

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAQUETÁ

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

**RADICACIÓN:** 18-001-23-33-000-2020-00055-00  
**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**ACTO ADMINISTRATIVO:** DECRETO No. 034 DEL 19 DE MARZO DE 2020 DE LA ALCALDIA MUNICIPAL DE MILÁN, CAQUETÁ

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

**Acta de Discusión No.:** 020 de la fecha.

Agotado el trámite de que trata el artículo 185 del CPACA, procede la Sala Plena a proferir la sentencia que pone fin a la actuación de control inmediato de legalidad (CIL) del Decreto nro. 034 del 19 de marzo de la misma anualidad, “*por medio del cual se declara la calamidad pública en el municipio de Milán y se dictan otras disposiciones*”, expedidos por la señora Alcaldesa de ese municipio.

## 1. ANTECEDENTES.

Recibido de la Alcaldía Municipal de Milán el referido Decreto, a fin de que se ejerza el control de que trata el artículo 136 del CPACA, mediante auto de 03 de abril de 2020 se avocó conocimiento por parte del Despacho Primero del Tribunal, y se ordenó el trámite del artículo 185 del CPACA.

El Despacho sustanciador requirió del municipio la acreditación de cumplimiento de lo dispuesto en los parágrafos 1 y 2 del artículo 2 del Decreto Nacional 418 de 2020, a lo que el municipio respondió mediante oficio de 16 de abril de 2020, allegando acta de una sesión del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres de fecha 20 de marzo, y copia de correos electrónicos remitidos al Ministerio de Interior informando las medidas adoptadas.

Por parte del Ministerio Público se emitió concepto al cual, en lo pertinente, se hará referencia más adelante.

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 CIL sobre el Decreto antes referido, que –en términos del artículo 136 ibidem- es un acto de carácter general (no relativo a situaciones jurídicas individuales o subjetivas), proferido por autoridad territorial (la Señora Alcaldesa Municipal de Milán), 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 el municipio de Milán (donde se expidió el decreto) ubicado en el Departamento de Caquetá.

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

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

Haciendo suyas las palabras de la sentencia mediante la cual la Corte Constitucional revisó el proyecto de ley estatutaria de los Estados de Excepción, el Consejo de Estado<sup>1</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”.*

Este medio de control ha sido caracterizado por el H. Consejo de Estado<sup>2</sup> por los siguientes rasgos: *su carácter jurisdiccional*<sup>3</sup>, *su integralidad*, *su autonomía*<sup>4</sup>, *su inmediatez*<sup>5</sup>, *su oficiosidad*<sup>6</sup> y *el tránsito de su fallo a cosa juzgada relativa*<sup>7</sup>.

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

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

<sup>3</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>4</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>5</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>6</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>7</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 cuanto al alcance de este control, se expuso en el mismo fallo, al definir su carácter *integral*, que el CIL se caracteriza por:

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

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

### **2.3. Examen de la legalidad del decreto municipal 34 de 2020.**

#### 2.3.1 El Acto Revisado:

El Decreto 34 de 2020 fue expedido por la Alcaldía Municipal de Milán invocando *“sus facultades constitucionales, legales, en especial las conferidas en los artículos 1, 2, 11, 49, 209 y 315 de la Constitución política de Colombia y la Ley 1523 de 2012”.*

Cita en sus considerandos los artículos 1º, 2º, 44º, 45º, 49º, 95, 209 y 315 de la Carta, y 3º, 12º, 14º, 58º, 59º, y, genéricamente, su título VII, así como los Decretos Nacionales 417, 418 y 420 de 2020, el Departamental 266 de la misma anualidad, y la Resolución 385 de 2020, del Ministerio de Salud y Protección Social.

Y, luego de referir a la actual pandemia de Covid-19, a los riesgos de contagio, y de señalar la necesidad de garantizar *“el acceso y abastecimiento de la población a bienes y servicios de primera necesidad”* y de *“tomar medidas inmediatas por parte de la Administración Municipal para minimizar los efectos negativos en la salud de los Milanenses”*, y de señalar que *“las circunstancias anteriormente expuestas ameritan por parte del Alcalde Municipal adoptar medidas tendientes a garantizar el orden público y la salud pública”* dispuso en su parte resolutive:

**“ARTÍCULO PRIMERO. DECLARAR** la situación de CALAMIDAD PÚBLICA en el Municipio de Milán de conformidad con lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 1523 del 2012 y los Decretos 417, 418 y 420 expedidos por el Presidente de la República, hasta el día 30 de Mayo de 2020 contados a partir de la declaratoria misma, para conjurar la crisis que se ha presentado conforme a las consideraciones anteriores, prevenir consecuencias que puedan decantar en responsabilidad del Municipio y proteger el interés general.

