



**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CAQUETÁ  
SALA PLENA**

**M.P. Luis Carlos Marín Pulgarín**

Florencia, ocho (8) de junio de dos mil veinte (2020)

**RADICACIÓN:** 18-001-33-33-000-2020-00069-00  
**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**ACTO ADMINISTRATIVO:** DECRETO MUNICIPAL 042 DEL 23/03/2020  
**AUTORIDAD QUE LO PROFIRIÓ:** MUNICIPIO DE PAUJIL-CAQUETÁ  
**INSTANCIA:** ÚNICA INSTANCIA (S. ORAL)  
*“Por el cual se declara cuarentena en el Municipio de El Paujil”.*

**SENTENCIA No. 05-06-50-20/ ORD 13-01**

Aprobada en Acta No. 32 de la fecha

**I. ASUNTO.**

Agotadas las etapas procesales correspondientes a la única instancia y no observando causal de nulidad que invalide lo actuado, decide la Sala plena del Tribunal Administrativo del Caquetá el control inmediato de legalidad sobre el Decreto Municipal Nro. 042 del 23 de Marzo de 2020 *“Por el cual se declara cuarentena en el Municipio de El Paujil”* expedido por la Alcaldesa del Municipio de El Paujil - Caquetá-.

**II. ANTECEDENTES.**

**2.1. Acto sometido a control.**

Mediante correo electrónico del 30 de abril de 2020, la Secretaria de Gobierno Municipal de El Paujil –Caquetá-, remitió a la Oficina de Apoyo Judicial de Florencia, los once (11) decretos expedidos por la entidad territorial, ante la declaratoria del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica decretada por el Gobierno Nacional; con el fin que se ejerciera el control inmediato de legalidad de las medidas adoptadas, entre ellos, el Decreto Municipal Nro. 042 del 23 de marzo de 2020, y en esa misma fecha se repartió al Despacho del Magistrado ponente.

Mediante auto del 30 de abril de 2020 se dispuso: a) Avocar el conocimiento del control inmediato de legalidad; b) notificar de esa decisión al Municipio de El Paujil- Caquetá y al Ministerio Público, corriéndole traslado al primero de estos por el término de diez (10) días para que se pronunciara sobre la legalidad del Decreto 042 del 23 de marzo de 2020; c) fijar un aviso en la página web del Tribunal Administrativo del Caquetá, por diez (10) días anunciando la existencia del proceso; d) fijar un anuncio en similares



**Única Instancia**

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto 042 del 23 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Municipio de El Paujil-Caquetá

Radicación: 18-001-33-33-000-2020-00069-00

---

términos en el sitio web de la entidad territorial; e) expirado el término de fijación del aviso, el expediente debía pasar al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda su concepto.

Finalmente, por auto del 14 de abril de 2020, se ordenó oficiar al Municipio de El Paujil –Caquetá- para que en el término de tres (3) días, acreditara el cumplimiento de lo dispuesto en los parágrafos 1 y 2 del artículo 2 del Decreto 418 de 2020, proferido por el Gobierno Nacional, respecto del Decreto 042 del 23 de marzo de 2020.

### **3. INTERVENCIONES.**

#### **3.1. Municipio de El Paujil-Caquetá.**

Mediante correo electrónico del 3 de abril de 2020, fue notificado a la dirección electrónica [alcaldia@elpaujil-caqueta.gov.co](mailto:alcaldia@elpaujil-caqueta.gov.co) el auto admisorio, lo que ocurrió por solicitud de la entidad territorial también el 23 de abril de 2020, esta vez, a los correos [alcaldia@elpaujil-caqueta.gov.co](mailto:alcaldia@elpaujil-caqueta.gov.co), [contactenos@elpaujil-caquetá.gov.co](mailto:contactenos@elpaujil-caquetá.gov.co) y [secretariadegobierno@elpaujil-caqueta.gov.co](mailto:secretariadegobierno@elpaujil-caqueta.gov.co), sin que emitiera ningún tipo de pronunciamiento.

Frente al cumplimiento al requerimiento efectuado por auto del 14 de abril de 2020, la entidad territorial, remitió acta del Consejo de Seguridad Municipal, adiaada 19 de marzo de 2020, así como el acta del Comité Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres adelantado el 22 de marzo de 2020, por medio de las cuales, se socializaron las medidas adoptadas por la administración municipal, Gobierno Departamental y Nacional, relacionada con la Emergencia Sanitaria ocasionada por el COVID-19 y se aprobó la decisión de declarar la urgencia manifiesta en el Municipio.

#### **3.2. Ministerio Público.**

Mediante correo electrónico del 11 de mayo de 2020, la delegada del Ministerio Público para esta Corporación rindió concepto, estableciendo las características propias del Control Inmediato de Legalidad y las medidas de orden formal y sustancial que se deben desarrollar en la sentencia.

