

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAQUETÁ

Florencia, veintitrés (23) de junio de dos mil veinte (2020).

**RADICACIÓN:** 18-001-23-33-000-2020-00094-00  
**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**ACTO ADMINISTRATIVO:** DECRETO No. 045 DE 2020, ALCALDIA MUNICIPAL DE EL DONCELLO.

**Magistrado Ponente:** Dr. Néstor Arturo Méndez Pérez

**Acta de discusión No.:** 022 de la fecha.

Agotado el trámite de que trata el artículo 185 del CPACA, procede la Sala Plena a proferir la sentencia que pone fin a la actuación de control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 45 de marzo 23 de 2020, *“por medio del cual se adoptan medidas de carácter laboral, contractual y de atención al público de la administración municipal de El Doncello Caquetá en el marco de la emergencia nacional por la pandemia del COVID-19”*, proferido por el Alcalde Municipal.

## 1. ANTECEDENTES.

1.1 Recibido de la Alcaldía Municipal de El Doncello el referido decreto, a fin de que se ejerza el control de que trata el artículo 136 del CPACA, y habiendo sido repartido al Despacho Primero, el 17 de abril se avocó conocimiento del asunto, y se ordenó el trámite del artículo 185 del CPACA.

1.2 Rindió concepto el Ministerio Público. Solicitó declarar ajustado a derecho el Decreto revisado, pues estima que las medidas en él adoptadas satisfacen los requisitos de necesidad, proporcionalidad, conexidad y temporalidad que le impone la ley 137 de 1994.

Cumplidos los trámites establecidos en los numerales segundo y quinto del artículo 185 del CPACA, se procede a ejercer control de legalidad sobre los mismos.

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia del Tribunal.

De acuerdo con el artículo 151-14 del CPACA, esta Corporación es competente por la materia para ejercer en única instancia el control inmediato de legalidad sobre el Decreto antes referido, que –en términos del artículo 136 ibidem- es acto de carácter general (no relativo a situaciones jurídicas individuales o subjetivas), proferido por autoridad territorial (el Señor Alcalde Municipal de El Doncello), en ejercicio de la función administrativa, y como desarrollo de algunos decretos legislativos expedidos en Estado de Excepción, según se verá

adelante. También lo es por razón del territorio, al estar ese municipio (donde se expidió el decreto) ubicado en el Departamento de Caquetá.

No cabe duda acerca del carácter general de actos como el sub iudice, que en principio pueden considerarse internos pero que vistos desde la perspectiva ciudadana revelan un impacto que trasciende al exterior de la entidad. De acuerdo con las definiciones aportadas por la doctrina iusadministrativista<sup>1</sup> y asumidas jurisprudencialmente<sup>2</sup>, se tiene que el criterio relevante a la hora de decidir si un acto es o no de carácter general es el atinente al carácter determinado (o determinable)/indeterminado (indeterminable) de los destinatarios de las disposiciones en él contenidas.

---

1 "(...). Así, y a modo de ilustración inicial, téngase presente lo que en este sentido nos refiere Héctor Jorge Escola, quien cita en parte a Marienhoff, en los siguientes términos:

"Marienhoff, en forma clara y acertada, expresa que el acto administrativo es de alcance general 'cuando la declaración (de voluntad) que lo constituye mira abstractamente a una pluralidad de personas o casos indeterminados o indeterminables'. Este tipo de actos, así concebidos, halla su expresión en los 'reglamentos'. En cambio, y siempre según el autor citado, el acto administrativo de alcance individual es aquel en el cual la declaración de voluntad que lo constituye 'mira a una o más personas o casos individualmente determinados o determinables' (...).

"Si los reglamentos son actos unilaterales de la administración que crean normas generales, y si su objeto es posibilitar la ejecución de las leyes y asegurar la administración y la prestación de los servicios públicos (lo que es tanto más visible en los reglamentos ejecutivos y autónomos), resulta fácil comprender, sobre esa base, que los reglamentos tienen una condición, sustancia y objeto que difiere básicamente de aquellas que son propias del acto administrativo de alcance individual o verdadero acto administrativo.

"(...).

