



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

MAGISTRADO PONENTE: PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE

Florencia, catorce (14) de julio de dos mil veinte (2.020)

Expediente No.	18-01-23-33-000-2020-00060-00
Medio de control:	Control Inmediato de Legalidad del Decreto N° 000276 del 19 de marzo de 2020, proferido por el Gobernador.
Asunto:	Sentencia No. <u>082</u>

Procede la Sala Plena de la Corporación a revisar la legalidad del Decreto No. 000276 del 19 de marzo de 2020 proferido por el Gobernador del Caquetá *"Por medio del cual se decreta cuarentena en el Departamento del Caquetá "Caquetá contra el Virus" como medida preventiva ante la pandemia COVID – 19"*.

I. ANTECEDENTES.

1.1. Remisión del Decreto para estudio inmediato de legalidad.

El Decreto 000276 del 19 de marzo de 2.020 fue remitido al Tribunal por el Gobernador del Caquetá, 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 3 de abril de 2.020, el Despacho avocó conocimiento en única instancia del Decreto No. 00276 del 19 de marzo de 2.020, ordenando su notificación personal al señor gobernador, 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. De igual forma, intervino el Departamento del Caquetá.

II. TEXTO DEL DECRETO OBJETO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

El Decreto 000276 del 19 de marzo de 2020¹, proferido por el Gobernador del Caquetá, dispuso en su parte resolutive:

"Artículo 1º. *Decretar una cuarentena preventiva "CAQUETÁ CONTRA EL VIRUS COVID-19" en toda la jurisdicción del Departamento del Caquetá desde de las 20:00 horas del viernes 20 de marzo de 2020 hasta las 5:00 de la mañana del martes 24 de marzo del mismo año, por lo cual se prohíbe la circulación de personas y vehículos, con el objeto contener la propagación del virus COVID-19.*

Artículo 2º. *Quedan exceptuados de esta medida las siguientes personas y vehículos:*

1. *Quienes estén 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 Bienestar 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 relacionadas 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.*

3. *Personal sanitario y de emergencia médica, ambulancias, vehículos destinados a la atención domiciliaria de 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.*

4. *Toda persona que de manera prioritaria requiera atención de un servicio de salud, su acompañante y las personas que se dediquen a la guarda y cuidado de adultos mayores, dependientes, enfermos y personas en condición de discapacidad.*

5. *Personal que labore en medios de comunicación, debidamente identificados y en estricto ejercicio de su labor.*

6. *Personal operativo y administrativo aeroportuario, pilotos, tripulantes y viajeros que tengan vuelos de salida o llegada al aeropuerto Gustavo Artunduaga Paredes en el municipio de Florencia, programados durante el periodo de la CUARENTENA*

¹Como fundamento legal para su expedición, se citaron en el epígrafe las siguientes disposiciones: artículos 2, 296 y 305 de la Constitución; artículo 12 de la ley 1523 de 2012; artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016; Decreto reglamentario del sector salud 780 de 2016; Ley 9 de 1979 y Decretos 418 y 420 del 18 de marzo de 2020.

CAQUETÁ CONTRA EL VIRUS" o en horas aproximadas a la misma, debidamente acreditados con el documento respectivo.

7. Vehículos y personal de las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios, telecomunicaciones, centros de llamadas, centros de contactos, centros de soporte técnico y plataformas de comercio electrónico. Se incluye la prestación de servicios indispensables de operación, mantenimiento y emergencias de servicios 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 o sus concesionarios.

8. Trabajadores y personal de aquellas obras de infraestructura o de atención de programas sociales que deban ejecutarse o no puedan suspenderse, previa autorización de cada autoridad municipal.

9. Los vehículos de servicio público individual debidamente identificados podrán movilizar personas desde y hacia la terminal aérea y terrestre. Los vehículos de servicio público individual una vez terminadas sus labores deberán dirigirse a su lugar de domicilio. El servicio público individual de taxis, siempre y cuando se solicite telefónicamente o a través de plataformas, para la realización de alguna de las actividades o prestación de servicios contemplados en este decreto.

10. Personal y vehículos que realice el abastecimiento de víveres y de productos de aseo e insumos necesarios para la producción de alimentos y las actividades agrícolas, debidamente identificados y en estricto ejercicio de su labor.

11. Personal y vehículos incluidas las motocicletas de propiedad del personal vinculado a entidades, empresas y establecimientos del sector salud, que transporten personal y/o suministros médicos, los cuales deben portar identificación.

12. 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 y estaciones de suministro de combustible, en labores de cargue y descargue desde y hacia su sitio de trabajo y en entregas de domicilios.