Indicó, que pese a que el Decreto No. 042 de 23 de marzo de 2020, no desarrolló expresamente en su contenido el Decreto Legislativo 417 de 2017, lo cierto es que se profirió para hacer frente a los efectos de la pandemia del coronavirus COVID-19, por lo que debía ser objeto del control automático de legalidad, en ese orden, agregó que, tanto formal como sustancialmente, el Decreto objeto de estudio cumplía con las exigencias tanto normativas como jurisprudenciales, por cuanto fue expedido por la autoridad competente, siendo las medidas por él adoptadas necesaria, conexas, temporales y proporcionales, siendo acordes con las instrucciones



**Única Instancia**

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto 042 del 23 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Municipio de El Paujil-Caquetá

Radicación: 18-001-33-33-000-2020-00069-00

que hasta ese momento había impartido el Gobierno Nacional en el marco de la emergencia sanitaria.

En razón de lo anterior, solicitó declarar ajustado a Derecho el Decreto 042 de 23 de marzo de 2020.

## IV. CONSIDERACIONES.

### 4.1. Competencia de la Sala Plena.

Conforme lo disponen los artículos 20<sup>1</sup> de la Ley 137 de 1994<sup>2</sup>, 136<sup>3</sup>, 151<sup>4</sup> numeral 14 y 185<sup>5</sup>, numeral 1° de la Ley 1437 de 2011, esta Corporación en pleno es competente para proferir la sentencia que pone fin a la actuación de control inmediato de legalidad del Decreto Municipal nro. 042 del 23 de Marzo de 2020, acto administrativo de carácter general, proferido por una autoridad del orden territorial, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de algunos decretos legislativos expedidos en Estado de Excepción. También lo es por razón del territorio, en atención a que el Municipio de El Paujil, se ubica dentro del Departamento de Caquetá.

### 4.2. Problema jurídico y metodología para resolverlo.

De conformidad con los antecedentes expuestos corresponde a este Tribunal resolver los siguientes problemas jurídicos: ¿Resulta viable el control inmediato de legalidad respecto del Decreto municipal número 042 del 23 de marzo de 2020 proferido por la alcaldesa del municipio de El Paujil -Caquetá?. Únicamente de resultar positiva la respuesta al cuestionamiento anterior, se definirá si, ¿el citado decreto se ajusta al ordenamiento jurídico?.

---

<sup>1</sup> **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.(...)"

<sup>2</sup> "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia".

<sup>3</sup> **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.

(...)"

<sup>4</sup> **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."

<sup>5</sup> **Artículo 185.**Trámite del control inmediato de legalidad de actos. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.

()"



**Única Instancia**

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto 042 del 23 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Municipio de El Paujil-Caquetá

Radicación: 18-001-33-33-000-2020-00069-00

---

Para resolver los problemas jurídicos propuestos, se tratarán los siguientes temas: (i) la maximización del CIL como instrumento que tiende a la defensa de la institucionalidad democrática y de los derechos fundamentales y, (ii) se verificará la línea jurisprudencial del Consejo de Estado sobre el alcance del Control Inmediato de Legalidad, la que a su vez, se apoya en la Corte Constitucional.

### **5.- Viabilidad del Control Inmediato de Legalidad del Decreto municipal No. 042 del 23 de Marzo de 2020, proferido por el Municipio de El Paujil-Caquetá.**

En efecto, en la sentencia proferida 8 de mayo de 2020<sup>6</sup>, este Tribunal sostuvo que cuando en las actuaciones administrativas no se plantee expresamente “*como desarrollo de los decretos legislativos*”, proferidos bajo el estado de excepción, se hace necesario puntualizar las razones por las cuales procede el Control Inmediato de Legalidad (en adelante CIL).

Para ese cometido, se acude a un criterio de maximización de las posibilidades de aplicación del CIL pues el mismo se erige como un medio de defensa de la institucionalidad democrática y de los derechos fundamentales en el estado de anormalidad institucional declarada por el Presidente de la República, en cuya vigencia se potencian sus poderes regulatorios. Análisis que debe partir de los tres requisitos exigidos por la normatividad vigente<sup>7</sup>: *(i) que se trate de un acto de contenido general; (ii) que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa y (iii) en desarrollo de los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción*”.

En el asunto examinado, es claro que (i) las medidas adoptadas son de carácter general pues no crean, modifican o extinguen ninguna situación jurídica particular, si no que las determinaciones que adopta involucra a toda la población residente en el Municipio de El Paujil-Caquetá-, es decir, sus efectos tienen un alcance colectivo; (ii) se profirieron en ejercicio de la función administrativa como jefe de la administración local, siguiendo las funciones asignadas por el artículo 315 Constitucional. Del mismo modo, (iii) que se profirieran como desarrollo de decretos legislativos emitidos en estados de excepción, requisito, que según la sentencia de este Tribunal citada, no implica la exigibilidad de la invocación expresa de uno de los decretos legislativos de emergencia. Tampoco la invocación de fundamentos distintos a estos, impide el trámite del control, pues en la verificación del cumplimiento del tercer requisito del artículo 20 de la Ley 136 de 1994, debe

---

<sup>6</sup> Con Ponencia del Magistrado Néstor Arturo Méndez Pérez, expediente No. 18-001-23-33-000-2020-00049-00, en la cual se efectuó el CIL del Decreto nro. 047 del 24 de marzo de 2020, de la Alcaldía Municipal de San Vicente del Caguán -Caquetá-.

