

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAQUETÁ

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

RADICACIÓN: 18-001-23-33-000-2020-00049-00
MEDIO DE CONTROL: Control Inmediato de Legalidad
ACTO ADMINISTRATIVO: Decreto Nro. 047 del 24 de marzo de 2020, de la Alcaldía Municipal de San Vicente del Caguán, Caquetá

Magistrado Ponente: Dr. Néstor Arturo Méndez Pérez

Acta de discusión: No. 015 de la fecha.

Agotado el trámite de que trata el artículo 185 del CPACA, procede la Sala Plena a proferir la sentencia que pone fin a la actuación de control inmediato de legalidad (CIL) del Decreto nro. 047 del 24 de marzo de 2020, por medio del cual *“se imparten instrucciones en el marco de la Emergencia Sanitaria y Calamidad Pública generada por la pandemia del COVID-19, para la protección de los habitantes del Municipio de San Vicente del Caguán – Caquetá y la preservación del Orden Público”* expedido por el Alcalde Municipal de ese municipio.

1. ANTECEDENTES.

1.1 Recibido de la Alcaldía Municipal de San Vicente el referido decreto, a fin de que se ejerza el control de que trata el artículo 136 del CPACA, y habiendo sido repartido al Despacho Primero de esta Corporación, el 30 de marzo de 2020 se avocó conocimiento y se dispuso el trámite del artículo 185 del CPACA.

1.2 La Señora Agente del **Ministerio Público** recorrió el traslado entonces ordenado, rindiendo concepto en el que (a) expuso algunas consideraciones sobre el marco normativo regulatorio del control inmediato de legalidad; (b) señaló que el decreto revisado cumple los requisitos formales para su expedición; (c) en cuanto a los sustanciales considera que, en general, las medidas adoptadas se ajustan a derecho pues no desconocen los derechos sociales de los trabajadores, ni los derechos fundamentales, y se justifican por la gravedad de la crisis actual, que se agudiza en Caquetá por su deficiente red hospitalaria, de manera que satisfacen los estándares de necesidad, proporcionalidad, conexidad y temporalidad, que estima aplicables al juicio de validez.

Sin embargo, afirma, algunas de las disposiciones han de anularse por incumplir tales estándares, según expone en forma razonada: el parágrafo 1º del artículo 4º, numeral 2, el artículo 7º, el parágrafo 3º del artículo 4º, y el primer parágrafo del artículo 5º.

Cumplidos, entonces, los trámites establecidos en el artículo 185 del CPACA, se procede a ejercer control de legalidad sobre el Decreto 047/20.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia del Tribunal.

De acuerdo con el artículo 151-14 del CPACA, esta Corporación es competente por la materia para ejercer en única instancia el CIL sobre el Decreto antes referido, que –en términos del artículo 136 ibidem- es acto de carácter general (no relativos a situaciones jurídicas individuales o subjetivas), proferido por autoridad territorial (el Señor Alcalde Municipal de San Vicente del Caguán), en ejercicio de la función administrativa, y como desarrollo de algunos decretos legislativos expedidos en Estado de Excepción, según se verá adelante. También lo es por razón del territorio, al estar San Vicente del Caguán (donde se expidió los decretos) ubicado en el Departamento de Caquetá.

2.2. Alcance del Control Inmediato de Legalidad.

Constituye, el CIL, un mecanismo establecido como forma de restablecer el equilibrio de poderes que inevitablemente se ve alterado con la asunción de extraordinarias potestades por parte del Ejecutivo (nada menos que la de legislar, para empezar; pero también la de suspender leyes e imponer restricciones al ejercicio de los derechos ciudadanos).

Haciendo suyas las palabras de la sentencia mediante la cual la Corte Constitucional revisó el proyecto de ley estatutaria de los Estados de Excepción, el Consejo de Estado¹ puntualizó:

“Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”.

Este medio de control ha sido caracterizado por el H. Consejo de Estado² por los siguientes rasgos: *su carácter jurisdiccional*³, *su integralidad*, *su autonomía*⁴, *su inmediatez*⁵, *su oficiosidad*⁶ y *el tránsito de su fallo a cosa juzgada relativa*⁷

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

² Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ, Radicación: 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA).

³ “(...) habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia (...).”