"Por su parte, Gustavo Penagos, en su obra "El Acto Administrativo" (Ediciones Librería del Profesional, Bogotá, Quinta Edición, Tomo II, 1992, pp. 76-77), señala que:

"En la práctica, se suelen confundir los Reglamentos de la Ley, con los Actos Administrativos, lo cual es inexacto, pues tienen fines diversos. El reglamento de la ley, como se dejó expuesto, y se dirá más adelante, es sustancialmente una norma de carácter administrativo general, y tiende hacer efectiva la aplicación de la norma superior. En tanto que el Acto Administrativo, es más concreto, y como dicen los tratadistas Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández: '*La distinción más obvia entre reglamento y el acto es que aquél forma parte del ordenamiento jurídico, en tanto que el acto es algo "ordenado", producido en el seno del ordenamiento y por éste previsto como simple aplicación del mismo. El reglamento innova el ordenamiento (deroga otro reglamento, crea normas nuevas, habilita relaciones o actos hasta ese momento no previstos), el acto se limita a aplicar el ordenamiento a un supuesto dado o por dicho ordenamiento previsto*'. Bonilla Goldoni, Giovanni. Procurador Adjunto, Costa Rica. Consulta C-015-1999, disponible en <http://www.pgrweb.go.cr/DOCS/Dictámenes/1/P/D/1990-1999/1995-1999/1999/3A809>.

2 "b) Actos administrativos generales. Respecto de los actos administrativos de carácter general, en razón a su naturaleza y alcance, por regla general es suficiente tener como motivación en ellos la indicación de sus fundamentos legales y de su objeto, salvo que exista una disposición en la ley que ordene una motivación diferente, tal como lo precisado la jurisprudencia de esta Corporación<sup>3</sup>

"La Sala, reitera que los actos administrativos generales son aquellos que crean, modifican o extinguen una situación jurídica abstracta o impersonal, que no puede vincularse en forma directa e inmediata con una persona determinada o determinable. Uno de los factores que suele asociarse erradamente a la determinación de actos de esta naturaleza es la cantidad de personas que se ven afectadas por la manifestación de voluntad de la administración, sin embargo ello no es característico de los mismos ya que lo que los define es «[...] la abstracción o indeterminación individual de sus destinatarios o de las personas que pueden resultar cobijadas por el acto [...]»<sup>4</sup>.

"Por su parte, el acto administrativo particular o individual es aquel que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas personales y subjetivas, generando consecuencias directas e inmediatas sobre personas que la misma decisión identifica o que podrían ser identificables.

"Un aspecto esencial que a juicio de esta Sala debe tenerse en cuenta es que cuando la administración pública, debiendo adoptar una decisión que por esencia es de carácter general, lo hace a través de un acto que en apariencia es de contenido particular, no se desnaturaliza la condición de acto administrativo de carácter impersonal y abstracto que tiene tal manifestación de voluntad a efectos de definir la procedencia de la acción. En otras palabras, la imprecisión cometida por la administración pública al dictar un acto administrativo de carácter particular cuando éste, en razón de la decisión adoptada, ha debido ser de contenido general, no es una excusa para que escape al control judicial que le correspondía de haberse expedido en debida forma." 2 SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN A, Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ, 5 de julio de 2018, Rad. No.: 110010325000201000064 00 (0685-2010).

En muy reciente providencia<sup>3</sup>, y en referencia a un caso muy similar al presente, en el marco del Control Inmediato de Legalidad, precisó el H. Consejo de Estado (resaltamos):

*“Precisado lo anterior, observa el Despacho que mediante la Resolución 0100 No. 0300-317 de mayo 29 de 2020 fueron adoptadas con carácter temporal y extraordinario, mientras se supera la emergencia sanitaria, la prestación del servicio presencial hasta con un 20 por ciento de los servidores y contratistas, dos horarios de jornada laboral flexible para los servidores públicos de la CVC de lunes a viernes entre las 8:30 y 12:30 AM y la 1:30 y 5:30 PM y otras determinaciones relacionadas como cuatro horas de trabajo restante en casa, las excepciones para el personal de atención presencial de público en ventanillas únicas, el cumplimiento obligatorio de los protocolos de bioseguridad, los horarios especiales para la atención de los ciudadanos y el trabajo en casa para ciertos servidores públicos, por lo cual se trata de medidas de carácter general que involucran tanto a los servidores públicos como a los usuarios de la entidad.”.*

Aplicado ese criterio al acto administrativo sub examine, ha de concluirse que el Decreto municipal controlado contiene medidas de carácter general, pues la definición de los horarios de atención al público y de canales de interacción con la ciudadanía tienen por destinatario un número plural de personas indeterminadas e indeterminables, como quiera que *cualquiera de los habitantes de El Doncello* (o cualquier persona foránea) deberá, en caso de que requiera acceder a la administración municipal, ajustarse a los parámetros de funcionamiento establecidos en ese acto administrativo.