<sup>7</sup> Como se regula en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 (Estatutaria de los Estados de Excepción) y, 136 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).



**Única Instancia**

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto 042 del 23 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Municipio de El Paujil-Caquetá

Radicación: 18-001-33-33-000-2020-00069-00

superar el criterio textualista y acogerse un criterio sustancial<sup>8</sup>, según el cual basta con valorar si las medidas adoptadas “contribuyen a la ejecución, mediata o inmediata, de las tomadas en alguno de los DL de la EESE. Y, si es cabalmente aplicado (...)”.

---

<sup>8</sup> En la sentencia glosada este Tribunal indicó: *En efecto: a esa concepción textualista (No la llamamos formal y menos aún formalista porque para nosotros –lejos del carácter peyorativo que suele darse a estos vocablos- el Derecho es forma y los juristas han de reivindicar el formalismo) ha de sobreponerse una perspectiva material, que efectivice la funcionalidad asignada a este mecanismo de control.*

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

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

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

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

*Otra razón podemos agregar aquí, de carácter pragmático ésta: si se admite a trámite con base en la tesis material, y se llega a la conclusión de que el acto no era controlable vía CIL, la sentencia que así lo disponga estará mejor fundamentada que el auto que se abstenga de avocar conocimiento, pues será fruto de un estudio más detenido, en el que pueden participar otros sujetos además del juez, con práctica de pruebas en caso de ser necesario y hasta con eventual intervención de amicus curiae.*

*Abundando en razones, la cuestión puede ser planteada de esta otra manera:*

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

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

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

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

Esa concepción armoniza con la posición reciente del Consejo de Estado sobre el tema<sup>9</sup>, según la cual, “(...) desde el punto de vista convencional y constitucional, el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del CPACA23 tiene como esencia el derecho a la tutela judicial efectiva, y ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la covid-19, es posible extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional.”

“Esto significa que los actos generales emanados de las autoridades administrativas que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad, dadas las circunstancias excepcionales, puede suceder que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias, lo cual autoriza al juez del control inmediato que avoque el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva.”<sup>10</sup>. (Resalta la Sala).

Tercer requisito que se acredita pues el decreto municipal adopta medidas con la finalidad de “dar respuesta oportuna a la calamidad de salud pública generada por el Virus COVID-19”, como se señaló expresamente en la parte motiva del citado acto administrativo, en el que se invocó también explícitamente el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, para enfrentar la pandemia.

Como resulta viable el control inmediato de legalidad en el asunto examinado, se continuará con la metodología propuesta para resolver el segundo problema jurídico planteado.

#### **4.3. Alcance del control inmediato de legalidad a cargo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.**

Para la Corte Constitucional el control inmediato de legalidad a cargo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo sobre los actos de carácter general proferidos por autoridades administrativas durante los Estados de Excepción, “constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación

---

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

<sup>10</sup> Posición reiterada por el Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, mediante auto del 1° de abril de 2020, M.P. María Adriana Marín, Radicado 11001-03-15-000-2020-00960-00, Autoridad: Fiscalía General de la Nación. En esta oportunidad, se decidió avocar conocimiento de la Resolución Mro. 0000608 del 17 de marzo de 2020 por cuanto “(iii) se expidió en el marco de la declaratoria del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica, decretado por el señor Presidente de la República en el Decreto Nro. 417 de 2020, así como la declaratoria de emergencia sanitaria contenida en la Resolución Nro. 385 del 12 de marzo del mismo año”



**Única Instancia**

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto 042 del 23 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Municipio de El Paujil-Caquetá

Radicación: 18-001-33-33-000-2020-00069-00

de normas ilegales”<sup>11</sup>. Examen jurisdiccional de legalidad que para el Consejo de Estado, tiene como propósito “verificar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos”<sup>12</sup>, que se caracteriza por lo siguiente:

**(i)** Es un control **jurisdiccional**<sup>13</sup>, **automático**, **inmediato**<sup>14</sup> y **autónomo**<sup>15</sup>, pero “la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia o declarada su nulidad”<sup>16</sup>; **(ii)** la decisión hace tránsito a cosa juzgada frente las normas superiores sobre los temas examinados, y relativa respecto del resto del ordenamiento jurídico, pues es posible que el acto administrativo sea controvertido nuevamente ante esta jurisdicción respecto de otras normas de la Carta Política no estudiadas y por cargos diferentes a los examinados<sup>17</sup>; **(iii)** el acto administrativo debe “estar acorde con la Constitución y con las normas que le han servido de fundamento, en particular no puede ir más allá de la disposición que va a reglamentar”<sup>18</sup> y, **(iv)** se trata de un control **integral**<sup>19</sup> pues debe hacerse sobre **la competencia** de la autoridad para proferir el acto que se revisa, así

<sup>11</sup> Sentencia C-179 de la Corte Constitucional.