⁴ “Consistente en que resulta “posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan”.

⁵ “(...) el control es automático, o como lo dice el art. 20 de la ley 137: ‘inmediato’, porque tan pronto se expide la norma el Gobierno debe remitirlo a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente. Ahora, esta clase de control tiene las siguientes características: “i) No impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos.

“ii) No es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial para que proceda el control, ya que una cosa es la existencia del acto y otra su publicidad con fines de oponibilidad y exigibilidad. (...).

“iii) También es automático o inmediato porque no se requiere de una demanda de nulidad para que la jurisdicción asuma el control. Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien lo expide, y sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es la ley misma, no una demanda formal.

⁶ “(...) consistente en que si la entidad autora del acto incumple con el precitado deber de envío del mismo a esta Jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones respectivas de forma oficiosa ‘o, incluso, como resultado del ejercicio del derecho constitucional de petición formulado ante él por cualquier persona”.

⁷ “(...) habida consideración de que si bien el control automático o ‘inmediato’ en cuestión, según se ha explicado, tiene por objeto establecer la conformidad del acto examinado para ‘con el resto del ordenamiento jurídico’, razones tanto de índole pragmático (...) como de contenido estrictamente jurídico, justifican que el Juez de lo Contencioso Administrativo ejerza la facultad que, sin lugar a la menor hesitación, le concierne, consistente en fijar, en cada caso, los efectos de sus pronunciamientos (...).”.

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

“(ii) Su integralidad, en la medida en que los actos enjuiciados ‘deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico’ y la fiscalización que debe acometer el juez administrativo respecto del acto respectivo incluye

“... la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de ‘conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos’”.

2.3. Examen de la legalidad del decreto 47 de 2020.

2.3.1 El Acto Revisado:

El Decreto 47 de 2020 fue expedido por la Alcaldía Municipal de San Vicente invocando *“sus atribuciones legales y constitucionales”*, y refiriendo en su parte motiva los artículos 2º, 209 y 315 de la Constitución, la Ley 1523 de 2012⁸, el decreto nacional 457 de 2020⁹, el decreto departamental 282 de 2020, y relacionando algunas medidas previamente tomadas por el Municipio.

Señaló también como motivación la existencia de la pandemia de Covid-19, haciendo referencia a su gravedad y peligrosidad y a los mecanismos mediante los cuales se produce su contagio. Y dispuso en su parte resolutive:

“ARTÍCULO PRIMERO. *Adoptar integralmente en el Municipio de San Vicente del Caguán – Caquetá el Aislamiento Preventivo Obligatorio, Ordenado en el Artículo 1 del Decreto 00457 del 22 de Marzo de 2020, a partir de las cero horas 00:00 AM del 25 de marzo de 2020 y hasta las cero horas 00:00AM del lunes 13 de abril de 2020, en todo el Territorio Nacional, con el objeto de contener la propagación del virus COVID-19.*

Para efectos de lograr el Aislamiento Preventivo Obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en todo el territorio nacional, con las garantías y excepciones previstas en el artículo 3 del Decreto 457 de 2020 a saber:

- 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 (Solo 1 persona por núcleo familiar).*
- 3. Desplazamiento a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales.*
- 4. Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.*
- 5. Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.*

⁸ *“Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.”.*

⁹ *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.”.*

6. Misiones médicas de la OPS y organismos internacionales de la salud.
7. Cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud. El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.
8. Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.
9. Servicios funerarios, entierros y cremaciones.
10. Cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (1) insumos para producir bienes de primera necesidad; (2) bienes de primera necesidad, (3) alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.
11. Cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos, productos agropecuarios, piscícolas y pecuarios, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte para hacer estas actividades.
12. La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos comerciales y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas, de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio.
13. Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado y del personal de las misiones diplomáticas y consulares necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.
14. Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.
15. Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria nacional y de defensa.
16. Actividades de los puertos de servicio público y privado, exclusivamente para el transporte de carga.
17. Actividades de dragado marítimo y fluvial.
18. Revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y las obras de infraestructura que no pueden suspenderse.
19. Actividades necesarias para la operación aérea y aeroportuaria.
20. Comercialización de los productos de los establecimientos gastronómicos mediante plataformas y entregas a domicilio. Restaurantes que estén dentro de los hoteles solo podrán atender a los huéspedes.
21. Las actividades estrictamente de la industria hotelera para atender sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.
22. El funcionamiento de la infraestructura crítica (computadores, redes de comunicaciones, datos e información) cuyas fallas puedan impactar la seguridad de la economía y salud pública.
23. El funcionamiento y operación de call centers, centros de contactos, soporte técnico y procesamiento de datos.
24. Servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que prestan el servicio de aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y de edificios donde funcionen los servicios exceptuados.
25. Actividades necesarias para la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de (1) servicios públicos; (2) cadena logística de insumos, suministros, abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, GLP, (3) cadena logística de insumos,

