricción de la libertad de locomoción, fueron adoptadas mediante los Decretos 418 del 18 de marzo de 2020, 420 de la misma fecha y 457 del 22 de marzo de 2020, los cuales se fundamentaron, no en los decretos legislativos del estado de emergencia, sino en los poderes de policía ordinarios regulados en el numeral 4 del artículo 189 y 296 de la Constitución para el presidente de la República, y en los artículos 305 y 315 para los gobernadores y alcaldes, respectivamente. Además, en el Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016⁹.

De lo contrario, acoger una interpretación rigurosa de la norma, podría conllevar a que un número considerable de actos proferidos por las autoridades territoriales, expedidos durante el estado de excepción y que guarden las características de ser de carácter general y en desarrollo de funciones administrativas, no sean pasibles de CIL, so pretexto de no cumplir con el tercero de los requisitos, referido precisamente a que sea en desarrollo de un decreto legislativo expedido durante el estado de excepción. Lo que no se compadecería con los mandatos contenidos en la Constitución y las leyes que disponen el ejercer un real y efectivo control sobre los actos administrativos proferidos por las autoridades durante los estados de excepción y que tengan relación directa con las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para conjurar la crisis y superar así los efectos perjudiciales de la situación.

Y se destaca de la referida providencia del Consejo de Estado:

"A juicio de esta Sala, los hechos que dieron lugar al Estado de Emergencia declarado por el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, son más que conocidos por todo el país, al igual que las medidas que se

⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, auto del 15 de abril de 2020, Exp. 2020-01006-00 CIL. M.P. Dr. William Hernández Gómez.

requieren para evitar el contagio y propagación del Coronavirus COVID – 19 y no se requiere que se repitan en cada acto que, a nivel local o sectorizado, se expida para concretar en el ámbito de sus competencias las medidas transitorias destinadas a superar los efectos perjudiciales de la situación”.

(...)

Y es que las causas que dieron lugar a la declaratoria del presente Estado de Emergencia han afectado todos los sectores de la vida nacional, tanto sociales, como administrativos y económicos, por lo tanto, no le resta la procedencia de este medio de control, el que la resolución, objeto de análisis, haya sido expedida para ajustar sus funciones misionales a la medida del aislamiento preventivo obligatorio tomada por el Decreto 457 de 2020, pues esta disposición hace parte de todo el ordenamiento que ha sido necesario expedir para conjurar la crisis de la pandemia por el COVID-19, por lo tanto, contrario a lo expresado por el Ministerio Público, la conexidad de la Resolución 695 con el Estado de Emergencia y el Decreto 417 de 2020 no es aparente, es innegable”.

En ese entendido, entonces, al tratarse en el sub lite el decreto objeto de control de un acto de contenido general, proferido por el alcalde en ejercicio de la función administrativa como jefe de la administración, y, si bien, en su epígrafe -como se consignó- no se citó como sustento legal un decreto legislativo expedido al amparo del estado de excepción, dicha circunstancia no inhibe el estudio de legalidad, en tanto lo realmente importante, al tenor de una interpretación amplia y sistemática que supere el criterio textualista, es que las decisiones contenidas en el acto estén realmente encaminadas -como en este caso- al desarrollo de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional a partir de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante Decreto 417 de 17 de marzo de 2.020, que no son otras que tratar de controlar y/o evitar la propagación del virus Covid-19, decreto que habilita la adopción de una serie de medidas -entre ellas, la declaratoria de calamidad pública.

En consecuencia, pasa la Sala a efectuar el control material del acto objeto de CIL.

5.6.2. Examen material:

Se precisa que la verificación de la conformidad material se hará siguiendo los elementos del acto administrativo, es decir, la competencia, motivación, finalidad, procedimiento para su expedición y el objeto o materia de la decisión.

- De la competencia.

Como quedó visto, al amparo del artículo 315 Constitucional, el alcalde del municipio de San Vicente del Caguán, como primera autoridad territorial y, por consiguiente, jefe de la administración municipal, tiene la potestad administrativa

para adoptar e implementar las medidas que sean necesarias tendientes a proteger la vida, integridad y salud de los habitantes de su territorio.

Así, con miras a lograr controlar el contagio y/o mitigar la propagación del COVID-19, le corresponde adelantar todas las gestiones que sean necesarias e indispensables tendientes a afrontar la crisis, tal como lo dispuso en el acto objeto de CIL al declarar la situación de calamidad pública.