<sup>12</sup> Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia del 15 de octubre de 2013, radicado No. 11001-03-15-000-2010-00390-00(CA), C.P. Marco Antonio Vellilla Moreno.

<sup>13</sup> Como se indicó por Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia del 5 de marzo de 2012, radicado No. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), Consejero Ponente, Hugo Fernando Bastidas Bárcenas: “Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial”.

<sup>14</sup> *Ibidem*: Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado”.

<sup>15</sup> *Ibidem*: “Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan”.

<sup>16</sup> Sección Segunda, Subsección “A” del Consejo de Estado en providencia del 15 de abril de 2020, C.P. William Hernández Gómez, expediente 1001-03-15-000-2020-01006-00.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia del 15 de octubre de 2013, radicado No. 11001-03-15-000-2010-00390-00(CA), C.P. Marco Antonio Vellilla Moreno.

<sup>19</sup> A este respecto pueden consultarse las siguientes sentencias de la Sala Plena del Consejo de Estado: del 31 de mayo de 2011, Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), C.P GERARDO ARENAS MONSALVE, Actor: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL, NORMA DEMANDADA: RESOLUCION 1035 DE 2010 (19 de marzo) / RESOLUCION 1036 DE 2010 (19 de marzo); del 5 de marzo de 2012, Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA) C.P HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS, Actor: GOBIERNO NACIONAL, NORMA DEMANDADA: DECRETO 861 DE 2010; del 8 de julio de 2014, Radicación número: 110010315000201101127-00 (CIM), C.P DANILO ROJAS BETANCOURTH. Actor: GOBIERNO NACIONAL, NORMA DEMANDADA: DECRETO 2962 DEL 18 DE AGOSTO DE 2011- ACLARACIÓN Y SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO, CONSEJERA STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO. Del 24 de mayo de 2016, Radicación número: 11001 03 15 000 2015 02578-00, C.P GUILLERMO VARGAS AYALA, Actor: GOBIERNO NACIONAL, NORMA DEMANDADA: DECRETO 1814 DE 2015; del 22 de mayo de 2018, C.P Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Radicación número 11001-03-15-000-2010-00221-00 Actor: SUPERINTENCIA NACIONAL DE SALUD, NORMA DEMANDADA: RESOLUCIÓN 281 DE 2010; Y de la SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A C.P William Hernández Gómez, del 15 de abril de 2020, Radicación número 11001-03-15-000-2020-01006-00 Actor: DIRECTOR ENCARGADO DE ASUNTOS MIGRATORIOS, CONSULARES Y SERVICIO AL CIUDADANO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, NORMA DEMANDADA: MEMORANDO I-GAMG-20-004065 DE 2020.

como sobre **la forma y el fondo**<sup>20</sup> “(proporcionalidad y conexidad) con respecto a las normas superiores que directamente le sirven de fundamento”<sup>21</sup>, “(...) y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta”<sup>22</sup>, sin que ello implique que la validez del acto administrativo deba confrontarse con **“todo el universo jurídico** pues dada su complejidad, tal control se circunscribe **“a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137”**<sup>23</sup> (negritas fuera de texto).

En suma, para verificar si se ajusta a la legalidad la limitación a los derechos vertida en los actos de carácter general proferidos por autoridades del orden nacional, departamental o municipal, en ejercicio de funciones administrativas y en desarrollo de Decretos Legislativos proferidos en Estados de Excepción (arts 212 –Guerra Exterior-, 213-Conmoción Interior- y 215 –Emergencia Económica, Social y Ecológica- C.P.), debe seguirse una metodología contenida en reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado, condensada en el carácter **integral**<sup>24</sup> **del control**<sup>25</sup> **Inmediato de Legalidad**, consistente en examinar: **primero la competencia** de la autoridad para proferirlo; **segundo la conformidad formal**, que implica los siguientes aspectos: que se trate de un acto de contenido general dictado en ejercicio de la función administrativa y/o actos internos de la administración<sup>26</sup>

<sup>20</sup> Sección Primera del Consejo de Estado, sentencia del 26 de septiembre de 2019, C.P. Hernando Sánchez Sánchez, expediente No. 11001-03-24-000-2010-00279-00, en donde se sostuvo: “En efecto, comoquiera que no hay demanda que enmarque o delimite las cuestiones a examinar, la Sala ha considerado que el control es integral en tanto cubija tanto la competencia como los aspectos formales y de fondo, y que en este último abarca el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trate, luego la cosa juzgada de la sentencia se circunscribirá a ese bloque normativo, que en este caso es la Constitución Política, la Ley 137 de 1994 así como los decretos legislativos y las normas legales que con ocasión del respectivo estado de excepción se desarrollan o sean pertinentes a la materia de que trata el acto sometido a este control”.

<sup>21</sup> Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia del 15 de octubre de 2013, radicado No. 11001-03-15-000-2010-00390-00(CA), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno. En tal sentencia se indicó que: “(...) Por lo antes señalado el control se hace frente a las normas superiores que son: a) Los mandatos constitucionales sobre derechos fundamentales. b) Las normas convencionales que limitan a los estados para suspender las garantías y libertades fundamentales, c) Las normas constitucionales que rigen los estados de excepción, d) La Ley estatutaria de Estados de Excepción, e) El decreto de declaratoria del estado de excepción y f) Los decretos legislativos expedidos por el Gobierno”.