producción, abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (4) el servicio de internet y telefonía.

26. La prestación de servicios bancarios financieros, de operadores postales de pago, central de pago, central de riesgo, transporte de valores y actividades notariales.

27. Servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.

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

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

30. Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos indispensables de empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.

31. La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales, por su estado de avance de obra o de sus características presentes riesgos estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.

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

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

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

ARTICULO SEGUNDO. *Adoptar integralmente en el Municipio de San Vicente del Caguán – Caquetá las Excepciones al Aislamiento Preventivo Obligatorio establecida por la Gobernación del Departamento del Caquetá mediante el artículo 2 del Decreto 000282 del 23 de Marzo de 2020 a saber:*

- 1. Quienes están debidamente acreditados como miembros de la fuerza pública, ministerio público (Procuraduría Regional, personerías municipales y defensoría del pueblo), defensa civil, cruz roja, cuerpos de bomberos, organismos de socorro, funcionarios del instituto Colombiano de bienes familiar, de la fiscalía general de la nación, unidad nacional de protección UNP, servidores del INPEC, servidores de la rama judicial que ejerzan funciones de control de garantías y las autoridades que cumplan funciones de policía y tránsito, así como los servidores públicos y contratistas estatales para el cumplimiento de actividades relacionada con la declaratoria de calamidad pública, emergencia económica y recolección de datos.*
- 2. Vehículos y personal de vigilancia privada y empresas de transporte de valores, recaudo y correo y mensajería.*
- 3. Desplazamiento a servicios bancarios financieros y de operadores de pago y a servicios notariales. Se permitirá la circulación de una sola persona por núcleo familiar para realizar las actividades descritas en este numeral. Si quien debe salir realizar alguna de estas diligencias es mayor de 70 años, persona con discapacidad o enfermo con tratamiento especial que requiera asistencia de personal capacitado, podrá hacerlo acompañado de una persona.*
- 4. Por fuerza mayor o caso fortuito.*
- 5. El funcionamiento de la prestación de los servicios de empresas de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y centros hospitalarios, de asistencias, carcelarios y penitenciarios.*
- 6. La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, centrales de riesgo y actividades notariales, conforme a los horarios que establezcan las superintendencias de notariado y registro y financiera.*
- 7. Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia y ayuda humanitaria, espiritual y psicología.*
- 8. Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicas y privados, beneficios económicos periódicos sociales*