- Motivación:

Como sustento para su expedición, se lee en sus considerandos que mediante Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y la Protección Social declaró la emergencia sanitaria por causa de la pandemia del coronavirus – COVID-19- en todo el territorio nacional; que de conformidad con el artículo 1° de la Ley 1523 de 2012, la gestión del riesgo constituye una política indispensable, que es responsabilidad de todas las autoridades; que gobernadores y alcaldes tienen asignada la competencia para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad, conforme al artículo 12 de la citada Ley 1523. Refiere como hecho público, que Colombia atraviesa una situación grave en materia de salud, causada por la pandemia del virus Covid-19 declarada así por la OMS, quien instó a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, conformación, aislamiento y monitoreo de los presuntos casos, así como el tratamiento de los ya confirmados y la promoción de medidas preventivas.

Expone también que el Consejo Municipal del Riesgo de Desastres, en reunión del 20 de marzo de 2020, emitió concepto favorable para la declaratoria de calamidad pública en el municipio de San Vicente del Caguán, atendiendo los criterios del artículo 59 de la Ley 1523 de 2012.

Y, en consecuencia, en la parte resolutive del acto sujeto a control se procedió a declarar la situación de calamidad pública por el término de seis (6) meses; ordenando al Comité Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres, elaborar y adoptar el plan de acción específico para dar respuesta a la presente calamidad pública y establece plan de seguimiento y control.

Se tiene, entonces, que el acto se encuentra debidamente motivado, en cuanto se describieron las razones de hecho y derecho que llevaron a la administración municipal a decretar la situación de calamidad pública con miras a evitar o minimizar la propagación del Coronavirus COVID-19-.

-Finalidad:

Resulta claro que con la expedición del acto sujeto a revisión lo que se busca es adoptar medidas tendientes a preservar la vida de los habitantes del ente territorial, ante la amenaza que representa la propagación del nuevo coronavirus COVID 19; pretendiendo así contar acciones de prevención, inspección, manejo, control y respuesta, necesarias para su contención y mitigación.

- Procedimiento para su expedición:

Una vez el Presidente de la República mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2.020 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, al día siguiente profirió el Decreto **418 del 18 de marzo de 2020** "por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público".

Decreto que en su artículo segundo, párrafo primero, dispuso lo siguiente:

"Artículo 2: Aplicación de instrucciones en materia de orden público del Presidente de la República. (...)

Parágrafo 1: 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. (Se resalta)

Se tiene, entonces, que se consagró un requisito previo a la expedición de los actos que profieran las autoridades territoriales relacionados con el orden público, consistente en coordinar los mismos con el Gobierno Nacional a efectos de que estén en concordancia con las instrucciones dadas por el Presidente de la República.

De igual forma, mediante Circular Externa del 19 de marzo de 2020 emitida por la Ministra del Interior, se dispuso lo siguiente:

"1. Los Gobernadores, alcaldes distritales y municipales, al momento de disponer acciones transitorias de policía en materia de orden público, con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en su jurisdicción, y mitigar sus efectos, deberán enviar al Ministerio del Interior el proyecto de la medida transitoria que pretenden adoptar. Esta información deberá ser remitida al correo electrónico covid19@mininterior.gov.co ***para la revisión del Gobierno Nacional.***

2. Para efectos de coordinación, el proyecto de la medida transitoria deberá ser informado previamente a la fuerza pública de la respectiva jurisdicción, de lo cual se allegará evidencia al Ministerio del Interior (...)". (Se destaca)

Al revisar el contenido del acto sujeto a control, que declaró la situación de calamidad pública en el municipio de San Vicente del Caguán, medida que se

relaciona con la noción de orden público¹⁰ y observar que no se hacía alusión alguna al cumplimiento de dicho requisito previo, el despacho del magistrado ponente¹¹ dispuso oficiar al alcalde municipal a efectos que acreditara su cumplimiento, recibiendo respuesta mediante oficio de fecha 9 de junio de 2.020, en el sentido de informar que la administración municipal, a través de correo electrónico, había comunicado al Ministerio del Interior sobre las medidas adoptadas.

Revisada la constancia de envió del correo electrónico mediante el cual se informó al Ministerio del Interior sobre las medidas y órdenes adoptadas por la administración municipal, se observa que data del día 24 de marzo de 2020, es decir, del mismo día de expedición del Decreto 045 del 24 de marzo de 2020; no cumpliéndose así con el requisito previo de formación del acto administrativo, en tanto **no se coordinó previamente** con el Gobierno Nacional como lo exige el Decreto 418 del 19 de marzo de 2020.