<sup>22</sup> Línea jurisprudencial contenida, entre otras en las sentencias de la Sala Plena del Consejo de Estado del 24 de mayo de 2016, radicación No. 11001 03 15 0002015 02578-00, Consejero Ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA, en la que se recordó que: “Esta Corporación ha sido reiterativa en señalar “que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, párrafo), porque no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico”.

<sup>23</sup> Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia del 5 de marzo de 2012, radicado No. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), Consejero Ponente, Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

<sup>24</sup> La integralidad alude también a que “no hay puntos vedados al pronunciamiento judicial”, como lo sostuvo la Sala Plena del Consejo de Estado en la sentencia Sentencia 2010-00221 de mayo 22 de 2018, radicado 11001-03-15-000-2010-00221-00, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

<sup>25</sup> Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia del 5 de marzo de 2012, radicado No. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), Consejero Ponente, Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

<sup>26</sup> Como lo sostuvo la Sección Segunda, Subsección “A” del Consejo de Estado en providencia del 15 de abril de 2020, C.P. William Hernández Gómez, expediente 1001-03-15-000-2020-01006-00: “De esta manera, acorde con el objeto de esta jurisdicción, debe entenderse que para efectos del control inmediato de legalidad, las medidas de

emitidos en el estado de excepción “así no penden directamente de un decreto legislativo”<sup>27</sup>; la fecha y número; la firma de quien lo emitió; la motivación con expresión de razones de hecho y derecho, que deben corresponder con los supuestos previstos en la Carta Política para la declaración de cada estado de excepción y con las causas que la generaron y, **tercero, la conformidad material** que incluye: **a) la proporcionalidad** de las medidas adoptadas<sup>28</sup>, que indaga por la relación directa entre el fin buscado con la regulación normativa de carácter general y los instrumentos o medios para conseguirlo, a lo que se llega revisando: (i) **la finalidad** de la regulación (permitida por la Constitución), que debe dirigirse hacia combatir el origen de la anormalidad institucional buscando restablecerla, (ii) que la medida sea **idónea o apropiada** para el fin propuesto y, (ii) **que sea necesaria** en cuanto busque exclusivamente restaurar la normalidad o que resultan insuficientes las normas regulatorias de situaciones similares en tiempos de normalidad para conjurar la situación y, **b) la conexidad**<sup>29</sup> o correlación entre fines perseguidos y medios utilizados<sup>30</sup>, que tiende a determinar si la materia del acto objeto de control tiene base constitucional y se relaciona directa y específicamente con el estado de anormalidad declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo.

Una vez precisado el alcance del control inmediato de legalidad al tenor de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, enseguida se abordará el estudio del Decreto sometido a control inmediato de legalidad.

## 5. Examen del acto administrativo sometido a control inmediato de legalidad.

En este apartado se verificará la competencia de la autoridad para proferir el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad, así como la

---

carácter general expedidas en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los estados de excepción, señaladas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, también incluyen a los actos internos de la administración, como circulares, memorandos, directivas y otros documentos similares, que reflejan jerarquía al interior de los órganos estatales. Por esto, la procedibilidad de su revisión judicial no dependerá del tradicional criterio material, en el que estos han de ser actos administrativos para que puedan ser controlados, sino que su examen atenderá a un criterio formal, en el que por ser actos sujetos al derecho administrativo (CPACA, art. 104), pueden ser inspeccionados judicialmente”.

<sup>27</sup> *Ibidem*. “Sobre esto, en el acápite anterior se expresaron los argumentos que conllevan a entender que la base de actos generales que pueden ser controlados a través de este medio de control, en el marco de la emergencia generada por la pandemia de la covid-19, debe ampliarse, para incluir a todos aquellos que se hayan emitido a partir de la declaratoria del estado de emergencia, aunque se encuentren fundamentados en las facultades ordinarias de las autoridades administrativas, para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas. Así, el contenido de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, debe actualizarse de conformidad con la realidad social creada por dicha enfermedad.”

<sup>28</sup> Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia del 5 de marzo de 2012, radicado No. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), Consejero Ponente, Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

<sup>29</sup> En la sentencia C-179 de 1994, la Corte Constitucional sostuvo: “La debida relación de conexidad que deben guardar las medidas que se dicten durante los estados de excepción con las causas que originaron la declaración del mismo, es un requisito constitucional de ineludible cumplimiento. Por tanto, las normas que se expidan deben estar dirigidas, en forma expresa y directa, a combatir los acontecimientos perturbadores de la paz, el sosiego y la tranquilidad ciudadana, eventos que dieron origen a la legalidad extraordinaria, y con el fin exclusivo de restablecer el orden perturbado”.

<sup>30</sup> Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia del 5 de marzo de 2012, radicado No. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), Consejero Ponente, Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

conformidad formal y material del mismo, siguiendo la jurisprudencia del Consejo de Estado.