- BEPS- y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de seguridad social y protección social.*
9. *Personal sanitario de emergencia médica, ambulancias, vehículo, destinados a la atención, domiciliaria a pacientes, distribución de medicamentos y suministros médicos a domicilio siempre y cuando cuenten con plena identificación de la institución prestadora de servicios a la cual pertenecen.*
 10. *Toda persona que de manera prioritaria requiera atención de unos servicios en salud, su acompañante y las personas que se dediquen a la guarda y cuidado de adultos mayores, dependientes enfermos y personas en condiciones de discapacidad.*
 11. *Personal que labore en medios de comunicación, debidamente identificados y en estricto ejercicio de su labor.*
 12. *Personal operativo y administrativo aeroportuario, pilotos, tripulantes de transporte de carga o ambulancias aéreas exclusivamente, que ingresen al aeropuerto Gustavo Artunduaga Paredes en el municipio de Florencia, programados durante el periodo del aislamiento preventivo obligatorio nacional, debidamente acreditados con el documento y vestuario respectivo.*
 13. *Personal operativo y administrativo de empresas y vehículos de transporte de carga, alimentos, viveres, farmacéuticos, combustibles productos agropecuarios, agroindustriales, semovientes, programadas durante el periodo de aislamiento preventivo obligatorio nacional, debidamente acreditados con el documento y vestuario respectivo. Solo podrán movilizarse en dichos vehículos el conductor y un ayudante de labor, que en todo caso deberá ser mayor de 18 años y menor de 65 años.*
 14. *Vehículos y personal de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, telecomunicaciones, centro de llamadas, centro de contactos, centros de recaudos, centro de soporte técnico y plataforma de comercio electrónico. Se incluye la prestación de servicios indispensables de operación, mantenimiento y emergencias de servicio público domiciliarios como acueducto, alcantarillado, energía, aseo, relleno sanitario, gas natural, alumbrado público y servicios de telecomunicaciones debidamente acreditados por las respectivas empresas públicas y privadas a sus concesionarios.*
 15. *Trabajadores y personal de aquellas obras de infraestructura o de atención de programas sociales que deban ejecutarse o no pueden suspenderse, previa autorización de cada autoridad municipal debidamente acreditados con el documento y vestuario respectivo.*
 16. *Los servicios público individual de taxis, siempre y cuando se solicite telefónicamente o a través de plataformas, exclusivamente para la realización de alguna de las actividades o prestación de servicios contemplados en este decreto.*
 17. *Personal y vehículos que realicen las actividades de producción, comercialización y abastecimiento de viveres y productos de aseo, productos farmacéuticos y calificados como primera necesidad, e insumos necesarios para la producción de estos y las actividades agrícolas, debidamente identificados y en estricto ejercicio de su labor. Los vehículos que se realicen estas actividades deberán estar debidamente señalizados.*
 18. *Personal y vehículos incluidas motocicletas de propiedad del personal vinculado a entidad, empresas y establecimiento del sector salud, que transporten personal, y/o suministros médicos, los cuales deben portar identificación y prendas distintivas de su labor.*
 19. *Personas que trabajen en comercios de primera necesidad, tales como farmacias, centros de distribución, supermercados, tiendas mayoristas y minoristas, productos de primera necesidad suministros médicos, alimentos preparados, panificadoras y cárnicos y estaciones de suministro de combustible, desde y hacia su sitio de trabajo, incluyendo labores de carga y descargue, en atención al público y en entregas de domicilios.*
 20. *Personal que labore en plantas de producción de alimentos y certificadas por la autoridad sanitaria.*
 21. *Personas que presten sus servicios a empresas o plataformas tecnológicas dedicadas a la entrega a domicilio de alimentos preparados, viveres, productos farmacéuticos y demás clasificados como de primera necesidad, por medio de motocicletas y bicicletas.*
 22. *Personas y vehículos destinados a servicios funerarios exclusivamente durante el tiempo de la prestación del mismo.*
 23. *Las personas que deban aplazarse a atender actividades agropecuarias o agroindustriales que por su naturaleza sean de impostergable situación.*
 24. *Una persona por núcleo familiar podrá sacar animales de compañía por tiempo prudente que no exceda 20 minutos, y a lugares inmediatamente cercanos a su residencia, así como las personas que trabajan en las farmacias y veterinarias y suministran alimentos a animales en estado de abandono o confinamiento.*

25. Las personas residentes en la zona rural que requieran abastecimiento de viveres y productos de aseo e higiene.
26. Las demás excepciones contempladas en artículo 3 del decreto presidencial 457 del 2020 y demás normas concordantes o complementarias.

ARTICULO TERCERO. En aplicación y cumplimiento del Artículo 4 del Decreto 00282 del 23 de Marzo de 2020 proferido por la Gobernación del Departamento del Caquetá se mantiene durante la vigencia del Aislamiento Preventivo Obligatorio en el Municipio de San Vicente del Caguán- Caquetá el Toque de Queda Departamental ordenado entre las 8:00pm y 5:00am.

ARTICULO CUARTO. PICO Y CEDULA. Durante el periodo de aislamiento preventivo obligatorio, una persona de cada núcleo familiar podrá desplazarse a los establecimientos de comercio para la adquisición y el abastecimiento de viveres y de productos de aseo, productos farmacéuticos, combustibles y clasificados de primera necesidad.

