



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

---

**MAGISTRADO PONENTE:** PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE

Florencia, dieciséis (16) de junio de dos mil veinte (2.020)

<b>Expediente No.</b>	18-01-23-33-000-2020-00075-00
<b>Medio de control:</b>	Control Inmediato de Legalidad del Decreto N° 023 del 21 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de Valparaíso.
<b>Asunto:</b>	<b>Sentencia No. <u>055</u></b>

Procede la Sala Plena de la Corporación a decidir sobre el control inmediato de legalidad del Decreto No. 023 del 21 de marzo de 2020 proferido por el alcalde del municipio de Valparaíso, ***"Por medio del cual se adoptan y adicionan nuevas medidas sanitarias de policía y acciones transitorias para garantizar el orden público y la preservación de la vida y mitigación del riesgo de contagio con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus (COVID-19) en el municipio de Valparaíso Caquetá y se dictan otras disposiciones"***; mientras estuvo vigente, en tanto fue derogado por el Decreto 029 del 5 de abril de 2.020 proferido por el referido burgomaestre.

## **I. ANTECEDENTES.**

### **1.1. Remisión del decreto para estudio inmediato de legalidad.**

El Decreto 023 del 21 de marzo de 2.020 fue remitido al Tribunal por el alcalde del municipio de Valparaíso, 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 1 de abril de 2.020, el Despacho avoco conocimiento en única instancia del referido decreto, ordenando su notificación personal al señor alcalde, al igual que al Ministerio Público. Así mismo, se ordenó la fijación del aviso sobre la existencia del proceso, publicado en la página web de la Rama Judicial en el correspondiente enlace de este Tribunal, por el término de diez (10) días.

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

## **II. DECRETO OBJETO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.**

El Decreto 023 del 21 de marzo de 2020<sup>1</sup>, proferido por el alcalde del municipio de Valparaíso, dispuso en su parte resolutive:

**"ARTICULO PRIMERO:** *Adoptar las medidas sanitarias y acciones transitorias de policía que se han señalado en las distintas resoluciones, circulares, protocolos y guías definidas por el Gobierno Nacional y las distintas entidades del orden Nacional y Departamental, que tiene por objeto mitigar el riesgo y controlar los efectos del Coronavirus (COVID -19).*

**ARTICULO SEGUNDO:** *RESTRINGIR totalmente la libre circulación de vehículos y personas en la jurisdicción del municipio de Valparaíso Caquetá entre el día sábado 21 de marzo de 2020 a las 12:00 horas del mediodía hasta el 20 de abril de 2020 a las 05:00 horas.*

**Parágrafo primero:** *Se exceptúan las personas y vehículos indispensables para la realización de las siguientes actividades:*

- a) Abastecimiento y adquisición de alimentos, productos farmacéuticos, de salud, y de primera necesidad. Sólo podrá desplazarse exclusivamente una sola persona por núcleo familiar.*
- b) Prestación de los servicios administrativos, operativos o profesionales de los servicios públicos y privados de salud.*
- e) Cuidado institucional o domiciliario de mayores, personas menores de 18 años, dependientes, enfermos, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables.*
- d) Orden público, seguridad general y atención sanitaria.*
- e) Atender asuntos de fuerza mayor o de extrema necesidad, circunstancias que deberán ser acreditadas en caso que la autoridad así lo requiera.*

**Parágrafo segundo:** *Se exceptúan de esta medida los habitantes residentes del área rural del municipio quienes ingresen al casco urbano con el fin de abastecerse de productos de primera necesidad.*

**Parágrafo tercero:** *Para el cumplimiento de esta restricción se adoptarán tres puntos de Control en las entradas al municipio, los cuales se ubicarán:*

- 1. En la entrada que comunica al municipio de Valparaíso con Morelia, en el lugar conocido como La Y.*

---

<sup>1</sup> Como fundamento legal para su expedición, se citaron en el epígrafe: *la Constitución Política, las Leyes 136 de 1994, 1551 de 2012; 715 de 2001, 1801 de 2016, 1523 de 2012, el Decreto 780 de 2016, la circular 005 del 11 de febrero de 2020 del Ministerio de Salud y Protección social, la Resolución n° 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección social y la Declaración OMS del 11 de marzo de 2020.*

2. En la entrada que comunica al municipio de Valparaíso con Solita en el lugar conocido como La Y.

3. En la entrada que comunica al casco urbano del municipio con la inspección de Santiago de la Selva km 1.

**Parágrafo cuarto:** En todo caso, en cualquier desplazamiento deberán respetarse las recomendaciones y obligaciones dictadas por las autoridades sanitarias y policivas.