13. Personal que labore en plantas de producción de alimentos certificadas por la autoridad sanitaria.

14. Personas que presten sus servicios a empresas o plataformas tecnológicas dedicadas a la entrega a domicilio de víveres y productos farmacéuticos, por medio de motocicletas y bicicletas.

15. Personas y vehículos destinados a servicios funerarios exclusivamente durante el tiempo de la prestación del mismo.

16. Las personas que deban desplazarse a atender actividades agropecuarias, que por su naturaleza sea de impostergable ejecución.

17. Una persona por núcleo familiar podrá sacar sus mascotas por tiempo prudente y a lugares inmediatamente cercanos a su residencia, así como las personas que trabajan en las farmacias veterinarias y suministran alimentos a animales en estado de abandono o confinamiento.

18. Las personas de la zona rural que requieran abastecimiento de víveres y productos de aseo e higiene.

19. Las demás excepciones contempladas en el artículo 4 del Decreto Presidencial 420 del 2020.

Parágrafo 1. Las excepciones antes descritas se confieren con ocasión de la prestación o necesidad de recibir los bienes o servicios mencionados. El personal exceptuado deberá contar con plena identificación que acredite el ejercicio de sus funciones o labores. Los vehículos en los que se transporten deberán contar con la debida identificación del servicio que prestan.

Parágrafo 2. Los alcaldes municipales quedan facultados para otorgar permisos, excepcionales y especiales, de acuerdo con la evaluación del riesgo de propagación del COVID-19 en su territorio y serán responsables del cumplimiento del mismo.

Artículo 3º. De conformidad con el artículo 4 del Decreto 420 de 2020, el presente decreto no contempla las siguientes restricciones:

- El servicio de transporte terrestre automotor de pasajeros por carretera (intermunicipal), carga y modalidad especial.

- El tránsito en las vías del orden nacional.

- Establecimientos y locales comerciales de minoristas de alimentación, de bebidas, de productos y bienes de primera necesidad, de productos farmacéuticos de productos médicos. ópticas, de productos ortopédicos, de productos de aseo e higiene y de alimentos y medicinas para mascotas.

- El cierre al público de establecimientos y locales comerciales gastronómicos, no se extiende a la oferta de sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio, ni a los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras, los cuales solo podrán prestar el servicio a sus huéspedes.

El funcionamiento de la infraestructura crítica y estratégica para la Nación, los departamentos, y municipios.

Artículo 4º. Prohíbese el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día viernes 20 de marzo de 2020, hasta las 6.00 a.m. del día sábado 30 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes.

Artículo 5º. Prohíbese las reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta (50) personas a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día viernes 20 de marzo de 2020, hasta las 6.00 a.m. del día sábado 30 de mayo de 2020.

Artículo 6º. Las niñas y los niños que se encuentren sin la compañía de sus padres o la(s) persona (s) en quien(es) recaiga su custodia, en la zona y durante el tiempo de que trata el artículo 1º del presente decreto, serán conducidos por la autoridad competente al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar-ICBF-, para verificación de derechos.

De igual forma, los adolescentes que se encuentren sin la compañía de sus padres o la(s) persona (s) en quien(es) recaiga su custodia, en la zona y durante el tiempo de

que trata el artículo 1º del presente decreto, serán conducidos a las Comisarías de Familia, para que procedan con la verificación de derechos y el proceso sancionatorio a que haya lugar, conforme a lo dispuesto en artículo 190 del Código de la Infancia y la Adolescencia, modificado por el artículo 91 de la Ley 1453 de 2011.

Artículo 7º. Para los procesos de atención a mujeres víctimas de violencia, la línea 155 estará en completa disposición de la ciudadanía, el equipo humano de la línea está dispuesto a contener, apoyar psicológicamente y activar las rutas necesarias para atender de manera adecuada y personalizada cada caso.

Artículo 8º. Para efectos de garantizar el Derecho de acceso a la Administración de Justicia, la Fiscalía General de la Nación ha habilitado durante todo el periodo los siguientes correos electrónicos: denuncia nonima@fiscalia.gov.co, hechos corrupción hechoscorrupcion@fiscalia.gov.co, centrodecontacto1n@fiscalia.gov.co, centro de contacto línea 122 y 018000919748.

Artículo 9º. Durante la vigencia de las medidas del presente decreto se prohíbe el uso de piscinas públicas y privadas.

Artículo 10º. El incumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente decreto acarreará como consecuencia, además de las medidas correctivas del Capítulo 11 del Título 1 del Libro Tercero Código de Policía y Convivencia Ciudadana, la obligación por parte de los infractores de adelantar actividades sociales para la prevención y atención del Coronavirus, por un término de cuatro (4) horas, el cual será supervisado por las autoridades municipales.