Los ciudadanos podrán acudir a los establecimientos de comercio autorizados e identificados en este decreto como de venta artículos de primera necesidad, supermercados, farmacias, abastos, panaderías, carnicerías, ventas de alimentos para animales, y los demás clasificados, de acuerdo con los días asignados según el último dígito de su documento de identificación.

Los establecimientos de comercio deberán implementar y ejecutar actividades periódicas de limpieza y desinfección integral, y dotar a sus trabajadores de elementos de bioseguridad, los que deberán utilizar en ejercicio de su labor, acatando los protocolos establecidos por el ministerio de salud y protección social, por lo que se insta a las autoridades sanitarias de cada municipio a realizar la inspección y vigilancia de su cumplimiento.

Los horarios y clasificación de documentos de identificación que deben acatar los comerciantes, y habitantes del Municipio de San Vicente del Caguán, en el acceso y la atención al público serán los siguientes:

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

PARAGRAFO 1. Se conmina a los propietarios, administradores y trabajadores de establecimientos de comercio autorizados a evitar aglomeraciones y desabastecimiento de producto de canastas familiares y esenciales y a la ciudadanía en general de cumplir las siguientes orientaciones:

1. Cada persona podrá adquirir un máximo de tres unidades de cada referencia y/o producto.
2. Se limitará el valor de compra por cada persona que acceda al establecimiento de comercio a la suma de \$350.000 exceptuando de tal limitante a los productos farmacéuticos.
3. El personal de establecimiento de comercio deberá verificar el número de documento de identificación (cedula de ciudadanía o extranjería o pasaporte), el cual deberá ser portado por el cliente.
4. Que dispongan de medidas de señalización y medidas necesarias garantizando un mínimo de 2 metros de distancia entre sus clientes tanto para la selección de productos como en el acceso a las cajas de registro o puntos de pago.

PARÁGRAFO 2. Se conmina a los propietarios, administradores y trabajadores de establecimientos de comercio autorizados, a que dispongan los elementos necesarios para prestar el servicio a domicilio, tales como números de teléfono o plataformas para que los ciudadanos puedan realizar sus compras por este medio de manera preferencial, así como el

personal y los medios de transporte que garanticen el suministro en el lugar que lo solicite, cumpliendo con las medidas sanitarias establecidas. Se insta a las autoridades sanitarias de cada municipio a realizar la inspección y vigilancia de su cumplimiento.

PARAGRAFO 3. *Los habitantes del Municipio que sean beneficiarios de los programas de apoyo social brindados por el Gobierno Nacional deberán aplicar para el reclamo de los mismos el PICO Y CEDULA adoptado en el presente artículo a fin de evitar aglomeraciones poblacionales y brindar una atención mas oportuna a cada beneficiario.*

ARTÍCULO QUINTO. MOVILIDAD: *De conformidad con el Artículo 4 del Decreto 00457 del 22 de marzo de 2020, se deberá garantizar el Servicio Público de Transporte: terrestre, por cable, fluvial o marítimo de pasajeros, de servicios postales y distribución de paquetería en todo el territorio Nacional UNICAMENTE cuando los anteriores sean estrictamente necesarios para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del COVID-19 y las actividades permitidas en el Artículo 3 del Decreto 00457 del 22 de marzo de 2020.*

PARRAGRAFO 1. *A fin de prestar el servicio público bajo las condiciones establecidas en el artículo 5, se deberá presentar con antelación solicitud previa a la Administración Municipal en donde se detalle la necesidad del servicio a prestar para la prevención, mitigación o atención de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19 a fin de que le sea expedida la respectiva autorización de carácter excepcional.*

PARRAGRAFO 2. *Las rutas lecheras al igual que la compra y venta de productos lácteos en el Municipio de San Vicente del Caguán estarán exentos de las restricciones establecidas durante la vigencia del Aislamiento Preventivo Obligatorio.*

ARTICULO SEXTO. *Adóptense igualmente todas las disposiciones e instrucciones ordenadas por el Gobierno Nacional mediante Decreto 00457 del 22 de Marzo de 2020, las cuales pasaran a formar parte integral del presente Acta Administrativo.*

ARTICULO SEPTIMO. *El incumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente decreto acarreará como consecuencia, además de las medidas correctivas del capítulo II del título I del libro tercero código de policía y convivencia ciudadana, la obligación por parte de los infractores de adelantar actividades sociales de prevención y atención del coronavirus, por un término de cuatro (4) horas, el cual será supervisado por las autoridades municipales.*

