

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAQUETÁ

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

RADICACIÓN: 18-001-23-33-000-2020-00071-00
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ACTO: DECRETOS 044 DEL 23 DE MARZO Y 051 DE 12 DE ABRIL DE 2020, DE LA ALCALDIA MUNICIPAL DE EL PAUJIL, CAQUETÁ.

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 de los Decretos 044 del 23 de marzo de 2020, por el cual “*se adoptan medidas de carácter laboral, contractual, y de atención al público de la administración municipal de El Paujil Caquetá en el marco de la emergencia nacional por la pandemia del COVID-19*”), y 051 de 12 de abril de 2020 que “*prorroga la vigencia del Decreto No. 044 del 23 de marzo de 2020 (...)*”, proferidos por la Alcaldesa Municipal de El Paujil

ANTECEDENTES.

1.1 Recibido en la Corporación el decreto 044/20 a fin de que se ejerza el control de que trata el artículo 136 del CPACA, y habiendo sido repartido al Despacho Primero, el pasado 3 de abril se avocó conocimiento del asunto. El 27 de abril se acumuló a este, el expediente 18-001-33-40-000-2020-00153 que venía siendo conocido por el Despacho Segundo del Tribunal, se avocó su conocimiento y se dispuso el trámite indicado en el art. 185 del CPACA.

1.2 El Ministerio Público pidió se declare ajustado a derecho el decreto 044/20, por cumplir los requisitos formales pertinentes y no ostentar en lo sustancial condición alguna que afecte los derechos de los ciudadanos, y, en cambio, orientarse a garantizar la continua prestación del servicio y atención al público con provisiones para contener la propagación del Covid-19 en el municipio. Considera que las medidas adoptadas son urgentes y necesarias y se acompañan con las adoptadas por el Gobierno Nacional (Decretos 457 y 491 de 2020), están acordes al límite temporal definido por el Gobierno Nacional al definir las condiciones del aislamiento preventivo, y se consideran suficientes e idóneas para lograr su finalidad: propiciar el distanciamiento social en las instalaciones de la Alcaldía, protegiendo así a funcionarios usuarios.

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.

1. CONSIDERACIONES

1.1. 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 los decretos antes referidos, que –en términos del artículo 136 ibidem- son actos de carácter general (no relativo a situaciones jurídicas individuales o subjetivas y con destinatario indeterminado o indeterminable), proferido por autoridad territorial (La Señora Alcaldesa Municipal de El Paujil), 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.

La Sala puntualiza que si bien en pasada ocasión declaró improcedente el control inmediato de legalidad sobre un acto administrativo de parecido alcance al que es objeto del presente proceso, al considerar que las medidas internas de la administración no tienen carácter de generalidad y por tanto no son pasibles de ese control, considera necesario replantear su posición, a la luz de las siguientes consideraciones:

1. En reciente pronunciamiento¹, el H. Consejo de Estado precisó, acerca de la viabilidad del CIL, lo siguiente:

“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 integral, en el que por ser actos sujetos al derecho administrativo pueden ser inspeccionados judicialmente (CPACA, art. 104).”

2. Aunque la Sala estima que esas consideraciones admiten alguna discusión en lo que refiere a actos exclusivamente internos (esto es: los que irrogan sus efectos exclusivamente al interior de la entidad), para los efectos del sub iudice resultan pertinentes en cuanto abren la puerta al ejercicio de CIL sobre actos que en principio pueden considerarse internos pero que vistos desde la perspectiva ciudadana revelan un impacto que trasciende al exterior de la entidad. Y abierta esa puerta, corresponde examinar esos efectos exteriores a la luz de la dogmática del acto administrativo, para determinar si el acto de que se trata en cada caso es de carácter general (con lo que

¹ SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n.º 19 Consejero ponente: Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá, D. C., veintiuno (21) de abril de dos mil veinte (2020) Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD Radicación: 11001-03-15-000-2020-01158-00

se haría, por este aspecto, pasible de CIL) o particular (con lo que resultaría improcedente ese control).

3. Pues bien: de acuerdo con las definiciones aportadas por la doctrina iusadministrativista y asumidas jurisprudencialmente, 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.