Artículo 11º. Ordenar a los alcaldes municipales del Departamento del Caquetá y a las autoridades de policía competentes que dispongan en su respectiva jurisdicción las medidas necesarias para el cumplimiento del presente decreto.

Artículo 12º. El presente Decreto rige a partir de su publicación.”.

III. INTERVENCIONES.

En el *sub examine*, no hubo pronunciamiento de ciudadanos, entidades oficiales o privadas. Así mismo, el Departamento del Caquetá, guardó silencio.

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 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.

En este orden de ideas, considera que las disposiciones contenidas en el referido decreto son suficientes e idóneas para lograr la finalidad para la cual fueron concebidas: propiciar el distanciamiento social y físico para evitar el riesgo de contagio, al igual que la introducción y propagación del virus COVID19 en el departamento.

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 emitidas en el marco de la emergencia; por ello, 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 mismo en única instancia, en armonía con lo estatuido en el artículo 151-14 *ibídem*.

5.2. Planteamiento del problema jurídico.

Corresponde a la Sala establecer si el Decreto No. 00276 del 19 de marzo de 2.020 proferido por el Gobernador del Caquetá se encuentra ajustado, en sus aspectos formal y material, a las normas superiores que directamente le sirvieron de fundamento, al igual que con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción.

Para el efecto, la Sala abordará el siguiente estudio: (i) De los Estados de Excepción; ii) La declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por parte del Gobierno Nacional; (iii) Características del control inmediato de legalidad; y (iv) 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 nacional², por el término de

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

treinta (30) días, contados a partir de la vigencia del mismo, con el objeto de conjurar la grave crisis sanitaria, social y económica generada por la propagación del nuevo Coronavirus Covid-19, conforme se puso de presente en su parte considerativa.

5.4. Del control inmediato de legalidad.

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

"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.

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".

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

³ **"...Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.**

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

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

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

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

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

Ahora bien, el Consejo de Estado⁴ ya se ha encargado de precisar las características propias del control inmediato de legalidad, 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 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 excepción⁵.

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.

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

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

Este presupuesto se cumple, pues la decisión adoptada en el acto objeto de CIL no es una medida subjetiva o particular respecto de ciertas personas o determinado grupo, sino que es objetiva e impersonal⁶, dirigida a toda la comunidad, en tanto se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias de policía 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.

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

El acto sujeto a CIL fue expedido por el gobernador del Departamento del Caquetá, a quien conforme al numeral 2º del artículo 315 de la C. P. le corresponde dirigir la acción administrativa del departamento, atribución amplia pero que encierra deberes como la competencia de proferir decisiones para el manejo de la administración departamental; así mismo, le corresponde al gobernador, como jefe del orden público en su localidad y, por tanto, en ejercicio de función administrativa, velar por uno de sus elementos esenciales, como es el de la salubridad pública, a la vez que adoptar medidas para la prevención de riesgos y desastres.

De igual forma, en los términos de la Ley 1523 de 2012⁷, les corresponde a los gobernadores la conducción del Sistema de Gestión del Riesgo, teniendo las competencias necesarias para conservar la seguridad, tranquilidad y salubridad en el ámbito de su jurisdicción⁸; además de ostentar la calidad de agentes del Presidente de la República en materia de orden público y desarrollo, lo cual incluye la gestión del riesgo de desastres.

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.

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

⁷ "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"

⁸ "Artículo 12. Los Gobernadores y Alcaldes. Son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción."

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 declaración⁹.

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

⁹ 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-.

¹⁰ **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.

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 2016¹¹.

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

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

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

¹¹ 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.

Ministerio Público, la conexidad de la Resolución 695 con el Estado de Emergencia y el Decreto 417 de 2020 no es aparente, es innegable”.

En ese entendido, al tratarse el decreto objeto de control de un acto de contenido general, proferido por el gobernador en ejercicio de la función administrativa como jefe de la administración departamental, y, si bien, en su epígrafe no se citó como sustento legal el decreto por el cual se declaró el estado de excepción ni ninguno de los decretos legislativos expedidos a su amparo, dicha circunstancia no inhibe el estudio de legalidad, en tanto lo realmente importante, al tenor de un análisis sustantivo y una interpretación amplia y sistemática que supere el criterio textualista, es que las decisiones contenidas en el acto estén realmente encaminadas -como en este caso- al desarrollo de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional a partir de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante Decreto 417 de 17 de marzo de 2.020 (declarado exequible por medio de sentencia C-145 del 20 de mayo de 2020) que no son otras que tratar de controlar y/o evitar la propagación del virus Covid-19, decreto este 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, el gobernador del Departamento del Caquetá, 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 tomar medidas de salubridad y orden público.