En efecto, no puede tenerse por satisfecha la exigencia legal de coordinar previamente con el Gobierno Nacional las medidas a adoptar relativas al orden público, por el hecho de que se haya informado de manera simultánea a la expedición del acto sujeto a estudio de legalidad, en tanto la razón de ser de dicho requerimiento es que sólo se adopten las medidas que hayan sido previamente coordinadas con el Gobierno Nacional.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 137 del CPACA, la nulidad de los actos administrativos de carácter general procederá cuando hayan sido expedidos en forma irregular. Lo cual aplica en el sub lite, en tanto se omitió el cumplimiento de un requisito previo a la formación del acto.

Sobre la referida causal de nulidad, el Consejo de estado precisó en sentencia del 13 de marzo de 2.009, lo siguiente:

"(...) 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

¹⁰ Dentro de los considerandos del Decreto 418 de 2020, "por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público", se expuso como soporte para su expedición: "Que la Corte Constitucional en sentencia 1999, ha definido **la calamidad pública** como: "una o infortunio que intempestivamente a sociedad o a un sector importante ella ... ". La calamidad alude, entonces, a un episodio traumático, derivado de causas naturales o que altera orden económico, social o ecológico, y que ocurre de manera imprevista y sobreviniente. Al respecto, la Corte ha señalado que "los acontecimientos, no solo deben una entidad propia de alcances e intensidad traumáticas, logren conmocionar o trastocar el orden económico, o ecológico, lo cual su gravedad, sino que, además, deben constituir una imprevista, y por diferentes a los que se producen regular y cotidianamente, sobrevinientes a situaciones que normalmente se presentan en el discurrir la actividad de la en sus diferentes manifestaciones y a las cuales debe la utilización sus competencias normales" (Se destaca)

¹¹ Según auto del 4 de junio de 2.020

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.”.

Se trata, entonces, de una irregularidad no subsanable, en tanto el requisito previo exigido en el decreto 418 está orientado a garantizar que en las decisiones que tomen los mandatarios seccionales -con ocasión del estado de excepción decretado- donde se vea involucrado el orden público, y la calamidad pública goza de dicha calificación, estén en consonancia con las directrices del gobierno central, lo que, a su vez, permite que no se vayan a ver infringidos los derechos fundamentales de los ciudadanos.

Ahora bien, podría pensarse que la referida coordinación previa no se hace necesaria cuando se trate de actos que se remiten a lo dispuesto en normas del orden nacional, o se limitan a reproducir su contenido o refieren acoger en su integridad las mismas; lo cual, sin embargo, no puede ser así, en tanto se requiere que el Ministerio del Interior, al tenor de lo dispuesto en el Decreto 418 del 18 de marzo de 2.020, tenga la oportunidad de revisarlas, con el fin de verificar su contenido y poder establecer que, en efecto, se trata de la sola remisión o reproducción de dichas disposiciones nacionales, si se tiene en cuenta que bien puede ocurrir que se le introduzcan adiciones o modificaciones por la autoridad territorial.

En conclusión, considera la Sala que al haberse pretermitido el procedimiento legal dispuesto para su expedición, el Decreto 045 del 24 de marzo de 2020 expedido por el alcalde de San Vicente del Caguán se encuentra viciado de nulidad por expedición irregular y así se declarará.

DECISIÓN:

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo del Caquetá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR LA NULIDAD del Decreto No. 045 del 24 de marzo de 2020 proferido por el alcalde del municipio de San Vicente del Caguán, *Por el cual se declara la situación de calamidad pública en el municipio de San Vicente del Caguán -Caquetá con ocasión de la emergencia sanitaria decretada en el territorio nacional, situación epidemiológica causada por el coronavirus (covid-19) y se dictan otras disposiciones destinadas a mitigar los impactos de riesgo dentro de la emergencia sanitaria”,* de conformidad con lo expuesto en la parte motiva.

Expediente No. 18-01-23-33-000-2020-00054-00

Medio de control: Control Inmediato de Legalidad del Decreto Municipal N° 045 del 24 de marzo de 2020, proferido por el Municipio de San Vicente del Caguán

Asunto: FALLO.

SEGUNDO: En firme esta providencia, archívese el expediente.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

Los Magistrados,



PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE



LUIS CARLOS MARÍN PULGARÍN



NÉSTOR ARTURO MÉNDEZ PÉREZ



YANNETH REYES VILLAMIZAR
(Salva voto)