Así, la doctrina² ha precisado:

"(...) 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

² 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>.

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'."

Y la jurisprudencia del H. Consejo de Estado ha incorporado ese criterio, como puede observarse en la siguiente transcripción³:

*"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 Corporación³*

"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 [...]»⁴.

"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."

3 SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN A, Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ, 5 de julio de 2018, Rad. No.: 110010325000201000064 00 (0685-2010).

Y en muy reciente providencia⁴, y en referencia a un caso muy similar al presente, en el marco del Control Inmediato de Legalidad, dijo (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 044/20 contiene medidas de carácter general, pues la definición de los horarios de atención al público tiene por destinatario un numero plural de personas indeterminadas e indeterminables, como quiera que *cualquiera de los habitantes de El Paujil* (o cualquier persona foránea) deberá, en caso de que requiera acceder a la administración municipal, ajustarse a los parámetros de funcionamientos establecidos en ese acto administrativo.

Por tanto, replanteando su posición a la luz de la argumentación expuesta, esta Corporación concluye que por este aspecto el referido acto es susceptible del medio de control que aquí se desarrolla.

1.2. 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 Estado⁵ 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”.

⁴ Sala Especial de Decisión, Magistrado Ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio, 10 de junio de 2020, 11001-03-15-000-2020-02506-00

⁵ 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 Estado⁶ por los siguientes rasgos: *su carácter jurisdiccional*⁷, *su integralidad*, *su autonomía*⁸, *su inmediatez*⁹, *su oficiosidad*¹⁰ y *el tránsito de su fallo a cosa juzgada relativa*¹¹

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 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’”.

1.3. Examen de la legalidad de los Decretos 44 y 51 DE 2020.

2.3.1 Los Actos Revisados:

El Decreto 44 de 2020 fue expedido por la Alcaldesa Municipal de El Paujil invocando *“sus facultades constitucionales y legales, en especial que le confiere”* el artículo 315 de la Constitución, las leyes 136 de 1994, 1551 de 2012, 1523 de 2012, y los Decretos Presidenciales 417 y 457 de 2020, entre otras disposiciones.

En sus considerandos, además de referir a otras diversas normas, lo hizo a la existencia de la pandemia por Covid-19, a su carácter contagioso y a la

⁶ Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GOMEZ, Radicación: 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA).

⁷ *“(...) 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 (...).”*

⁸ *“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’.”*

⁹ *“(...) 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.

¹⁰ *“(...) 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’”.*

¹¹ *“(...) 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 (...).”.*

necesidad de “asegurar la salubridad pública” y asegurar que los ciudadanos conozcan los horarios de atención por la administración. Y dispuso en su parte resolutive:

“ARTÍCULO PRIMERO. DECLARAR. No habrá atención personal ni apertura de las instalaciones 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 esenciales en el Municipio de El Paujil, Caquetá, a saber: 1. Inspección de Policía; 2. Comisaría de Familia; 3. Secretaria de Gobierno, 4. Secretaria de Integración Social. 5. Secretaria de Planeación. 6. Tesorería. 7. Almacén. 8. Familias en Acción. 9. Enlace de Víctimas. 10. Oficina de Contratación. 11. Oficina de Sisben. 12. Ventanilla única. Para tales efectos, la atención será por medios electrónicos, página web¹², página oficial de Facebook 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.

DEPENDENCIA	CORREO ELECTRÓNICO	LÍNEA TELEFÓNICA Y DE WHATSAPP
Inspección de Policía	inspecciondepolicia@elpaujil-caqueta.gov.co	3124614586
Comisaria de Familia	comisariadefamilia@elpaujil-caqueta.gov.co	3183899007
Secretaria de Gobierno	secretariadegobierno@elpaujil-caqueta.gov.co	3144103163
Secretaria de Integración Social	coordinadorsocial@elpaujil-caqueta.gov.co	3203785538
Secretaria de Planeación	secretariadeplaneacion@elpaujil-caqueta.gov.co	3229727698
Tesorería	tesoreriamunicipal@elpaujil-caqueta.gov.co	3144165443
Enlace de Víctimas	oficinadevictimaselpaujil@gmail.com	3212568997
Familias en Acción	Vanessa.gesmall@gmail.com	3124717019 - 3167094684
Oficina de Contratación	contratacionelpaujil@gmail.com	3115705532
Oficina de Sisben	sisben@elpaujil-caqueta.gov.co	3114526950
Oficina de Almacén	isneralvarez@gmail.com	3125279253
Oficina de Control Interno	controlinternoelpaujil@gmail.com	3144858393
Ventanilla Única	ventanillaunicaelpaujilcaqueta@gmail.com	3114561796 - 3223052758
Página Web	http://www.elpaujil-caqueta.gov.co/	
Página oficial de Facebook	Facebook alcaldía de El Paujil	