-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 el parágrafo 1 del artículo 1 de la Ley 1523 de 2012 prevé que la gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo; que mediante Decreto 176 del 12 de marzo de 2020 el Departamento del Caquetá dispuso medidas de prevención y contención de contagio del COVID-19; que la administración departamental, consciente del riesgo y en atención a las instrucciones de la OMS, ha decretado medidas extraordinarias con el fin de evitar la entrada y propagación del COVID-19 en el territorio, por lo cual, en sesión de Consejo Departamental de Gestión del Riesgo evaluó y juzgó pertinente adoptar, entre otras medidas, el decreto de toque de queda en el territorio del Departamento del Caquetá, y un ejercicio preventivo de cuarentena primando por ello la prevención del daño antijurídico.

Se hizo referencia a los Decretos presidenciales 418 y 420 del 18 de marzo de 2.020, por medio de los cuales se establecieron instrucciones en materia de orden público en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

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

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 adoptar dichas medidas 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 declarado mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2.020 el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, al día siguiente el Gobierno Nacional 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 sobre la materia.

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)

Ahora bien, teniendo en consideración que en el acto sujeto a CIL se ordenó la cuarentena obligatoria en el Departamento del Caquetá, adoptándose además una serie de medidas tendientes a contrarrestar los efectos del COVID-19, medidas que se relacionan directamente con la noción de **orden público**, es dable colegir que se requería, antes de su expedición, de una coordinación previa con el Gobierno Nacional, al tenor de lo dispuesto en el referido Decreto 418 del 18 de marzo de 2.018.

Conforme a lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-128 de 2018¹², el concepto de orden público hace referencia a un conjunto de

¹² "(...) [e]l conjunto de condiciones de seguridad, tranquilidad y salubridad que permiten la prosperidad general y el goce de los derechos humanos, debe completarse con el medio ambiente sano, como soporte del adecuado desenvolvimiento de la vida en sociedad. En este sentido, el orden público debe definirse como las condiciones de seguridad, tranquilidad y de sanidad medioambiental, necesarias para la

condiciones de seguridad, salubridad y tranquilidad, de tal forma que se permita el goce de un ambiente sano, como soporte de la vida en sociedad; y, en ese entendido, las medidas adoptadas en el decreto departamental tendientes al mantenimiento y preservación de la salubridad pública en todo el territorio del departamento en el marco de la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19 se encuentran íntimamente relacionadas con la noción de orden público.

Al revisar el contenido del acto sujeto de revisión y el oficio de fecha 24 de junio del año que avanza, suscrito por la oficina jurídica del departamento, mediante el cual se allegó el soporte del envío al correo electrónico del Ministerio del Interior del referido decreto, se observa que no se cumplió con el requisito previo regulado en el Decreto 418 del 19 de marzo de 2.020.

En efecto, la constancia de envío del correo electrónico mediante el cual se informó al Ministerio del Interior sobre las medidas y órdenes adoptadas por la administración municipal, data del día **20 de marzo de 2020**, es decir, **un día después** de la expedición del Decreto 000276 del 19 de marzo de 2020; no cumpliéndose así con el requisito previo de formación del acto administrativo, en tanto **no se coordinó previamente** su contenido con el Gobierno Nacional, al tenor de lo dispuesto en el artículo 2º, párrafo 1º del referido Decreto 418.

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

Conforme a lo dispuesto en el artículo 137 del CPACA¹³, 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 2.009¹⁴, lo siguiente:

convivencia y la vigencia de los derechos constitucionales, al amparo del principio de dignidad humana (...)”.

¹³ **"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)

¹⁴ *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.*

"(...) 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 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.

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

En conclusión, considera la Sala que al haberse pretermitido el procedimiento legal dispuesto para su expedición, el Decreto 000276 del 19 de marzo de 2020 expedido por el gobernador del Departamento del Caquetá se encuentra viciado de nulidad por expedición irregular y así se declarará; situación que releva a la Sala de realizar el estudio integral de legalidad del referido decreto.

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 00276 del 19 de marzo 2020, expedido por el gobernador del Departamento del Caquetá, *"Por medio del cual se decreta cuarentena en el Departamento del Caquetá "Caquetá contra el Virus" como medida preventiva ante la pandemia COVID – 19"*, conforme a las razones expuestas en la parte motiva.

Expediente No. 18-01-23-33-000-2020-00060-00

Medio de control: Control Inmediato de Legalidad del Decreto Municipal N° 000276 del 19 de marzo de 2020, proferido por Gobernador del Caquetá.

Asunto: FALLO.

SEGUNDO: En firme esta providencia, archívese el expediente.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

Los Magistrados,


PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE


LUIS CARLOS MARÍN PULGARÍN


NÉSTOR ARTURO MÉNDEZ PÉREZ


YANNETH REYES VILLAMIZAR
(Salva voto)