## **2.2. Alcance del Control Inmediato de Legalidad.**

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

Haciendo suyas las palabras de la sentencia mediante la cual la Corte Constitucional revisó el proyecto de ley estatutaria de los Estados de Excepción, el Consejo de Estado<sup>4</sup> puntualizó:

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

---

<sup>3</sup> Sala Especial de Decisión, Magistrado Ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio, 10 de junio de 2020, 11001-03-15-000-2020-02506-00

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala Plena, 17 de septiembre de 1996, sobre ponencia de Mario Alario Méndez.

Este medio de control ha sido caracterizado por el H. Consejo de Estado<sup>5</sup> por los siguientes rasgos: *su carácter jurisdiccional*<sup>6</sup>, *su integralidad*, *su autonomía*<sup>7</sup>, *su inmediatez*<sup>8</sup>, *su oficiosidad*<sup>9</sup> y *el tránsito de su fallo a cosa juzgada relativa*<sup>10</sup>

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

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

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

## 2.3. Examen de la legalidad del Decreto Municipal 45 de 2020.

### 2.3.1 El Acto Revisado:

El Decreto 45 de 2020 fue expedido por el Alcalde Municipal de El Paujil invocando sus *“facultades Constitucionales y Legales, en especial las que le confiere el numeral 3 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal D de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2011, la Ley 1523 de 2012, la Ley 1801 de 2016, el Decreto Presidencias 417 de 2020, el Decreto Municipal 043 del 21 de Marzo de 2020 y demás normas concordantes”*.

---

<sup>5</sup> Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ, Radicación: 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA).

<sup>6</sup> *“(...) habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia (...)”.*

<sup>7</sup> *“Consistente en que resulta “posible realizar su revisión antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan”.*

<sup>8</sup> *“(...) el control es automático, o como lo dice el art. 20 de la ley 137: ‘inmediato’, porque tan pronto se expide la norma el Gobierno debe remitirlo a esta jurisdicción para ejercer el examen de legalidad correspondiente. Ahora, esta clase de control tiene las siguientes características:*

*“i) No impide la ejecución de la norma, pues hasta tanto se anule permanece dotada de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos.*

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

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

<sup>9</sup> *“(...) consistente en que si la entidad autora del acto incumple con el precitado deber de envío del mismo a esta Jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones respectivas de forma oficiosa ‘o, incluso, como resultado del ejercicio del derecho constitucional de petición formulado ante él por cualquier persona”.*

<sup>10</sup> *“(...) habida consideración de que si bien el control automático o ‘inmediato’ en cuestión, según se ha explicado, tiene por objeto establecer la conformidad del acto examinado para ‘con el resto del ordenamiento jurídico’, razones tanto de índole pragmático (...) como de contenido estrictamente jurídico, justifican que el Juez de lo Contencioso Administrativo ejerza la facultad que, sin lugar a la menor hesitación, le concierne, consistente en fijar, en cada caso, los efectos de sus pronunciamientos (...)”.*

En sus considerandos cita adicionalmente otras normas, de diversa jerarquía y origen, y hace referencia a la pandemia de Covid-19, a la necesidad de asegurar la salubridad pública y a la que tienen los usuarios de servicios a cargo de la municipalidad en cuanto a conocer los horarios de atención oficial, y dispuso en su parte resolutive:

**“ARTÍCULO PRIMERO. DECLARAR.** No habrá atención personal ni apertura de las instalaciones de del centro Administrativo Municipal, durante el periodo de cuarentena nacional para la contención del COVID-19.

**ARTÍCULO SEGUNDO. GARANTIZAR** durante el periodo de cuarentena nacional para la contención del COVID-19, la prestación de servicios administrativos y de atención al público esenciales en el Municipio de El Doncello, Caquetá, a saber: 1. Inspección de Policía; 2. Comisaría de Familiar; 3. Secretaria de General y de Gobierno, 4. Coordinación de Salud, 5. Programas Sociales y 6. Oficina de Víctimas. Para tales efectos, la atención será por medios electrónicos, página web<sup>11</sup>, página oficial de Facebook<sup>12</sup> y vía telefónica, para lo cual se habilitan los siguientes canales que deberán ser difundidos por los medios de comunicación a la comunidad, en los cuales se deberán absolver las preguntas, consultas, peticiones, que cada ciudadano eleve ante la administración:

