



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

MAGISTRADO PONENTE: PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE

Florencia, treinta (30) de junio de dos mil veinte (2.020)

Expediente No.	18-01-23-33-000-2020-00054-00
Medio de control:	Control Inmediato de Legalidad del Decreto N° 038 del 24 de marzo de 2020, proferido por la alcaldesa del Municipio de Milán.
Asunto:	Sentencia No. <u>070</u>

Procede la Sala Plena de la Corporación a decidir sobre el control inmediato de legalidad del Decreto No. 038 del 24 de marzo de 2020 proferido por la alcaldesa del municipio de Milán, ***"Por el cual se adoptan instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria, se establecen medidas de orden público, lineamientos y recomendaciones para la contención de la pandemia por el Coronavirus – COVID -19 en el Municipio de Milán y se dictan otras disposiciones"***.

I. ANTECEDENTES.

1.1. Remisión del decreto para estudio inmediato de legalidad.

El Decreto 038 del 24 de marzo de 2.020 fue remitido al Tribunal por la alcaldesa del Municipio de Milán, 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 2 de abril de 2.020, el Despacho avocó conocimiento en única instancia del referido decreto, ordenando su notificación personal a la señora alcaldesa, 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. EL DECRETO OBJETO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

El Decreto 038 del 24 de marzo de 2.020 proferido por la alcaldesa del municipio de Milán¹, dispuso en su parte resolutive:

"ARTÍCULO PRIMERO. *ADOPTAR en toda la jurisdicción del Municipio de Milán, la orden de AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO para las personas habitantes y se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos, con las excepciones previstas en el presente decreto, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*

ARTÍCULO SEGUNDO. *Adóptense las excepciones que permitirán el derecho de circulación de las personas en los siguientes casos o actividades:*

- 1. Asistencia y prestación de servicios de salud.*
- 2. Adquisición de bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.*
- 3. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 60 años, personas en condición de discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal.*
- 5. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.*
- 6. Las labores de las misiones médicas, las prestaciones de los servicios profesionales, administrativas, operativas 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 centros de salud o IPS, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud.*
- 8. El funcionamiento de establecimientos comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.*
- 9. Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.*
- 10. Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.*
- 11. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en supermercados minoristas y mercados al detal y podrán comercializar por entrega a domicilio.*
- 12. Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por*

¹ Como fundamento legal para su expedición, se citaron en el epígrafe las siguientes normas: artículos 1, 2, 49, 287, 305, 311 y 315 de la Constitución Política; la Leyes 136 de 1994 artículo 91, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, 715 de 2001 y 1801 de 2016; los Decretos del Orden Nacional No. 417, 418 y 457 de 2020; la Resolución Nacional No. 385 del marzo 12 del 2020; las Circulares Conjuntas Externas No. 011 de marzo de 2020 (Ministerio de Salud y Ministerio de Comercio) y 018 del 10 de marzo de 2020 (Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo Y Departamento de la Función Pública); los Decretos del orden departamental Nos. 000266 de marzo 18/2020 y 000282 de marzo 23/2020.

causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

13. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.

14. Las actividades de los muelles fluviales de servicio público y privado, exclusivamente para el transporte de carga.

15. Las actividades de dragado.

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

17. El funcionamiento de la infraestructura de las telecomunicaciones: 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.

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

19. La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago.

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

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

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

23. 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.

24. 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.

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

Parágrafo 1. *Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones por la administración municipal.*

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

Parágrafo 3. *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 4. 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.

ARTICULO TERCERO. Prohíbese el consumo de bebidas embriagantes dentro de la jurisdicción del Municipio de Milán, en espacios abiertos, públicos y establecimientos de comercio, a partir de la vigencia del presente decreto y hasta el día 13 de abril de 2020.

Parágrafo 1. Ordenar el cierre de establecimientos de consumo de bebidas alcohólicas en la jurisdicción del municipio, hasta el día 13 de abril de 2020.