**ARTÍCULO TERCERO:** Para el cumplimiento de la medida adoptada en el artículo segundo, sólo se permitirá la circulación de las personas y vehículos que se desempeñen o sean indispensables para prestar o recibir los siguientes servicios y labores:

1. Atención y emergencias médicas y aquellos destinados a la atención domiciliaria de pacientes, siempre y cuando cuenten con plena identificación de la institución prestadora de servicios de salud.

2. Abastecimiento y distribución de combustible.

3. Servicios de ambulancias, sanitario, atención pre hospitalaria, la distribución de medicamentos a domicilio, y farmacias.

4. Realizar el abastecimiento, producción, comercialización, distribución, cargue y descargue de productos y bienes de primera necesidad (productos alimenticios y de la canasta familiar), productos de limpieza y aseo, suministros médicos y agua potable.

5. La prestación de servicios indispensables de operación, mantenimiento y emergencias de servicios públicos domiciliarios, como: acueducto, alcantarillado, energía, aseo, gas natural, alumbrado público y servicios de telecomunicaciones.

6. La prestación de servicios funerarios, exclusivamente durante el tiempo de la prestación del mismo.

7. La prestación de servicios de operación indispensables de empresas de vigilancia privada.

8. La Fuerza Pública, organismos de seguridad del Estado. Ministerio Público, Defensa Civil, Cruz Roja, Defensoría del Pueblo, Cuerpo Voluntarios de Bomberos, Organismos de socorro y Fiscalía General de la Nación, organismos de emergencia y socorro del orden nacional, departamental o municipal.

9. Servidores públicos y contratistas estatales para el cumplimiento de actividades relacionadas con la declaratoria de emergencia del virus COVI-19 y recolección de datos.

10. Los indispensables para el funcionamiento de canales de televisión, estaciones de radio y distribuidores de medios de comunicación debidamente acreditados.

**Parágrafo primero:** Las excepciones arriba descritas se confieren con ocasión de la prestación o necesidad de recibir los bienes o servicios mencionados, de conformidad al Decreto Nacional 420 de 2020. El personal exceptuado deberá contar con plena identificación que acredite el ejercicio de sus funciones. Los vehículos en los que se transporten deberán contar con la debida identificación del servicio que prestan.

**Parágrafo segundo:** Además de las excepciones adoptadas, en caso que sea necesario se verificará Y estudiará por parte de la administración municipal, las situaciones especiales que puedan presentarse.

**ARTICULO CUARTO: ORDENAR EL TOQUE DE QUEDA** las veinticuatro horas del día para niños, niñas y adolescentes, en toda la jurisdicción del municipio de Valparaíso, Caquetá, en consonancia a lo indicado por el Ministerio del Interior mediante el Decreto No. 420 del 18 de marzo de 2020, desde las 12:00 horas del mediodía del sábado 20 de marzo de 2020 hasta el 20 de abril de 2020 a las 05:00 horas.

**Parágrafo:** Entiéndase de conformidad con la Ley 1098 de 2006, artículo 3, por niño o niña las personas entre los 0 y los 12 años, y por adolescente las personas entre 12 y 18 años de edad.

**ARTICULO QUINTO: ORDENAR EL TOQUE DE QUEDA** las veinticuatro horas del día, para los adultos mayores de sesenta y cinco (65) años en toda la jurisdicción del municipio de Valparaíso, Caquetá hasta el día 20 de abril de 2020.

**Parágrafo:** Como excepciones para esta medida, se autoriza a los adultos mayores de sesenta y cinco (65) años de edad, para que puedan salir únicamente para lo siguiente: si tienen necesidades de servicios médicos, adquirir alimentos, dirigirse a instituciones financieras o poblaciones en situación especial que necesitan movilizarse.

**ARTICULO SEXTO: ORDENAR** el autoaislamiento preventivo obligatorio por catorce (14) días para todas las personas que ha ingresado al municipio de Valparaíso, Caquetá, provenientes de otros departamentos y/o municipios, a partir de la fecha de expedición del presente decreto.