<b>DEPENDENCIA</b>	<b>CORREO ELECTRÓNICO</b>	<b>LÍNEA ELEFÓNICA Y DE WHATSAPP</b>
Inspección de policía	duvangutierrez1766@gmail.com	310 5510027
Comisaría de Familia	comisaria@eldoncello-caqueta.gov.co	3193091851
Secretaria de General y de Gobierno	gobierno@eldoncello-caqueta.gov.co	3144718878
Coordinación de salud	sisben@eldoncello-caqueta.gov.co	3213719399
Programas Sociales	programasocial@eldoncello-caqueta.gov.co	3186938977
Oficina de Víctimas	victimas2doncello2020@gmail.com	3103712980

**PARÁGRAFO 1:** Los servidores públicos que deban prestar servicios de manera continua e ininterrumpida y que sean indispensables a la comunidad durante el periodo de cuarentena nacional para la contención del COVID-19, quedan autorizados para ingresar a las instalaciones del Centro Administrativo Municipal, para atender eventos en los que sea absolutamente necesaria la intervención personalizada del funcionario.

En los eventos en los que estos servidores públicos deban prestar el servicio de manera personalizada o en las instalaciones del Centro Administrativo Municipal, se deberán observar las siguientes medidas de seguridad:

1. Solamente podrá ingresar una persona por dependencia autorizada
2. Solamente podrá ingresar un usuario por dependencia
3. Se prohíbe el ingreso de menores de edad y personas mayores de 60 años

<sup>11</sup> <http://www.eldoncello-caqueta.gov.co/>

<sup>12</sup> <https://www.facebook.com/Alcald%C3%ADa-de-El-Doncello-Caquet%C3%A1-936813776374315/?ref=bookmarks>

4. *Para el ingreso al Centro Administrativo Municipal, cada persona deberá hacer uso del lavamanos instalado a la entrada de la edificación y lavarse las manos con abundante agua y jabón al menos durante 30 segundos*
5. *Los servidores públicos que deban ingresar al Centro Administrativo Municipal deberán utilizar tapabocas industrial y guantes desechables. Estos últimos solamente tendrán un uso.*
6. *Al ingreso a la dependencia correspondiente, el servidor público deberá mantener ventilado su sitio de trabajo, desinfectar los elementos de trabajo y lavarse las manos al menos durante 30 segundos cada hora horas.*

**PARAGRAFO 2:** *La base completa de datos de contacto deberá ser compartida en la página oficial de la administración municipal, redes sociales y socializadas mediante voz a voz por parte de contratistas y funcionarios de la administración municipal, los cuales estarán durante la jornada laboral prestos a la atención al público mediante los medios ya señalados, de tal forma que la atención a la ciudadanía y las preguntas efectuadas sean resultas en tiempo real tal como se efectuaría en forma presencial.*

**ARTÍCULO TERCERO. AUTORIZAR** *durante el periodo de cuarentena nacional para la contención del COVID-19, el ingreso al Centro Administrativo Municipal a la Secretaria de Hacienda Municipal y Tesorera Municipal, ello para efectuar los pagos, movimientos, traslados o funciones de su competencia que deban realizarse por medios electrónicos durante la cuarentena nacional. Para el efecto, igualmente deberá observar las medidas de seguridad de que trata el artículo primero de este acto.*

**ARTÍCULO CUARTO. AUTORIZAR** *durante el periodo de cuarentena nacional para la contención del COVID19, el ingreso al Centro Administrativo Municipal a los contratistas de la Dependencia de Contratación Estatal, única y exclusivamente para atender y adelantar trámites propios de contratación estatal para la atención del estado de urgencia manifiesta nacional.*

**ARTÍCULO QUINTO. AUTORIZAR** *durante el periodo de cuarentena nacional para la contención del COVID19, el trabajo en casa o teletrabajo para servidores públicos y contratistas de la Alcaldía del Municipio de El Doncello, Caquetá, durante el periodo de cuarentena nacional. Para tales efectos, se adoptan las siguientes medidas:*