ARTICULO OCTAVO. *El presente decreto rige a partir de su publicación ”*

2.3.2 La viabilidad del presente control.

Dado que según la precedente reseña los actos sub judice no se plantean expresamente “*como desarrollo de los decretos legislativos*” expedidos bajo el actual estado de excepción, es necesario puntualizar las razones por las cuales el Tribunal ejerce CIL sobre ellos:

Como quiera que el CIL constituye un mecanismo de defensa de la institucionalidad democrática y de los derechos fundamentales, ha de adoptarse un criterio que maximice las posibilidades de su aplicación.

Obviamente, el análisis debe partir de los tres requisitos establecidos en la normativa vigente: (i) que se trate de un acto de contenido general; (ii) que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa y (iii) en desarrollo de los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

En el presente caso se observa que las medidas adoptadas son de carácter general (pues no están creando situación jurídica alguna), y han sido adoptadas en ejercicio de la función administrativa (pues es la condición

de *jefe de la administración local*, que la Constitución asigna al Alcalde, y que se traduce en el catálogo funcional consagrado en su artículo 315, la que subyace a las los actos revisados). Y, también, que han sido expedidas en desarrollo de los decretos legislativos (DL) emitidos con motivo del Estado de Excepción vigente:

Considera la Sala que para tener por satisfecho este requisito, no es exigible la invocación expresa de uno de los decretos legislativos de emergencia y que no puede inhibirse el trámite del control porque el acto invoque fundamentos distintos a esos decretos.

En efecto: a esa concepción textualista¹⁰ ha de sobreponerse una perspectiva material, que efectivice la funcionalidad asignada a este mecanismo de control.

La primera concepción, que entiende la expresión “en desarrollo de los decretos legislativos” como significando: en desarrollo de facultades conferidas en los decretos legislativos, o bien en explicitado desarrollo de los decretos legislativos, minimiza las posibilidades de control, además de que fuerza el texto en el que busca apoyo, pues tiene que suponer expresiones no contenidas en él.

Por el contrario, para sustentar la perspectiva material -que amplía las posibilidades de ejercicio del CIL, y con ello la defensa institucional y iusfundamental- basta con atenerse al texto del artículo: si desarrollar es (DLE, tercera acepción) “*Realizar o llevar a cabo algo*”, resulta inobjetable que un acto normativo puede emitirse *en desarrollo de un DL*, sin nombrarlo o aludirlo expresamente, y que puede estar fundado en normas diferentes al DL de que se trate (como los catálogos funcionales de Alcaldes y Gobernadores, o el Código de Policía, o el estatuto tributario territorial). Al respetar el texto de la norma, se es, además y como corresponde, deferente con el legislador.

Porque (i) un DL puede ser desarrollado tanto mediante las facultades que ordinariamente detenta la autoridad territorial, como a través de alguna extraordinaria que se le confiera durante el EE, y (ii) la norma que consagra el CIL no refiere a actos expedidos en desarrollo de facultades de excepción, sino, en general, a actos emitidos para desarrollar los DL.

Porque, además, como los DL son materialmente leyes, los decretos que los ejecutan directamente son, casi totalmente, decretos reglamentarios. Si se acepta la primera perspectiva, pocos actos territoriales serían controlables pues la facultad reglamentaria la ejerce generalmente el Gobierno Nacional; por demás, entre los DL y los actos territoriales generalmente median otros, intermedios, que son los que *directamente* desarrolla el acto territorial.

Otra razón podemos agregar aquí, de carácter pragmático ésta: si se admite a trámite con base en la tesis material, y se llega a la conclusión de que el acto no era controlable vía CIL, la sentencia que así lo disponga estará mejor

¹⁰ No la llamamos formal y menos aún formalista porque para nosotros –lejos del carácter peyorativo que suele darse a estos vocablos- el Derecho es forma y los juristas han de reivindicar el formalismo.

fundamentada que el auto que se abstenga de avocar conocimiento, pues será fruto de un estudio más detenido, en el que pueden participar otros sujetos además del juez, con práctica de pruebas en caso de ser necesario y hasta con eventual intervención de *amicus curiae*.