**ARTICULO SEPTIMO:** Ordenar a los organismos de seguridad y de gobierno municipal, hacer cumplir lo dispuesto en el presente decreto, para lo cual deberán realizar los operativos de rigor en todo el municipio y procederán a aplicar las medidas correctivas de su competencia.

**ARTICULO OCTAVO:** Las medidas adoptadas podrán ser modificadas tanto en su contenido, como en su vigencia, de acuerdo a la evolución de la Pandemia.

**ARTICULO NOVENO: INCUMPLIMIENTO,** el contenido dispuesto en este decreto se entenderá como "ORDEN DE POLICIA" y su incumplimiento se sancionará con medidas penales, pecuniarias y correctivas previstas en el numeral 2 artículo 35 de la ley 1801 de 2016, sin perjuicio de las demás responsabilidades a que haya lugar.

El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición, surte efectos administrativos a partir del mismo término y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias".

### **III. INTERVENCIONES.**

En el *sub examine*, no hubo pronunciamiento de ciudadanos, entidades oficiales o privadas. Así mismo, el Municipio de Valparaíso, 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 debe declararse en tanto excedió las medidas que para el momento de su expedición -21 de marzo de 2020- había adoptado el Gobierno Nacional en el marco de la actual emergencia sanitaria.

Considera que no había lugar a decretar la medida de aislamiento preventivo obligatorio en el territorio municipal, hasta tanto no se hubiera expedido el decreto presidencial con la reglamentación correspondiente que definiera las condiciones de dicho aislamiento en el país. Asegura que la medida de restricción de circulación que impuso la administración municipal fue excesiva en cuanto al límite temporal, y desconoció normas de superior jerarquía como son los Decretos nacionales 418 y 420 de 2020, por cuanto si pretendía ordenar el aislamiento desde el 21 de marzo, anticipándose al que decretó el gobierno nacional mediante Decreto 457 del 22 de marzo, desde el 24 de marzo, debió haber incluido dentro de las excepciones las situaciones que señaló el gobierno en dicho decreto.

Así, a manera de ejemplo, refiere que en relación con los establecimientos de comercio, restaurantes y cafeterías, respecto de los cuales el Gobierno Nacional advirtió en el Decreto 420 de 2020 que podían brindar sus servicios por plataformas electrónicas y a domicilio, así como los hoteles a sus huéspedes, nada se dijo al respecto dentro de las excepciones contempladas en los artículos 2 y 3 del decreto objeto de estudio.

## **V. CONSIDERACIONES.**

### **5.1. Competencia.**

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

### **5.2. Planteamiento del problema jurídico.**

Corresponde a la Sala definir si el Decreto No. 023 del 21 de marzo de 2.020 proferido por el alcalde del municipio de Valparaíso - Caquetá se encuentra ajustado, en sus aspectos formal y material, tanto a las normas superiores que directamente le sirvieron de fundamento, como a otras disposiciones del ordenamiento jurídico, al igual que con los motivos que sustentaron la declaratoria del estado de excepción.

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

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

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

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

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

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

Como es de conocimiento público, el Presidente de la República, en ejercicio de las potestades que le confiere el artículo 215 constitucional, mediante Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2.020 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional<sup>2</sup>, por el término de

---

<sup>2</sup> **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 apprehenderá 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 la **Sentencia C – 179 de 1994** al realizar el juicio de constitucionalidad del artículo 20 del proyecto que pasó a ser la Ley 137 de 1994, consideró que el CIL es el mecanismo de control judicial que se constituye de manera automática en el marco de los estados de excepción, para limitar las potestades de las autoridades frente a las medidas administrativas que adoptan en desarrollo de los decretos legislativos, para contrarrestar su eventual infracción<sup>3</sup>.

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

---

<sup>3</sup> **"...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).