1. *El martes 24 de marzo de 2020, cada Secretario de Despacho deberá hacer entrega inventariada de los elementos de trabajo, documentos y expedientes al personal de su dependencia, e impartirá instrucciones para la coordinación y seguimiento de actividades. Para el efecto, se autoriza la salida de equipos de cómputo, elementos de oficina y documentos en los eventos en los que sea necesario para garantizar la continuidad del trabajo.*
2. *Cada Secretario de Despacho creará un grupo de whatsapp con los servidores públicos y contratistas de su dependencia, para la coordinación diaria de actividades.*
3. *Los servidores públicos de la administración municipal, deberán prestar ser servicios en la modalidad de teletrabajando o trabajo en casa, dependiendo de la necesidad de los servicios y de conformidad al requerimiento de los ciudadanos, en los horarios habituales de trabajo, esto es, 7:00am a 3:00pm de lunes a jueves y de 7:00am a 2:00pm el día viernes de conformidad al decreto No. 042 del 20 de Marzo de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA TEMPORALMENTE EL HORARIO DE ATENCIÓN AL PUBLICO Y LA JORNADA LABORA EN LA ALCALDIA DEL MUNICIPIO DE EL DONCELLO, CAQUETÁ, EN ATENCION A LA CUARENTA ANUNCIADA POR EL DEPARTAMENTO DEL CAQUETÁ". Deberán*

*Llevar registro diario de sus actividades y remitirlas al final de la jornada mediante correo electrónico a su jefe inmediato, a fin de que se guarde registro y se lleve trazabilidad de su trabajo.*

- 4. Los contratistas deberán rendir informes de actividades semanales a sus supervisores mediante correo electrónico, a fin de que se guarde registro y se lleve trazabilidad de su trabajo.*

**ARTÍCULO SEXTO. NÓMINA.** *La Secretaría General y de Gobierno garantizará la liquidación oportuna de la nómina y su presentación por medios electrónicos a la Secretaría de Hacienda, para proceder a su pago oportuno, a fin de que los empleados de la entidad cuenten con el flujo de recursos para proveerse.*

**ARTÍCULO SÉPTIMO. PAGOS A CONTRATISTAS.** *Durante el periodo de cuarentena nacional para la contención del COVID-19, la recepción de cuentas de contratistas, se hará en los periodos pactados en los respectivos contratos, a través del correo electrónico institucional del respectivo supervisor contractual, quien procederá en un término prudencial a certificar o rehusar las actividades. En el primer caso, mediante correo electrónico remitirá la cuenta respectiva a la Secretaría de Hacienda para que se proceda a su pago. En el segundo caso, la devolverá al contratista para que se ajuste o se corrija según se requiera e iniciar nuevamente el trámite para pago.*

**ARTÍCULO OCTAVO. CONTROL DEL TELETRABAJO O TRABAJO EN CASA.** *El Secretario de Gobierno, quedará a cargo de adoptar e implementar las medidas de control general del teletrabajo o del trabajo en casa y de supervisar la adecuada prestación de servicios a cargo de la entidad, habida cuenta de sus atribuciones como jefe de personal.*

**ARTÍCULO NOVENO. SUSPENSIÓN DE CONTRATOS.** *El Secretario de Planeación e Infraestructura, deberá gestionar y resolver el martes 24 de marzo de 2020 la suspensión de los contratos de obra, consultoría e interventoría que se hallen en ejecución, de la forma dispuesta por Colombia Compra Eficiente, durante el periodo de cuarentena nacional para la contención del COVID-19.*

**ARTÍCULO DECIMO. VIGENCIA DE LAS MEDIDAS.** *Estas medidas estarán vigentes durante el periodo de cuarentena nacional para la contención del COVID-19, que inicialmente será desde el miércoles 25 de marzo hasta el 13 de abril de 2020. Podrán prorrogarse según evolucione la situación”.*

### 2.3.2 La viabilidad del presente control.

Establece la Ley tres requisitos para que se active el Control inmediato de legalidad: (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 decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

En el presente caso se observa que las medidas adoptadas son de carácter general pues no están creando o afectando situación jurídica subjetiva alguna, ni tienen destinatario determinado o determinable; que han sido tomadas en ejercicio de la función administrativa, pues es la condición de *jefe de la administración local* que la Constitución asigna al Alcalde, y que se traduce en el catálogo funcional consagrado en su artículo 315, la que subyace a los actos revisados; y, también, que han sido expedidas en desarrollo (esto es: en palabras del Diccionario de la RAE: para “realizar o llevar a cabo”) de las

medidas adoptadas por los decretos legislativos 417/20 y derivados, mediante el cual se declaró el estado de excepción en el país, pues su materia se relaciona claramente con la situación de pandemia que originó esa declaración de emergencia, al punto de que sin dicha crisis no se explica la adopción de las medidas examinadas.