Abundando en razones, la cuestión puede ser planteada de esta otra manera: para verificar si un acto determinado cumple el tercero de los requisitos del artículo 20 de la Ley 136, puede recurrirse a dos criterios: uno textualista (CT) y uno sustancial (CS). El primero se aplica muy fácilmente, pero genera graves problemas; el CS se aplica fácilmente y casi no genera problemas.

La aplicación del CT es muy fácil: basta con remitirse al texto del acto; el problema es que esta verificación textual (aunque sea cabalmente hecha) propicia la ocurrencia de errores. Para ejemplificar en el escenario de la actual Emergencia: un decreto afirma que se profiere en desarrollo de tal DL, y con eso es admitido a CIL; pero, ya admitido, se observa que se trata de un decreto municipal “por el cual se regula la asignación de puestos para ventas callejeras durante la próxima vigencia” (falso positivo); otro -sin invocar facultades conferidas por un DL ni afirmar ser desarrollo de uno de ellos (por lo cual es rechazado del CIL)- prohíbe reuniones con más de 50 participantes durante el próximo mes (falso negativo).

La aplicación del CS es un poco menos fácil, pero no mucho: exige una valoración de si las medidas adoptadas contribuyen a la ejecución, mediata o inmediata, de las tomadas en alguno de los DL de la EESE. Y, si es cabalmente aplicado, no genera errores.

Por las razones expuestas, para la Sala es el criterio sustancial el que ha de aplicarse, lo que significa, para el sub juez, que el decreto 047 es pasibles de CIL, pues ellos (además de que en su parte motiva alude permanentemente a la epidemia que originó el Estado de Excepción vigente), contienen medidas que contribuyen al desarrollo de las adoptadas por el Gobierno Nacional a partir de la declaratoria de Emergencia. Y, siendo así, resulta procedente efectuar el referido control.

Ello resulta, por demás, coherente con lo puntualizado por el H. Consejo de Estado que, en reciente pronunciamiento¹¹ expuso (resaltaremos):

“De acuerdo con lo precedente, este despacho considera que desde el punto de vista convencional y constitucional, el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del CPACA23 tiene como esencia el derecho a la tutela judicial efectiva, y ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la covid-19, es posible extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional.”

11 Sección Segunda, Subsección A, Consejero Ponente: William Hernández Gómez, 15 de abril de 2020, referencia: 11001-03-15-000-2020-01006-00.

“Esto significa que los actos generales emanados de las autoridades administrativas que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad, dadas las circunstancias excepcionales, puede suceder que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias, lo cual autoriza al juez del control inmediato que avoque el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.”.

2.3.3 Cumplimiento de los requisitos de forma.

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

2.4.4 Examen de Fondo:

Siguiendo las orientaciones del H. Consejo de Estado¹², *“la Sala abordará ese examen considerando lo que la doctrina ha dado en llamar los elementos de la validez del acto administrativo, éstos corresponden: a) a la conformidad con las normas superiores, b) a la competencia, c) a la realidad de los motivos, d) a la adecuación de los fines y e) a la adecuación de las formas”.*

Pues bien: a la luz de dichos referentes, el Decreto examinado será declarado nulo, en concepto de encontrarse afectado de *expedición irregular* (modalidad de infracción a las normas superiores), pues no cumplió con el procedimiento legalmente establecido para la emisión de este tipo de actos.

En efecto:

Una vez decretado el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 418 de 2020 (marzo 18), *“por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”*, estableciendo en su artículo segundo (parágrafo primero), lo siguiente:

“Las disposiciones que para el manejo del orden público expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deberán ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el Presidente de la República”.

Dicha previsión normativa instituye un requisito procedimental de insoslayable cumplimiento en el proceso de formación del acto administrativo subalterno. Su inobservancia conduce a la nulidad, tal como lo señala el CPACA, al relacionar las causales de anulación de los actos administrativos, en su artículo 137. La nulidad, dice

¹² Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero Ponente: Filemón Jiménez Ochoa, 11 de agosto de (2009), radicación numero: 11001-03-15-000-2009-00304-00(ca).

“Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.”