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 Estado<sup>4</sup> ya se ha encargado de precisar las características propias del control inmediato de legalidad, las cuales corresponden a: **(i) jurisdiccional**, pues se ventila ante la administración de justicia, mediante 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 en 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 el control de legalidad, incluso, antes que se haga efectivo el control de constitucionalidad del decreto legislativo que el acto desarrolla y **(vi) cosa juzgada relativa**, de manera que 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 excepción<sup>5</sup>.**

## **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.**

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> 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 impersonal<sup>6</sup>, 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 alcalde municipal, a quien, conforme a lo dispuesto en el artículo 315, numeral 3° de la C. P., le corresponde dirigir la acción administrativa del municipio, asegurar el cumplimiento de las funciones y prestación de los servicios a su cargo, teniendo así la competencia para proferir decisiones encaminadas al óptimo manejo de la administración municipal, con la finalidad última de lograr la satisfacción de las necesidades básicas de la población, a fin de garantizar su bienestar; al igual que como jefe del orden público en el municipio, le corresponde velar por uno de sus elementos esenciales, como lo es la salubridad pública, a la vez que adoptar las medidas que sean necesarias tendientes a la prevención de riesgos y desastres.

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

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

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

En este punto, observa la Sala que debe acudirse a una interpretación amplia de la ley, en el sentido de que no necesariamente el acto sujeto a CIL debe invocar en forma expresa o tener como fundamento legal uno de los decretos legislativos proferidos con ocasión del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica para que sea pasible de control, en tanto la verificación del cumplimiento de dicho

---

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

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 declaración<sup>7</sup>.

Al respecto se pronunció el Consejo de Estado en la sentencia del **19 de mayo de 2.020**<sup>8</sup>, 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.*

*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*

---

<sup>7</sup> 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-.

<sup>8</sup> **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.

*regulados en el numeral 4 del artículo 189 y 296 de la Constitución para el presidente de la República, y en los artículos 305 y 315 para los gobernadores y alcaldes, respectivamente. Además, en el Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016<sup>9</sup>.*

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

En ese entendido, entonces, al tratarse el decreto objeto de control en el sub lite de un acto de contenido general, proferido por el alcalde en ejercicio de la función administrativa como jefe de la administración, y, si bien, conforme al contenido

---

<sup>9</sup> 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.

del referido acto, no se consignó en forma expresa que desarrolla decretos legislativos proferidos en el estado de excepción, dicha circunstancia no inhibe el estudio de legalidad, pues basta que las decisiones tomadas estén encaminadas o contribuyan -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 decretada mediante Decreto 417 de 2.020, que no son otras que tratar de controlar y/o evitar la propagación del virus Covid-19.

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

### **5.6.2. Examen material:**

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

#### **-De la competencia.**

Como quedó visto, al amparo del artículo 315 Constitucional, el alcalde municipal, como primera autoridad territorial y, por consiguiente, jefe de la administración, tiene la potestad administrativa para adoptar e implementar las medidas que sean necesarias tendientes a proteger la vida, integridad y salud de los habitantes de su territorio.

Así, con miras a lograr controlar el contagio y/o mitigar la propagación del COVID-19, le corresponde adelantar todas las gestiones que sean necesarias e indispensables tendientes a afrontar la crisis, tal como lo dispuso en el acto objeto de CIL al disponer medidas de 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 de conformidad con el artículo el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, los alcaldes ejercerán las funciones que les asignan la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo; que de conformidad con el artículo 46 de la Ley 715 la gestión en salud pública es función esencial del Estado y para tal fin la Nación y las entidades territoriales concurrirán en su ejecución en los términos señalados en la mencionada ley, por lo que las entidades territoriales tendrán a su cargo la ejecución de las acciones de salud pública en

la promoción y prevención dirigidas a la población de su jurisdicción; que el día 18 de marzo de 2020, en sesión extraordinaria del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo (C.M.G.R) se aprobaron las medidas de contingencia para el virus (COVID-19) a implementarse en el municipio, de acuerdo a la estrategia municipal de respuesta a emergencias; que a través del Decreto 239 del 17 de marzo de 2020, modificado por el Decreto 248 del 17 de marzo de 2020, la Gobernación del Caquetá decretó el toque de queda en todo el Departamento del Caquetá, como acción transitoria de policía para la prevención del riesgo de contagio y/o propagación de la enfermedad COVID 19.

En cuanto al estado de emergencia económica, social y ecológica, se hizo referencia al Decreto Presidencial No. 417 del 17 de marzo de 2020, y en materia de orden público se citaron los Decretos 418 y 420 del 18 de marzo de 2020, 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.

En consecuencia, se procedió a adoptar las medidas tendientes a garantizar el orden público y la salud de los habitantes del municipio de Milán. Para el efecto, se ordenó la restricción de la libre circulación de todas las personas habitantes del municipio, al igual que las excepciones a la medida; se ordenó el toque de queda para niños, niñas, adolescentes y adultos mayores. De igual forma, se reglamentó el tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas de su jurisdicción.