Por ello, para la Sala es claro que el Decreto 45/20, expedido por la Alcaldía de El Doncello es pasible de control inmediato de legalidad, pues contiene medidas administrativas de carácter general que se relacionan inescindiblemente con la situación que motivó la expedición del Decreto Legislativo 417 de 2020, declaratorio del estado de excepción, y contiene 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.

En efecto, lo que hace el acto examinado es regular la prestación de los servicios a cargo de la municipalidad, y establecer las condiciones y canales conducentes a la cabal atención a la ciudadanía bajo las anormales circunstancias determinadas por la pandemia de Covid-19.

De tal manera, resulta evidente que sin la concurrencia de la emergencia declarada por el Decreto 417, no se habría producido la medida contenida en este acto administrativo. Por tanto, resulta innegable la existencia de una relación directa entre el Decreto Legislativo y la expedición de este, por lo que resulta obligado el ejercicio del Control Inmediato de Legalidad por parte de esta Corporación, en los términos del artículo 136 del CPACA.

Y es que, tal como lo ha puntualizado el H. Consejo de Estado, en el caso referido en la nota 2 de este proveído (resaltaremos):

*“El Decreto 1761 de 2009, aquí enjuiciado, es una norma que dictó el Presidente de la República durante la vigencia del estado de emergencia social previsto en el artículo 215 de la Constitución Política, canon supremo que en punto de los decretos legislativos determina, en su parágrafo, que (...) mandato que el legislador estatutario adaptó a través del citado artículo 20 de la Ley 137 de 1994 para someter a examen inmediato de legalidad los actos administrativos de carácter general entre los cuales se incluyen aquellos decretos, distintos de los legislativos, que dicte el Gobierno Nacional en desarrollo o con ocasión de los referidos estados de excepción que prevé y regula la Carta Política, por manera que **todas aquellas decisiones de carácter general que constituyan concreción del ejercicio de la función administrativa dentro del ámbito de los regímenes excepcionales y a la vez sean productoras de efectos jurídicos, deben ser controladas, de manera inmediata, por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (...)**”.*

Puntualiza, por otra parte, la Corporación que debe evitarse el error conceptual de aplicar a las medidas administrativas de desarrollo de los Decretos



Legislativos, los parámetros de evaluación que establece el ordenamiento respecto de esos Decretos Legislativos.

Obviamente, de los Legislativos ha de exigirse que resulten extra - ordinarios, es decir: que adopten medidas que en normalidad no puede adoptar el ejecutivo sino la ley, y en ese sentido puede pedirse que modifiquen el ordenamiento *legal*. Pero, con la misma claridad, no puede en modo alguno exigirse que los actos administrativos de desarrollo adopten medidas por fuera de las competencias ordinarias o que cambien el ordenamiento jurídico preexistente, pues esta competencia se activa, sí, en estado de excepción, pero sólo en cabeza del Gobierno Nacional. Así lo ha precisado el H. Consejo de Estado<sup>13</sup> (destacaremos):

*“La potestad de modificar el ordenamiento en razón de la declaración de los estados de guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica y social sólo corresponde al Gobierno Nacional y por lo tanto, a las demás autoridades administrativas **dentro del marco de sus competencias ordinarias**, sólo les corresponde proferir los actos que hagan posible la aplicación de esas medidas, pero no ampliar tales poderes.*

*“(…)*

*“En consecuencia, la jurisdicción contencioso administrativa realiza el control automático de legalidad de los actos que desarrollan los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción, a efecto de verificar que éstos no excedan la finalidad y límites determinados por el Gobierno Nacional al declarar dicho estado.”.*

Es decir, que si se exigiera que los actos a revisar constituyeran ejercicio de facultad extraordinaria por parte de las autoridades territoriales, o que por intermedio de ellos se modificara el ordenamiento legal vigente, se vaciaría de contenido la atribución que la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción hace a la jurisdicción contenciosa por vía de CIL, pues quien asume poderes excepcionales y modifica la ley es exclusivamente el Gobierno Nacional.

Nada impide –y al contrario es el caso normal- que una medida extraordinaria (adoptada mediante Decreto Legislativo) sea desarrollada mediante las facultades ordinarias de las autoridades administrativas, pues ellas constituyen la “*caja de herramientas*” con las cuales esas autoridades cumplen sus funciones de ejecutar la ley (aunque adopte la forma de decreto legislativo).