**PARÁGRAFO PRIMERO.** La Calamidad Pública expresada en el presente Decreto, podrá cesar en cualquier momento, siempre y cuando la situación que motiva su expedición sea superada, para lo cual se expedirá el Acto Administrativo que así lo

*disponga. De persistir la situación de calamidad pública podrá ampliarse el periodo conforme a lo dispuesto en la Ley 1523 de 2012.*

**ARTÍCULO SEGUNDO.** *Inclúyase en el presente decreto el Plan de Contingencia y el Plan de Acción específico discutido y aprobado por el Concejo Municipal de Gestión del Riesgo y de Desastres, con el objetivo de mitigar las razones que dieron lugar a la declaratoria de calamidad pública, el cual será de obligatorio cumplimiento de acuerdo a los lineamientos establecidos en los artículos 61 y de la Ley 1523 del 2012 y deberán apoyar la ejecución del referido plan en el marco de sus competencias.*

**PARÁGRAFO PRIMERO.** *El Plan de Contingencia y el Plan de acción específico será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la declaratoria y sus modificaciones.*

**ARTÍCULO TERCERO.** *La Administración Municipal de Milán adelantará las gestiones específicas que requiera, contempladas en el Capítulo VII de la Ley 152 de 2012, con el fin de atender la situación de la calamidad pública declarada, de las cuales deberá comunicar a los organismos de control, vigilancia y prevención competentes.*

**PARÁGRAFO PRIMERO.** *Los recursos para la ejecución del Plan de Contingencia y del plan de acción específico, podrán provenir de las entidades de orden internacional, Nacional, Departamental, Regional y Municipal público y privado.*

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** *La Secretaría de Hacienda del Municipio de Milán deberá realizar las gestiones y operaciones presupuestales necesarias para atender la situación de calamidad pública.*

**PARÁGRAFO TERCERO.** *La oficina de contratación del Municipio de Milán deberá adelantar la celebración de contratos relacionados directamente con las actividades de respuesta a la calamidad declarada, descritas en el plan de contingencia y el plan de acción específico; contratos que en su trámite se someterán a lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012 y demás normas legales y reglamentarias que rigen la materia.*

**ARTÍCULO CUARTO.** *El presente Decreto deberá ser informado a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Ministerio del Interior, Ministerio de Salud y la Protección Social, Secretaría de Salud Departamental, así como a la Contraloría General de la República y a la Contraloría Departamental de Caquetá para lo de su competencia.*

**ARTÍCULO QUINTO.** *El presente acto administrativo rige a partir de la fecha de su expedición y podrá prorrogarse, previo concepto favorable del Consejo Municipal de Gestión de Riesgo de Desastres”.*

### 2.3.2 La viabilidad del presente control.

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

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

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

En el presente caso se observa que las medidas adoptadas son de carácter general (pues no están creando situación jurídica alguna), y han sido adoptadas en ejercicio de la función administrativa (pues es la condición de *jefe de la administración local*, que la Constitución asigna al Alcalde, y que se traduce en el catálogo funcional consagrado en su artículo 315, la que subyace a los actos revisados). Y, también, que han sido expedidas en desarrollo de los decretos legislativos emitidos con motivo del Estado de Excepción vigente:

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

En efecto: a esa concepción textualista<sup>8</sup> 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 acto normativo puede emitirse *en desarrollo de un decreto legislativo*, sin nombrarlo o aludirlo expresamente, y que puede estar fundado en normas diferentes al decreto legislativo 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 decreto legislativo 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

---

<sup>8</sup> 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.

consagra el CIL no refiere a actos expedidos en desarrollo de facultades de excepción, sino, en general, a actos emitidos para desarrollar los decretos legislativos.

Porque, además, como los decretos legislativos 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 decretos legislativos y los actos territoriales generalmente median otros, intermedios, que son los que *directamente* desarrolla el acto territorial.

Otra razón podemos agregar aquí, de carácter pragmático ésta: si se admite a trámite con base en la tesis material, y se llega a la conclusión de que el acto no era controlable vía CIL, la sentencia que así lo disponga estará mejor 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 y uno sustancial. El primero se aplica muy fácilmente, pero genera graves problemas; el sustancial 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 decreto legislativo, 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 decreto legislativo 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 decretos legislativos de la Emergencia Económica Social y Ecológica. 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 judice, que el decreto 34 es pasible de CIL, pues ellos (además de que en su parte motiva aluden permanentemente a la epidemia que originó el Estado de Excepción vigente), 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.

Lo anterior, con independencia de si las facultades que se ejerce en el nivel territorial son ordinarias o extraordinarias, porque siendo que de lo que se trata al ejercer el CIL es de evitar la infracción de los derechos fundamentales y de defender la intangibilidad de la estructura institucional básica del Estado de Derecho –puestos ya en situación de fragilidad por la declaratoria misma del estado de excepción- poco importa que la fuente de la infracción sea ordinaria o extraordinaria.

Por lo demás, si se aceptara que el CIL a cargo de los Tribunales Administrativos solo procede respecto de medidas adoptadas por mandatarios territoriales en ejercicio de facultades ajenas a sus catálogos funcionales ordinarios, o exclusivamente en desarrollo de normas creadas bajo el estado de excepción, en la práctica se vaciaría la competencia de los Tribunales y la mayoría de los actos que afectan directamente los derechos de los ciudadanos quedarían sin el control especial de la Ley 137/94.