Parágrafo 2. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

ARTICULO CUARTO. Activar la disponibilidad permanente del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, hasta que se levante la declaratoria de calamidad pública, a fin de garantizar la articulación de éste con los prestadores de servicios de salud, educación y cuerpos de socorro que hacen presencia en la jurisdicción del Municipio, para el desarrollo de las siguientes actividades:

- 1) Acatar y promover todas las medidas de promoción, prevención y autocuidado de la salud, socializadas desde el Gobierno Nacional (Ministerio de Salud y Protección Social), y las que se definan desde el departamento, en los diferentes actos administrativos que con motivo del tema de CORONAVIRUS (COVID-19), se han emitido y los que se promulguen.
- 2) Articular con la Secretaria de Salud Departamental, EPS, centros de salud, el fortalecimiento del sistema de vigilancia epidemiológica para identificar oportunamente cualquier evento sospechoso de CORONAVIRUS (COVID-19), que se pudiera presentar en la jurisdicción municipal, garantizando con los prestadores la atención inmediata y el aislamiento requerido.
- 3) Promover un modelo de Atención Primaria en Salud que priorice las zonas rurales y rurales dispersas, con especial énfasis en el cuidado del adulto mayor.

ARTÍCULO QUINTO. Invitar e exhortar a los comerciantes y propietarios de las unidades económicas (tiendas, graneros, supermercados, restaurantes, venta y comercialización de toda clase de mercancías) con jurisdicción en el Municipio, la implementación y aplicación de medidas administrativas y sanitarias para la contención del CORONAVIRUS (COVID-19), en atención y aplicación a la Directiva Presidencial No. 02 del doce (12) de marzo de 2020, en sus instalaciones como las siguientes:

- a. Instaurar e implementar el trabajo flexible y virtual, conforme a los lineamientos que emita el Gobierno Nacional.
- b. Conminar a sus empleados, trabajadores, usuarios y visitantes, a realizar el lavado de manos cada tres (3) horas durante su permanencia en las instalaciones de las unidades económicas.
- c. Evitar el contacto físico (saludo de mano, de beso, abrazos).
- d. No hacer préstamo de equipos de cómputo, celulares, esteros, lápices, u otros elementos asociados al trabajo.
- e. Desinfectar frecuentemente todas las áreas de trabajo y áreas comunes.
- f. Los empleados y trabajadores que presenten cuadro o sintomatología de enfermedad respiratoria deberán reportarlo a las autoridades de salud competentes.
- g. No hacer reuniones o eventos.
- h. Promover la atención por canales virtuales y telefónicos.

i. Acatar y promover todas las medidas de promoción, prevención y autocuidado de la salud socializadas desde el Ministerio de Salud y Protección Social, y las que se definan desde la nación, el departamento y el municipio en las diferentes circulares, decretos y demás que con motivo del tema de CORONAVIRUS (COVID19) existan y se emitan.

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

<i>PICO Y CEDULA DE ABASTECIMIENTO DE BIENES Y SERVICIOS</i>		
<i>DIA</i>	<i>HORARIO</i>	<i>ÚLTIMO NÚMERO DE CEDULA</i>
<i>LUNES</i>	<i>De 08:00 am a 12:00 m De 02:00 m a 06:00 m</i>	<i>1 - 8 - 5</i>
<i>MARTES</i>	<i>De 08:00 am a 12:00 m De 02:00 m a 06:00 m</i>	<i>9 - 6</i>
<i>MIÉRCOLES</i>	<i>De 08:00 am a 12:00 m De 02:00 m a 06:00 m</i>	<i>3-0-7</i>
<i>JUEVES</i>	<i>De 08:00 am a 12:00 m De 02:00 m a 06:00 m</i>	<i>1 - 8</i>
<i>VIERNES</i>	<i>De 08:00 am a 12:00 m De 02:00 m a 06:00 m</i>	<i>5-2 - 9</i>
<i>SÁBADO</i>	<i>De 08:00 am a 12:00 m De 02:00 m a 06:00 m</i>	<i>6-3-0</i>
<i>DOMINGO</i>	<i>De 08:00 am a 12:00 m De 02:00 m a 06:00 m</i>	<i>7 - 4</i>