Así, la modificación de los horarios de atención al público por los funcionarios municipales, siendo una competencia ordinaria de las autoridades administrativas, puede ser usada para ejecutar un mandato legal contenido en decreto legislativo, como, por ejemplo, la de minimizar los riesgos de contagio en los espacios de relacionamiento intersubjetivo con ocasión de la prestación

---

<sup>13</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero Ponente: ALBERTO ARANGO MANTILLA, 24 de septiembre de 2002, radicación número: 11001-03-15-000-2002-0697-01(CA-002).

de servicios oficiales. Y cuando se usa para ese fin, el acto que contiene tal medida es un acto administrativo general expedido para la ejecución de los decretos legislativos y, por contera, está sujeto a CIL.

### 2.3.3 Examen de Fondo:

En gracia de brevedad, la Sala señala desde ya que el Decreto 45 del 20 de marzo de 2020, *por medio del cual se adoptan medidas de carácter laboral, contractual y de atención al público de la administración municipal de El Doncello Caquetá en el marco de la emergencia nacional por la pandemia del COVID-19* será declarado válido, por las razones que en seguida se consigna.

2.3.3.1 Sea lo primero indicar que el referente de evaluación del ajuste a derecho de este acto administrativo es el que ha señalado el H. Consejo de Estado<sup>14</sup>, *“la Sala abordará ese examen considerando lo que la doctrina ha dado en llamar los elementos de la validez del acto administrativo, éstos corresponden: a) a la conformidad con las normas superiores, b) a la competencia, c) a la realidad de los motivos, d) a la adecuación de los fines y e) a la adecuación de las formas”*.

Se puntualiza ello en vía de evitar la aplicación a este efecto de parámetros de juicio diseñados para los decretos legislativos que profiere el Gobierno Nacional en Estados de Excepción, y que están establecidos en la Constitución Política y en la Ley Estatutaria 137/94 (necesidad, conexidad, proporcionalidad, temporalidad, v.g.). Y no es que se trate de criterios totalmente ajenos a la evaluación que compete a la jurisdicción administrativa, sino que los mismos se encuentran, en lo pertinente, implícitos en la tradicional metodología de examen de validez de los actos administrativos, que se ordena alrededor de los aludidos elementos de validez. Resulta, entonces, innecesario dejar de lado esa forma tradicional de examen.

2.3.3.2 Pues bien: para la Sala, a la luz de dichos parámetros el Decreto examinado resulta ajustado al ordenamiento jurídico, y deberá ser declarado válido, como en efecto se hará.

2.3.3.3 En efecto, en primer lugar, el decreto controlado satisface las condiciones de forma que, sin ser sustanciales, resultan exigibles de este tipo de actos: además de estar suscrito por la autoridad que lo expide, se encuentra numerado y fechado e invocan las facultades que fundamentan su expedición. Contienen, por demás, una motivación y, obviamente un articulado contentivo de las determinaciones adoptadas.

2.3.3.4 Conformidad con normas superiores: El Decreto Municipal 45/20 se encuentra subordinado a la Constitución Política y a las normas de carácter legal vigentes al momento de su expedición, entre ellas la Ley 137 de 1994 y

---

<sup>14</sup> Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero Ponente: Filemón Jimenez Ochoa, 11 de agosto de (2009), radicación numero: 11001-03-15-000-2009-00304-00(ca).

los decretos legislativos declaratorio del estado de emergencia actual, y desarrolladores de aquel.

Pues bien: en cuanto a la normatividad vigente en época de normalidad (y que no ha sido suspendida en la actual emergencia), puede observarse que el Decreto 45/20 adopta medidas cuya viabilidad está fuertemente asentada en los catálogos competenciales que la Constitución y la Ley radican en cabeza del alcalde municipal. El artículo 315 de la Carta (disposición que es replicada por el 29 de la Ley 1551 de 2012) atribuye a este funcionario, efectivamente, la competencia para

*“3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo (...).”*

Regular los horarios en que las autoridades municipales atenderán a los ciudadanos, y en las que, en general, llevarán a cabo el desempeño de las funciones a su cargo, es actividad que se subsume indudablemente en la transcrita atribución competencial. Así, pues, no cabe duda de que, por este aspecto, el Decreto objeto de control se encuentra ajustado a derecho.