Esta posición resulta, por demás, coherente con lo puntualizado por el H. Consejo de Estado que, en reciente pronunciamiento<sup>9</sup> expuso (resaltaremos):

*“De acuerdo con lo precedente, este despacho considera que desde el punto de vista convencional y constitucional, el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 del CPACA<sup>23</sup> 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.”*

### 2.3.3 Cumplimiento de los requisitos de forma.

El Decreto controlado satisface las condiciones de forma que, sin ser sustanciales, resultan exigibles de este tipo de actos, pues, además de estar 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.

---

<sup>9</sup> Sala plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero Ponente: William Hernández Gómez, 15 de abril de 2020, radicación número: 11001-03-15-000-2020-01006-00(ca).

#### 2.4.4 Examen de Fondo:

Siguiendo las orientaciones del H. Consejo de Estado<sup>10</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”.

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

En efecto:

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

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

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

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

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

*“(…) cuando la ley establece requisitos de apariencia o formación de los actos administrativos, sean éstos de carácter general o de carácter particular y concreto, los mismos se deben cumplir obligatoriamente, cuando quiera que la Administración pretenda tomar una decisión que corresponda a aquellas que se hallan sometidas a tales requisitos, de tal manera que su desconocimiento, conducirá a que se configure, precisamente, la causal de nulidad en estudio, es decir, expedición irregular del acto administrativo o vicios de forma.”*<sup>11</sup>.

---

<sup>10</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).

<sup>11</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 13 de mayo de 2009. Radicado: 11001-03-26-000-2004-00020-00(27832). M. P.: Ramiro Saavedra Becerra. Actor: Consuelo Acuña Traslaviña.

Y no se trata en el presente caso de una irregularidad menor (que pudiera tenerse por insubstancial o intrascendente), sino de una que involucra el desconocimiento de la previsión normativa *Constitucional* que establece la jerarquía funcional a tener en cuenta en materia de manejo del orden público. La exigencia de previa coordinación (que no de *autorización o aprobación* desde el punto de vista de validez jurídica) está orientada a garantizar no sólo la efectividad de ese mandato constitucional, sino –lo que es más importante– a minimizar las posibilidades de infracción a los derechos fundamentales de los ciudadanos, que se amplían en cuanto son diversos los centros de producción de normas con potencial de afectar esos derechos.

Por eso, tal coordinación previa se hace indispensable aún en los casos en que aparentemente las normas territoriales se limitan a reproducir las nacionales, pues el Ministerio del Interior ha de tener oportunidad de revisarlas para establecer que en efecto se trata de las mismas (pues suele modificarse su texto, con el efecto de convertirlas en otra norma), y para determinar si *el conjunto normativo resultante* de la actividad regulatoria local se articula en debida forma con las medidas del Gobierno Nacional. La previa coordinación no es, por eso, ni una autorización ni una aprobación jurídica. Se trata de una articulación de acciones administrativas que, a pesar de que tienen lugar en diversos niveles de gobierno, deben armonizarse en busca de objetivos valiosos como la maximización de la eficacia con minimización de afectaciones.

Al incumplir ese requisito, la Administración Municipal deja de lado, ciertamente, el claro mandato contenido en el artículo 296 de la Constitución, y reiterado –en expresa referencia al actual estado de emergencia– por el Decreto Nacional 418 de marzo 18 de 2020, cuyos textos son los que siguen, respectivamente:

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

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

Pues bien: en el sub iudice, a petición de este Despacho el Municipio de Milán hizo llegar evidencia de un correo electrónico remitido al Ministerio del Interior el día 22 de marzo de 2020, esto es: tres días después de aquel en que se expidió el Decreto 034/20, mediante el cual informa *“las medidas y órdenes en materia de orden público adoptadas”.*

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

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

Por las razones anteriormente expuestas, no puede el Tribunal aceptar el planteamiento del Ministerio Público, en el sentido de que con la remisión de esos documentos en la fecha en que se hizo, se satisfizo el requisito legal en comento, al que entendemos, refiere la Señora Procuradora, aunque transcribiendo no el párrafo del artículo primero, sino el artículo tercero del Decreto 418/20.

En suma: por haber pretermitido el procedimiento legalmente establecido para su expedición, el Decreto 034 de la Alcaldía de Milán se encuentra viciado de nulidad por expedición irregular. Así se declarará.

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

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLÁRASE LA NULIDAD** del Decreto 034 del 19 de marzo de 2020, “*por medio del cual se declara la calamidad pública en el municipio de Milán y se dictan otras disposiciones*”, expedido por la señora Alcaldesa de ese municipio.

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

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

Los Magistrados,

  
**NÉSTOR ARTURO MÉNDEZ PÉREZ**

  
**PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE**

  
**YANNETH REYES VILLAMIZAR**  
Salvo voto

  
**LUIS CARLOS MARÍN PULGARÍN**