Sobre esta causal de nulidad, el H. Consejo de estado ha puntualizado de tiempo atrás y hasta la actualidad que (resaltaremos):

“(…) cuando la ley establece requisitos de apariencia o formación de los actos administrativos, sean éstos de carácter general o de carácter particular y concreto, los mismos se deben cumplir obligatoriamente, cuando quiera que la Administración pretenda tomar una decisión que corresponda a aquellas que se hallan sometidas a tales requisitos, de tal manera que su desconocimiento, conducirá a que se configure, precisamente, la causal de nulidad en estudio, es decir, expedición irregular del acto administrativo o vicios de forma.”¹³.

Y no se trata en el presente caso de una irregularidad menor (que pudiera tenerse por insubstancial o intrascendente), sino de una que involucra el desconocimiento de la previsión normativa Constitucional que establece la jerarquía funcional a tener en cuenta en materia de manejo del orden público. La exigencia de previa coordinación está orientada a garantizar no sólo la efectividad de ese mandato constitucional, sino –lo que es más importante- a minimizar las posibilidades de infracción a los derechos fundamentales de los ciudadanos. Al incumplir ese requisito, la Administración Municipal deja de lado, ciertamente, el claro mandato contenido en el artículo 296 de la Constitución, y reiterado –en expresa referencia al actual estado de emergencia- por el Decreto Nacional 418 de marzo 18 de 2020, cuyos textos son los que siguen, respectivamente:

“Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes. “

“Las instrucciones, actos y órdenes del Presidente de la república en materia de orden público, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus Covid-19, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes. (...)”

Pues bien: en el sub judice, a petición de este Despacho el Municipio de San Vicente hizo llegar evidencia de un correo electrónico remitido al Ministerio del Interior el día 25 de marzo de 2020 -esto es: después de que se expidió el Decreto 047/20- mediante el cual envía a posteriori el decreto emitido “a fin de que sea revisado”.

Resulta inobjetable, así, que se incumplió abiertamente el requisito de *formación* del acto administrativo revisado, pues no se coordinó previamente con el Gobierno Nacional como lo exige el Decreto Nacional 418/20, y para ese fin expidió el Ministerio del Interior la Circular CIR2020-25-DMI-1000 (marzo 19).

¹³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 13 de mayo de 2009. Radicado: 11001-03-26-000-2004-00020-00(27832). M. P.: Ramiro Saavedra Becerra. Actor: Consuelo Acuña Traslaviña.

Obviamente en modo alguno puede tenerse por satisfecha la exigencia legal de coordinar las medidas a adoptar *previamente* a su expedición, por el hecho de que se haya rendido un informe *a posteriori*, pues la razón de ser de dicho requerimiento es que sólo se adopte las medidas que hayan sido anticipadamente examinadas por el Gobierno Nacional y coordinadas con las de éste. Una vez emitido un Decreto se coarta cualquier posibilidad de intervención de parte del Nivel Nacional, pues el acto administrativo expedido estará revestido de presunción de legalidad que sólo puede ser desvirtuada por decisión judicial.

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

En suma: por haber pretermitido el procedimiento legalmente establecido para su expedición, el Decreto 047 de la Alcaldía de San Vicente del Caguán se encuentra viciado de nulidad por expedición irregular. Así se declarará.

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

RESUELVE:

PRIMERO: DECLÁRASE LA NULIDAD del Decreto 047 del 24 de marzo de 2020, por medio del cual “*se imparten instrucciones en el marco de la Emergencia Sanitaria y Calamidad Pública generada por la pandemia del COVID-19, para la protección de los habitantes del Municipio de San Vicente del Caguán – Caquetá y la preservación del Orden Público*” expedido por el Alcalde Municipal de ese municipio.

SEGUNDO: En firme esta providencia, archivar el expediente.

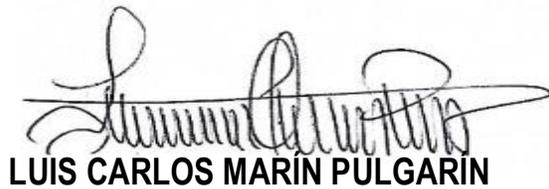
NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Los Magistrados,


NÉSTOR ARTURO MÉNDEZ PÉREZ


PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE


YANNETH REYES VILLAMIZAR
Salvo voto


LUIS CARLOS MARÍN PULGARÍN