Y también lo está si se toma como referente la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y la normatividad excepcional actualmente vigente. En efecto:

De la Ley 137/94 resulta pertinente tomar en cuenta, para el presente examen, las disposiciones contenidas en sus artículos séptimo a decimoquinto<sup>14</sup>, que establecen los parámetros y limitaciones aplicables a las medidas que se adopten en situaciones de excepción.

Se aclara, sí, que no es que la Corporación entienda que esas regulaciones, establecidas en la Ley 137 como parámetros *aplicables a los decretos legislativos*, lo sean también a las medidas administrativas de desarrollo de aquellos. No: claramente, las medidas sujetas a control del Tribunal no son decretos legislativos ni producto del ejercicio de las facultades normativas extraordinarias que el Gobierno *nacional* asume con base en la declaratoria de excepcionalidad, y por tanto esas reglas no les son directamente aplicables. Sin embargo, nada obsta el reconocimiento de que esas reglas instituyen parámetros y limitaciones que pueden ser usados también como parámetros de evaluación de juridicidad de las medidas administrativas subordinadas. Es en tal concepto como se utilizan para el presente análisis.

Pues bien: no encuentra la Sala que el decreto municipal estudiado impongan mengua al núcleo esencial de los derechos fundamentales, o afecte el normal funcionamiento de las instituciones propias del estado de Derecho: se trata de una disposición (la modificación de los horarios de atención al público y de labor funcional) que, por el contrario, se orienta, en las precisas circunstancias concretas actuales, a precaver ese tipo de indeseadas afectaciones.

Competencia para su expedición: El artículo 314 de la Constitución Política establece que “en cada municipio habrá un Alcalde, *jefe de la administración local*”. Y –según ya se mostró- el 315 ibidem establece el catálogo funcional respectivo, en que incluye la dirección de la administración municipal.

La emisión del Decreto 045/20 constituye innegable ejercicio de esa competencia, por lo que a este respecto no hay tampoco objeción alguna a la validez del acto examinado.

2.3.3.5 Realidad de los motivos: Según se reseñó atrás, el Decreto alude como motivo de hecho a la pandemia de Covid-19, a la necesidad de asegurar la salubridad pública y a la que tienen los ciudadanos de conocer los horarios y canales de atención oficial.

La crisis sanitaria generada por la pandemia de Covid-19 -así como el alto nivel de contagio de la enfermedad y la conveniencia de mantener aislamientos sociales- constituye hecho notorio que no puede ser desconocido ni tachado de falso, por lo que los motivos alegados se reputan reales, resultando el acto debidamente motivado por este aspecto.

#### 2.3.3.6 Adecuación de los fines.

Constituye vicio de los actos administrativos (conducente a su anulación judicial) la desviación de poder, que consiste en la utilización de las competencias de un órgano para obtener resultados distintos de los que, de conformidad con el ordenamiento jurídico, han de guiar la puesta en práctica de aquellas.

En el presente caso, lejos de tal irregularidad, observa la Corporación que las facultades que la ley ha conferido al señor Alcalde Municipal de El Doncello han sido ejercidas en forma directamente orientada a las finalidades propias de la competencia, que no son otras que las comunes a todas las competencias del artículo 315 constitucional: la garantía del interés general y de los derechos ciudadanos.

No hay, pues, tampoco por este aspecto reparo de juridicidad que elevar contra el decreto que se controla, y como quiera que lo atinente al aspecto formal fue ya examinado y con resultado igualmente positivo, concluye la Sala que el Gobierno Municipal, a través del Decreto 45 de marzo 20 de 2020 ejerció en debida forma competencias expresamente conferidas, en orden a la finalidad para la que están dispuestas, por lo que tal acto administrativo resulta, con la salvedad que adelante se expone, ajustado a la Ley.

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

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLÁRASE LA VALIDEZ** del Decreto nro. 045 del 23 de marzo de 2020, *“por medio del cual se adoptan medidas de carácter laboral, contractual y de atención al público de la administración municipal de El Doncello Caquetá en el marco de la emergencia nacional por la pandemia del COVID-19”*, proferido por el Alcalde Municipal de El Doncello.

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Los Magistrados,



**NÉSTOR ARTURO MÉNDEZ PÉREZ**



**PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE**



**YANNETH REYES VILLAMIZAR**  
Salvo voto



**LUIS CARLOS MARÍN PULGARÍN**