### **5.1.- El acto administrativo que se revisa.**

El control inmediato de legalidad se hará respecto del Decreto Municipal Nro. 042 del 23 de Marzo de 2020 “*Por el cual se declara cuarentena en el Municipio de El Paujil*” – Caquetá- expedido por la Alcaldesa del mismo.

### **5.2.- La competencia de la autoridad para proferir el acto administrativo que se revisa.**

La competencia de la Alcaldesa Municipal de El Paujil -Caquetá- para expedir el Decreto Nro. 042 del 23 de Marzo de 2020, se encuentra en el artículo 315 Superior<sup>31</sup>, con el que se le atribuyen como funciones la de cumplir y hacer cumplir la Constitución, la Ley y los **Decretos del Gobierno, dirigir la acción administrativa** del Municipio, la conservación del orden público de conformidad con la ley y las instrucciones y **órdenes que reciba del Presidente de la República** y del respectivo gobernador en calidad de primera autoridad policiva.

Precisamente, frente a la conservación del orden público por parte de los mandatarios locales, tanto la Ley 136 de 1994<sup>32</sup>, como la Ley 1801 de 2016<sup>33</sup>, reafirman tal designación, fundamentos jurídicos que también

---

<sup>31</sup> <sup>31</sup> **“ARTICULO 315.** *Son atribuciones del alcalde:*

1. *Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.*

2. *Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio <sic>. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante*

3. *Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.*

(...)”.

<sup>32</sup> Ley 136 de 1994 “*Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*”

**ARTÍCULO 91.- Funciones.** *Modificado por el art. 29, Ley 1551 de 2012. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.*

*Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:*

(...)

B) *En relación con el orden público:*

(...)

1. *Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante*”

<sup>33</sup> Ley 1801 de 2016 “*Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.*”

**“ARTÍCULO 205. ATRIBUCIONES DEL ALCALDE.** *Corresponde al alcalde:*

2. *Ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, así como el cumplimiento de los deberes de conformidad con la Constitución, la ley y las ordenanzas.*

(...)”

habilitaron a la Alcaldesa del Municipio de El Paujil- Caquetá- para proferir el Decreto Nro. 042 del 23 de marzo de 2020.

### 5.3. La conformidad formal.

El análisis de la conformidad formal debe realizarse a partir de tres (3) requisitos dispuestos en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 (Estatutaria de los Estados de Excepción<sup>34</sup>: (i) que se trate de un acto de contenido general; (ii) que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa y/o actos internos de la administración<sup>35</sup> y, (iii) que sean emitidos en el estado de excepción “*así no pendan directamente de un decreto legislativo*”<sup>36</sup>, que como se advirtió en el apartado de “**Viabilidad del Control Inmediato de Legalidad del Decreto municipal No. 042 del 23 de Marzo de 2020**”, se acreditaron.

Las exigencias restantes igualmente se cumplen, referidas a (i) **la fecha y número** del Decreto; esto es respectivamente, 23 de Marzo de 2020 y, Decreto Nro. 042, (ii) **la firma de quien lo emitió**, en esta oportunidad, fue suscrito por la Alcaldesa del Municipio de El Paujil-Caquetá-, en calidad de autoridad administrativa, según se constató, y (iii) **la motivación** con expresión de razones de hecho y derecho, que deben corresponder con los supuestos previstos en la Carta Política para la declaración de cada estado de excepción y con las causas que la generaron. A ese respecto, se logra

<sup>34</sup> Artículo 20 de ley 137 de 1994

*“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.*

*Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.”*

Artículo 136 de la Ley 1437 de 2011

*“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.*

(...)”

<sup>35</sup> Como lo sostuvo la Sección Segunda, Subsección “A” del Consejo de Estado en providencia del 15 de abril de 2020, C.P. William Hernández Gómez, expediente 1001-03-15-000-2020-01006-00: “*De esta manera, acorde con el objeto de esta jurisdicción, debe entenderse que para efectos del control inmediato de legalidad, las medidas de carácter general expedidas en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los estados de excepción, señaladas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, también incluyen a los actos internos de la administración, como circulares, memorandos, directivas y otros documentos similares, que reflejan jerarquía al interior de los órganos estatales. Por esto, la procedibilidad de su revisión judicial no dependerá del tradicional criterio material, en el que estos han de ser actos administrativos para que puedan ser controlados, sino que su examen atenderá a un criterio formal, en el que por ser actos sujetos al derecho administrativo (CPACA, art. 104), pueden ser inspeccionados judicialmente”.*

<sup>36</sup> *Ibidem.* “*Sobre esto, en el acápite anterior se expresaron los argumentos que conllevan a entender que la base de actos generales que pueden ser controlados a través de este medio de control, en el marco de la emergencia generada por la pandemia de la covid-19, debe ampliarse, para incluir a todos aquellos que se hayan emitido a partir de la declaratoria del estado de emergencia, aunque se encuentren fundamentados en las facultades ordinarias de las autoridades administrativas, para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas. Así, el contenido de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, debe actualizarse de conformidad con la realidad social creada por dicha enfermedad.”*

apreciar en la parte considerativa del acto administrativo que las decisiones se adoptan para mitigar la propagación del COVID-19 y proteger la familia, la sociedad, los niños, jóvenes, personas de la tercera edad y evitar el contagio colectivo de los habitantes del Municipio de El Paujil -Caquetá-. También el acto revisado cuenta con fundamentos constitucionales<sup>37</sup> y legales<sup>38</sup>.