ARTÍCULO SEPTIMO. Ordenar a los establecimientos dedicados a la venta y manipulación de alimentos, (restaurantes, etc.), hogares geriátricos (centros de vida y ancianato) el fortalecimiento de las buenas prácticas en la manipulación higiénica de alimentos, conforme a los lineamientos de las autoridades de salud y los protocolos para la contención del COVID-19. Así mismo se recomienda a la población en general evitar el consumo de alimentos que no cuenten con buenas prácticas en su manipulación.

ARTÍCULO OCTAVO. Ordenar el cierre de la red de parques, polideportivos, gimnasios, bibliotecas públicas a partir de las 00:00 horas del día 25 de marzo, hasta el día 13 de abril de 2020.

ARTÍCULO NOVENO. Suspender las actividades de las escuelas de formación deportivas y culturales, así como la realización de eventos deportivos y culturales; restringir visitas a hogares geriátricos, actividades del adulto mayor, reuniones en salones comunales y sociales, y realización de asambleas presenciales de juntas de acción comunal a partir de las 00:00 horas del día 25 de marzo, hasta el día 13 de abril de 2020.

ARTÍCULO DECIMO. Se establece como medida preventiva de carácter excepcional, ocasional y temporal y hasta que se supere la emergencia sanitaria por causa del

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

Medio de control: Control Inmediato de Legalidad del Decreto Municipal N° 038 del 24 de marzo de 2020, proferido por el Municipio de Milán.

Asunto: FALLO.

Coronavirus COVID-19, el teletrabajo o trabajo remoto (en casa) para los funcionarios públicos y/o contratistas de la Administración Municipal de Milán; con el fin de fortalecer las medidas de distanciamiento social y aislamiento, condición fundamental para la contención y mitigación de la Pandemia del COVID-19. Para ello, se debe acudir a las tecnologías de información y comunicación, sin que esto constituya la modalidad de teletrabajo de conformidad con lo previsto en el numeral 4 del artículo 6 de la Ley 1221 de 2008 "Por la cual se establecen normas para promover y regular el teletrabajo y se dictan otras disposiciones"

Implementar el uso de herramientas colaborativas, tales como:

- *Acudir a canales virtuales institucionales, nacionales, transmisiones en vivo para realizar conversatorios y correos institucionales.*
- *Usar las herramientas tecnológicas para comunicarse, trabajo colaborativo y telepresencia - videoconferencia, para evitar el uso, impresión y manipulación de papel.*
- *Se establecen canales de atención oficiales de la Alcaldía de Milán (Se anexa y hace parte integral del presente Decreto)*

Los funcionarios públicos y/o contratistas de la Administración Municipal continúan en el cumplimiento de las obligaciones a su cargo que garanticen la continuidad de la prestación del servicio de la administración municipal, utilizando como medio las tecnologías de información y comunicaciones.

Se establecerán las entregas puntuales con los jefes inmediatos, quienes serán los encargados de realizar control y monitoreo. El incumplimiento de estas obligaciones será sujeto a sanción y la normativa aplicable.

Las peticiones, quejas y reclamos PQRS se atenderán a través de plataforma virtual: www.milan-caqueta.gov.co y correo electrónico: archivo@milan-caqueta.gov.co Líneas telefónicas: 3103191755 y 3114615186.