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

#### **-Finalidad:**

Resulta claro que con la expedición del acto sujeto a revisión lo que se busca es adoptar medidas tendientes a preservar la vida de los habitantes del ente territorial, ante la amenaza que representa la propagación del nuevo coronavirus COVID 19.

#### **- Procedimiento para su expedición:**

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

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

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

**Parágrafo 1: Las disposiciones que para el manejo del orden público expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deberán ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República.** (Se resalta)

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

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

*"1. Los Gobernadores, alcaldes distritales y municipales, al momento de disponer acciones transitorias de policía en materia de orden público, con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en su jurisdicción, y mitigar sus efectos, **deberán enviar al Ministerio del Interior el proyecto de la medida transitoria que pretenden adoptar.** Esta información deberá ser remitida al correo electrónico [covid19@mininterior.gov.co](mailto: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 la cual se allegará evidencia al Ministerio del Interior (...)"*. (Se destaca)

Al revisar el contenido del acto sujeto de revisión y observar que no se hacía alusión alguna al cumplimiento de dicho requisito previo, el despacho del magistrado ponente<sup>10</sup> dispuso oficiar al alcalde del municipio de Valparaíso a efectos que acreditara su cumplimiento, recibiendo respuesta mediante oficio de fecha 4 de junio de 2020, en el sentido de informar que la administración municipal había dado cumplimiento a lo dispuesto en el parágrafo 1 del artículo 2 del Decreto 418 de 2020, en los consejos de seguridad, de gobierno y de riesgo, y en los comités de orden público, en los que se han adoptado las directrices del gobierno nacional en materia de orden público, entre ellas, la ley seca y el toque de queda.

No obstante, revisado el oficio con el que pretende la administración municipal acreditar la coordinación previa con el Ministerio del Interior de las medidas y

---

<sup>10</sup> Según auto del 2 de junio de 2020

órdenes adoptadas en materia de orden público, se observa que el mismo no da cuenta del cumplimiento de la referida exigencia, en tanto no hace referencia a haberse agotado dicho procedimiento, limitándose a señalar que las medidas de orden público adoptadas en el municipio han acatado las directrices del gobierno nacional.

Así las cosas, no puede tenerse por satisfecha la exigencia legal de coordinar previamente con el Gobierno Nacional las medidas a adoptar relativas al orden público, en tanto la razón de ser de dicho requerimiento es que sólo se adopten las medidas que hayan sido previamente coordinadas con el Gobierno Nacional.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 137 del CPACA<sup>11</sup>, la nulidad de los actos administrativos de carácter general procederá cuando hayan sido expedidos en forma irregular. Lo cual aplica en el sub lite, en tanto se omitió el cumplimiento de un requisito previo a la formación del acto.

Sobre la referida causal de nulidad, el Consejo de estado precisó en sentencia del 13 de marzo de 2.009<sup>12</sup>, lo siguiente:

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

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

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

---

<sup>11</sup> **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)

<sup>12</sup> 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.

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 023 del 21 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Valparaíso 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 023 del 21 de marzo 2020, expedido por el alcalde del municipio de Valparaíso- Caquetá, *"Por medio del cual se adoptan y adicionan nuevas medidas sanitarias de policía y acciones transitorias para garantizar el orden público y la preservación de la vida y mitigación del riesgo de contagio con ocasión de la situación epidemiológica causada por el coronavirus (COVID-19) en el municipio de Valparaíso Caquetá y se dictan otras disposiciones"*, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** En firme esta providencia, archívese el expediente.

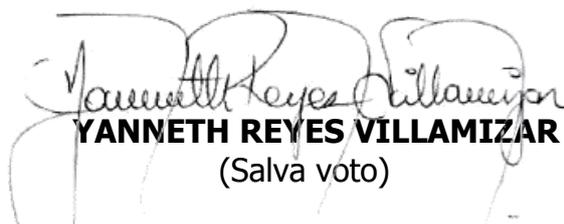
**Cópiese, notifíquese y cúmplase.**

Los Magistrados,

  
**PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE**

  
**LUIS CARLOS MARÍN PULGARÍN**

  
**NÉSTOR ARTURO MÉNDEZ PÉREZ**

  
**YANNETH REYES VILLAMIZAR**  
(Salva voto)