#### 5.4.- La conformidad material.

Precisa el Tribunal que el Decreto 042 del 23 de marzo de 2020, con base en las consideraciones señaladas en el punto anterior, adoptó el aislamiento preventivo obligatorio de las personas desde las 00:00 horas, hasta las 23:59 horas del 24 de marzo de 2020, prohibiendo la circulación de personas y de vehículos, con las excepciones dispuestas en otros actos administrativos a los cuales remite (artículo primero)<sup>39</sup>, razón por la cual, según lo dispuesto en el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020<sup>40</sup>, párrafos 1 y 2 del artículo 2<sup>o</sup><sup>41</sup> y en la Circular Externa del 19 de marzo de 2020, emitida por la Ministra del Interior<sup>42</sup>, la Alcaldesa de dicha Municipalidad

<sup>37</sup> Como los artículos 1<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup>, 49<sup>o</sup> y 315<sup>o</sup>.

<sup>38</sup> A saber, Leyes 1523 de 2012, 1801 de 2016, 9 de 1979, Decreto Presidencial 0417 de 2020, Decreto 420 de 2020, Decreto 457 de 2020, Resolución Nro. 385 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, Directiva Nro. 006 de la Procuraduría General de la Nación, Circular Nro. 006 del 19 de marzo de 2020 de la Contraloría General de la República, Decretos Departamentales 276 del 20 de marzo de 2020, 286 del 23 de marzo de 2020 y Decretos expedidos por ese mismo Municipio 037 del 17 de marzo de 2020 y 040 del 23 de marzo de 2020.

<sup>39</sup> **“ARTÍCULO PRIMERO: ADOPTAR** el aislamiento preventivo obligatorio, el día martes 24 de marzo desde 00:00 horas hasta las 23:59 horas del mismo día, en toda la jurisdicción del Municipio de El Paujil Departamento del Caquetá por lo cual se prohíbe la circulación de personas y vehículos, con el objeto de contener la propagación del virus COVID-19. Para efectos de lograr el aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y de vehículos en todo el territorio nacional, con las excepciones previstas en los Decretos 034, 037 “Por el cual se adoptan medidas sanitarias, decreta toque de queda y se establecen otras disposiciones” y el decreto 041 de 2020 “por el cual se establecen medidas en razón de la urgencia manifiesta decretada por el Municipio de El Paujil Caquetá y se dictan otras disposiciones” ya expedidos por esta administración y el Decreto Nacional N° 0457 del 22 de marzo de 2020. La adopción y obligatoriedad de estas medidas busca como lo indicó el Presidente de la República que, nos protejamos, garantizando el abastecimiento de alimentos, el acceso a los medicamentos, la adecuada prestación de los servicios públicos esenciales, así como de aquellos indispensables para el funcionamiento de la sociedad.”

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Hace parte integral del presente Acto Administrativo los Decretos 034, 037 de 2020 y el Decreto 041 del 23 de marzo de 2020 “Por el cual se establecen medidas en razón a la urgencia manifiesta decretada por el Municipio El Paujil-Caquetá y dictan otras disposiciones”; por tal razón, las disposiciones allí contempladas deberán ser acatadas incluso, durante el término de adoptado en el artículo anterior.

**ARTÍCULO SEXTO. (sic) VIGILANCIA Y CONTROL.** Corresponde a las autoridades de policía contempladas en la Ley 1801 de 2016 la vigilancia y el control de las disposiciones estipuladas en el presente decreto.

**ARTÍCULO SÉPTIMO. (sic)** El presente decreto rige a partir de la fecha e iniciará su ejecución del (sic) el día martes 24 de marzo de 2020 desde 00:00 horas hasta las 23:59 horas del mismo día, en toda la jurisdicción del Municipio de El Paujil del Departamento del Caquetá.”

<sup>40</sup> “Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”

<sup>41</sup> “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.

Parágrafo 2: Las instrucciones, actos y órdenes emitidas por gobernadores, alcaldes distritales y municipales, deberán ser coordinados previamente con la fuerza pública en la respectiva jurisdicción”

<sup>42</sup> “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 lo cual se allegará evidencia al Ministerio del Interior.



**Única Instancia**

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto 042 del 23 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Municipio de El Paujil-Caquetá

Radicación: 18-001-33-33-000-2020-00069-00

---

debía, previo a la publicación del Decreto analizado, coordinar con el Ministerio del Interior las disposiciones a adoptar para el manejo del orden público.