PARAGRAFO 1. *Las respuestas a las peticiones, quejas y reclamos se darán por la ruta de atención de ciudadanos a través del correo electrónico.*

(Conc. Numeral 13 Decreto Nacional 457 del 22 de marzo de 2020)

(Conc. Decreto Nacional 464 del 22 de marzo de 2020)

(Conc. Directiva Presidencial No. 02 del 12 de marzo de 2020)

ARTICULO DECIMO PRIMERO. *Conforme a lo indicado en el Decreto Nacional No. 460/2020, la Comisaria de Familia, continuará prestando sus servicios de atención al público de manera ininterrumpida, a partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, para garantizar la atención a los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo, y de manera especial frente a la protección en casos de violencias en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes, adoptando medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID-19.*

ARTICULO DECIMO SEGUNDO. *Se ordena a la Secretaria de Hacienda, revisar, evaluar y presentar, dentro de los cinco días siguientes, los proyectos de actos administrativos que sean pertinentes para ampliar los plazos para la presentación de declaración tributaria y pagos de los impuestos (tributarios, no tributarios, tasas, multas y sanciones), y la suspensión de los términos de los procesos persuasivos y coactivos.*

ARTÍCULO DECIMO TERCERO. Suspenden en la jurisdicción del Municipio de Milán, en espacios abiertos y cerrados (públicos y privados) la realización de cualquier tipo de reunión, aglomeración, evento social, cívico o político público o privado a partir de las 00:00 horas del día 25 de marzo, hasta el día 13 de abril de 2020.

ARTÍCULO DECIMO CUARTO. Ordenar a la Coordinación de Educación y Salud del Municipio de Milán, mantener contacto telefónico y virtual permanente, articular y sumar sinergias con los funcionarios directivos de la secretaría de educación y salud del Departamento de Caquetá, sobre las medidas y directrices que imparta el Gobierno Departamental a favor de la comunidad y público en general, a fin de que sirvan de puente para su promoción y socialización.

ARTÍCULO DECIMO QUINTO. Acatar las medidas establecidas en las Circulares anexas del presente Decreto para prevenir los factores de riesgo de introducción y propagación del COVID-19 en el Municipio de Milán².

Anexo 1: Circular 004 Secretaría de Gobierno Municipal

Anexo 2: Circular 001 y 002 Secretaría de Planeación Municipal

Anexo 3: Circular Conjunta 001 Secretaría de Hacienda Municipal y Coordinación de Salud Municipal

Anexo 4: Circular 001 Coordinación de Educación Municipal

Anexo 5: Circular 001 Coordinación de Deporte, Cultura y Turismo

Anexo 6: Comisaría de Familia Municipal

Anexo 7: Circular Conjunta 001 Empresas de Servicios Públicos del Municipio

ARTÍCULO DECIMO SEXTO. 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 a nivel Municipal.

ARTICULO DECIMO SEPTIMO. Envíese copia del presente Decreto al Ministerio del Interior, Ministerio de Salud y Protección Social, Consejo Departamental de Gestión de Riesgo y Desastres, Gobernación de Caquetá, así como a la Contraloría General de la Nación y Contraloría Departamental del Caquetá.

ARTICULO DECIMO OCTAVO. 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.

² -Por medio de la circular 01 de fecha 18 de marzo de 2.020 emanada de la Coordinación de Educación Municipal, dirigida a los rectores y docentes de los centros educativos del municipio, se imparten directrices para la prevención, manejo y control del COVID-19.

-Por medio de la circular 001 de fecha 18 de marzo de 2.020 emanada de la Secretaría de Planeación Municipal, dirigida a las empresas de transporte terrestre y fluvial, se formulan medidas de prevención en relación con el COVID-19.

-Por medio de la circular 002 del 18 de marzo de 2.020 emanada de la Secretaría de Planeación Municipal, dirigida a la comunidad de la zona rural del municipio, se toman acciones para la contención del virus COVID-19.

-Por medio de la circular 004 del 20 de marzo de 2.020 emanada de la Secretaría de Gobierno Municipal, dirigida a los adultos mayores y centro de vida, se imparten medidas preventivas para la contención del COVID-19.

-Por medio de la circular 01 del 18 de marzo de 2.020 emanada de la Secretaría de Hacienda, dirigida a los comerciantes en general del municipio, se imparten recomendaciones para la contención del COVID-19.

ARTÍCULO DECIMO NOVENO. *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su expedición y deroga el Decreto Municipal N.º 035 y 036, podrá cesar sus efectos antes, cuando las causas que le dieron origen desaparezcan; prorrogarlo o modificarlo si persisten los fundamentos de hecho y derecho que le dieron origen”.*

III. INTERVENCIONES.

3.1. Municipio de Milán.

Manifestó que el Decreto No. 038 del 24 de marzo de 2020 fue expedido en cumplimiento de los parámetros señalados por el Presidente de la República en los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020, por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional; 418 del 17 de marzo de 2020 por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público; 420 del 18 de marzo de 2020 por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19; y 457 del 22 de marzo de 2020, por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por el coronavirus COVID19 y el mantenimiento del orden público.

Finalmente, resalta que se enviaron las comunicaciones respectivas al Ministerio del Interior, por lo que solicita se declare la legalidad del decreto objeto del presente medio de control 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 señala que la sentencia que ponga fin al 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 presente 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. 035 del 20 de marzo de 2.020 proferido por la alcaldesa del municipio de Milán - 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 Nacional 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 nacional³, 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.

³ **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”.

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:

"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 infracción⁴.

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 Estado⁵ ya se ha encargado de precisar las características propias del control inmediato de legalidad, así: **(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

⁴ **"...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).

⁵ 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.

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 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 excepción⁶.

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 impersonal⁷, dirigida a toda la comunidad, en tanto se adoptan medidas transitorias de orden público, policivas y sanitarias para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la declaratoria de calamidad pública derivada de la pandemia causada por el Coronavirus (COVID-19).

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.

⁶ 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.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-620/04. M. P. Dr. JAIME ARAUJO RENTERÍA.

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

El acto sujeto a CIL fue expedido por la alcaldesa 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 decisiones encaminadas al óptimo manejo de la administración municipal, con la finalidad última de lograr la satisfacción de las necesidades básicas de la población, a fin de garantizar su bienestar; al igual que como jefe del orden público en el municipio, le corresponde velar por uno de sus elementos esenciales, como lo es la salubridad pública, a la vez que 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 declaración⁸.

⁸ 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-.

Al respecto se pronunció el Consejo de Estado en la sentencia del **19 de mayo de 2.020**⁹, 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, 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 2016"¹⁰.

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

⁹ **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.

¹⁰ 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.

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 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”.

Descendiendo al caso presente, se observa que el Decreto 038 del 24 de marzo de 2.020 si bien cita en el epígrafe como fundamento legal para su expedición, entre otras disposiciones, al Decreto 417 del 17 de marzo de 2.020, por medio del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, no cita un decreto legislativo que desarrolle dicho decreto declarativo; circunstancia que en forma alguna puede inhibir el estudio de legalidad del referido decreto, 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 referido estado de excepción, que no son otras que tratar de controlar y/o evitar la propagación del virus Covid-19, decreto declarativo que habilita la adopción de una serie de medidas encaminadas a conjurar la emergencia presentada.

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, la alcaldesa del ente municipal, como primera autoridad territorial y, por consiguiente, jefe de la administración, 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 disponer medidas de orden público y de salubridad.

- 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 10 de la Ley 1751 de 2015, el Estado es responsable de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud; que de conformidad con el artículo 198 de la Ley 1801 de 2016, son autoridades de policía, entre otros, el presidente de la República, los gobernadores y los alcaldes municipales y distritales, por lo que corresponde a la alcaldesa, como primera autoridad de policía en el municipio, adoptar las medidas y utilizar los medios necesarios para conservar el orden público, garantizar la seguridad ciudadana y la protección de los derechos y libertades públicas. 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.

En consecuencia, se procedió en su parte resolutive a adoptar las medidas tendientes a garantizar el orden público y la salud de los habitantes del municipio de Milán, arriba descritas (capítulo II).