Con la finalidad de verificar el cumplimiento de esa exigencia, por auto del 14 de abril de 2020 el Magistrado Ponente ordenó oficiar a ese municipio para que dentro de los 3 días siguientes la acreditara, sin que se hubiere hecho, lo que genera nulidad al encontrarse afectado de expedición irregular, por infracción a las normas superiores, por incumplir el procedimiento legal dispuesto para emitir esta clase de actos, al tenor de lo regulado en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso administrativo (Ley 1437 de 2011), según el cual la nulidad de los actos administrativos “*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 (...)*”.

Irregularidad que se advierte en razón a que una vez declarada la emergencia Económica, Social y Ecológica el 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional expidió el citado Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, “*por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público*”, estableciendo en el párrafo primero del artículo segundo lo siguiente: “*Las disposiciones que para el manejo del orden público expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deberán ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el Presidente de la República*”.

Requisito que como se sostuvo en la sentencia emitida el 8 de mayo de 2020 por este Tribunal<sup>43</sup>, “*instituye un requisito procedimental de insoslayable cumplimiento en el proceso de formación del acto administrativo subalterno. Su inobservancia conduce a la nulidad (...)*”; causal de nulidad sobre la cual el Consejo de Estado<sup>44</sup> recientemente sostuvo que “(...)

---

(...)”

<sup>43</sup> Expediente radicado No. 18-001-23-33-000-2020-00049-00, CIL del Decreto No. 047 del 24 de marzo de 2020, proferido por la Alcaldía Municipal de San Vicente del Caguán –Caquetá-, M.P. Néstor Arturo Méndez Pérez.

<sup>44</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 5 de julio de 2019, radicado 08001-23-31-000-2003-01881-01 (2003-01881) M.P. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés. Actor Marco Antonio Gutiérrez adujo:

“*Para resolver, la Sala recuerda que de conformidad con el artículo 84 del CCA, la nulidad [p]rocederá no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió*” (negrilla fuera del texto).

*En relación con esta causal de nulidad, se tiene que la misma se configura cuando se desconocen las normas que regulan los requisitos y procedimientos de formación del acto administrativo.*

Sobre este particular, la jurisprudencia de esta corporación ha señalado lo siguiente:

(...)



**Única Instancia**

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto 042 del 23 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Municipio de El Paujil-Caquetá

Radicación: 18-001-33-33-000-2020-00069-00

---

*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." (Resaltado fuera de texto original).*

Para la Sala Plena mayoritaria de este Tribunal<sup>45</sup>, “no se trata en el presente caso de una irregularidad menor (que pudiera tenerse por insubstantial o intrascendente), sino de una que involucra el desconocimiento de la previsión normativa Constitucional que establece la jerarquía funcional a tener en cuenta en materia de manejo del orden público. Al incumplir ese requisito, la Administración Municipal deja de lado, ciertamente, el claro mandato contenido en el artículo 296 de la Constitución, y reiterado –en expresa referencia al actual estado de emergencia- por el Decreto Nacional 418 de marzo 18 de 2020, cuyos textos son los que siguen, respectivamente: “Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes. (...) “Las instrucciones, actos y órdenes del Presidente de la república en materia de orden público, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus Covid-19, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes. (...)”.

Como corolario de lo expuesto, al haberse pretermitido el procedimiento legal dispuesto para su expedición, el Decreto 042 del 23 de marzo de 2020 de la Alcaldía de El Paujil, se encuentra viciado de nulidad por expedición irregular y así se declarará.

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

---

*Consecuentemente, cuando la Ley establece requisitos de apariencia o formación de los actos administrativos, sean estos de carácter general o de carácter particular y concreto, los mismos se deben cumplir obligatoriamente, cuandoquiera que la administración pretenda tomar una decisión que corresponda a aquellas que se hayan sometidas a tales requisitos, de tal manera que su desconocimiento, conducirá a que se configura precisamente, la causal de nulidad en estudio, es decir, expedición irregular del acto administrativo o vicios de forma” .*

<sup>45</sup> Sentencia del 8 de mayo de 2020, expediente radicado No. 18-001-23-33-000-2020-00049-00, CIL del Decreto No. 047 del 24 de marzo de 2020, proferido por la Alcaldía Municipal de San Vicente del Caguán –Caquetá-, M.P. Néstor Arturo Méndez Pérez.



**Única Instancia**

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto 042 del 23 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Municipio de El Paujil-Caquetá

Radicación: 18-001-33-33-000-2020-00069-00

---

## RESUELVE:

**PRIMERO: DECLÁRASE LA NULIDAD** del Decreto Nro. 042 del 23 de Marzo de 2020 *“Por el cual se declara cuarentena en el Municipio de El Paujil”* –Caquetá- expedido por la Alcaldesa de ese municipio.

**SEGUNDO.-** Notificar esta decisión, vía correo electrónico, a la Procuraduría General de la Nación, para lo de su cargo.

**TERCERO:** En firme esta providencia, archivar el expediente.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

**LUIS CARLOS MARÍN PULGARÍN**  
Magistrado

**NÉSTOR ARTURO MÉNDEZ PÉREZ**  
Magistrado

**YANNETH REYES VILLAMIZAR**  
Magistrada  
Con Salvamento de voto

**PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE**  
Magistrado