En consecuencia, se procedió adoptar las medidas tendientes a garantizar el orden público y la salud de los habitantes del municipio de Milán. Para el efecto, se adoptó el aislamiento preventivo obligatorio a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, con las excepciones respectivas; se prohibió el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio hasta el 13 de abril de 2020; se activó de manera permanente el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres; se implementó el pico y cédula para el abastecimiento de bienes y servicios de acuerdo al último dígito de la cédula; se ordenó a los establecimientos de comercio dedicados a la venta y manipulación de alimentos, las buenas prácticas en su manipulación; se dispuso del cierre de parques, polideportivos, gimnasios y bibliotecas; la suspensión de actividades en escuelas de formación deportivas y culturales, así como la realización de eventos deportivos y culturales, al igual que las visitas a hogares geriátricos; se estableció como medida preventiva temporal el teletrabajo en casa; la suspensión de todo tipo de reuniones en espacios abiertos y cerrados; acatar las medidas establecidas en las diferentes circulares anexas al decreto para prevenir el contagio del COVID-19;

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 el estado 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.

- Procedimiento para su expedición:

Una vez el Presidente de la República mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 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, parágrafo 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 de revisión y observar que no se hacía alusión alguna al cumplimiento de dicho requisito previo, el despacho del magistrado ponente¹¹ dispuso oficiar a la alcaldesa del municipio de Milán a efectos que acreditara su cumplimiento, recibiendo respuesta mediante oficio de fecha 5 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 de orden público 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 en materia de orden público, se observa que data del día **25 de marzo de 2020**, es decir, **un día después** de la expedición del Decreto 038 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.

Así las cosas, 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 rendido un informe con posterioridad, en

¹¹ Según auto del 4 de junio de 2.020

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 CPACA¹², 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 2.009¹³, 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 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, 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.

No obstante lo anterior, observa la Sala que la disposición contenida en el artículo décimo segundo, en tanto no tiene relación alguna o no guarda una unidad con las medidas de orden público, policivas o de salubridad que se adoptan en el decreto sujeto a control y que requieren de la coordinación previa con el Ministerio del Interior, en la medida que se *"ordena a la Secretaria de Hacienda, revisar, evaluar y presentar, dentro de los cinco días siguientes, los proyectos de actos administrativos que sean pertinentes para ampliar los plazos para la presentación de declaración tributaria y pagos de los impuestos (tributarios, no tributarios, tasas, multas y sanciones), y la suspensión de los términos de los procesos persuasivos y coactivos"*, se observa que está en consonancia con las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional con ocasión del estado de excepción

¹² **Artículo 137. Nulidad.** Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general.

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." (Se resalta)

¹³ Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Radicado: 11001-03-26-000-2004-00020-00(27832). M. P.: Ramiro Saavedra Becerra. Actor: Consuelo Acuña Traslaviña.

tendientes a otorgar facilidades para que las personas puedan cumplir con sus obligaciones tributarias, razón por la cual se declarará ajustado a derecho.

En conclusión, considera la Sala que al haberse pretermitido el procedimiento dispuesto en el Decreto Nacional 418 del 18 de marzo en lo que concierne a las medidas de orden público contenidas en el Decreto 038 del 24 de marzo de 2020 expedido por la alcaldesa de Milán, se procederá a declarar su nulidad; salvo el contenido del artículo décimo segundo, que se declara ajustado a derecho, conforme a las razones indicadas en precedencia.

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 038 del 24 de marzo 2020, expedido por el por la alcaldesa del Municipio de Milán- Caquetá, "*Por el cual se adoptan instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria, se establecen medidas de orden público, lineamientos y recomendaciones para la contención de la pandemia por el Coronavirus – COVID -19 en el Municipio de Milán y se dictan otras disposiciones*", salvo el contenido del artículo décimo segundo, que se declara ajustado a derecho, conforme a las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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)