PARÁGRAFO PRIMERO: 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.

¹² <http://www.elpaujil-caqueta.gov.co/>

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. Se deberá guardar la distancia de dos (02) metros entre persona y persona en la dependencia autorizada*
- 2. 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*
- 3. Los servidores públicos que deban ingresar al Centro Administrativo Municipal deberán utilizar tapabocas industrial y guantes desechables. Estos últimos solamente tendrán un uso.*
- 4. 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 SEGUNDO: *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 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 COVID-19, el ingreso al Centro Administrativo Municipal a los contratistas de la Dependencia de Contratación Estatal, única y exclusivamente para atender y adelantar tramites propios de contratación estatal para la atención de del estado de urgencia manifiesta nacional.*

ARTÍCULO QUINTO. AUTORIZAR *durante el periodo de cuarentena nacional para la contención del COVID-19, el trabajo en casa o teletrabajo para servidores públicos y contratistas de la Alcaldía del Municipio de El Paujil, 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 tal efecto, se autoriza la salida de equipos de cómputo, elementos de oficina y documentos en los eventos en los que sea necesario para garantiza 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 sus servicios desde sus hogares en la modalidad de trabajo en casa o tele trabajando*

dependiendo la necesidad del servicio y de concomida a los requerimientos de los ciudadanos, en el horario habitual de trabajo.

4. *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.*
5. *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 de Gobierno garantizará la liquidación oportuna de la nómina y su presentación por medios electrónicos a la Tesorería Municipal, 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 Tesorería Municipal 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.*

ARTÍCULO DECIMO PRIMERO: *El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las que le sean contrarias”.*

Por su parte, el Decreto 51 de 12 de abril de 2020 resolvió:

“ARTICULO PRIMERO: PRORROGAR *la vigencia del Decreto Municipal No. 044 del 23 de marzo de 2020, de conformidad con el Decreto Nacional No. 531 del 08 de abril de 2020, su prorroga y/o equivalente.*

ARTICULO SEGUNDO: CONFIRMAR *el contenido del Decreto Municipal 044 del 2020, extendiendo su vigencia de conformidad con el Decreto Nacional No. 531 de 2020, su prorroga y/o equivalente.*

ARTICULO TERCERO: *La presente decisión podrá prorrogarse según evolucione la situación y condiciones de orden Nación, Departamental o Municipal.*

ARTICULO CUARTO: *El presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que sean contrarias”.*

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 -tal como se dejó expuesto supra- las medidas adoptadas son de carácter general; que han sido tomadas en ejercicio de la función administrativa (pues es la condición de *jefe de la administración local y representante legal del municipio*, que la Constitución asigna al Alcalde, y que se traduce en el catálogo funcional consagrado en su artículo 315, y le confiere competencia para dirigir la actividad administrativa municipal, la que subyace al acto revisado); 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 no sólo su materia se relaciona claramente con la situación de pandemia que originó esa declaración de emergencia, sino que en sus considerandos se invocan los decretos nacionales 417, 420 y 457 de 2020, contentivos de medidas derivadas de la declaratoria de estado de excepción).

Por ello, para la Sala es claro que los Decretos sub iudice, expedidos por la Alcaldía de El Paujil son pasibles de control inmediato de legalidad, pues –se reitera- además de que en su parte motiva aluden reiteradamente 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.

En efecto, lo que hace el acto examinado es adaptar a las condiciones municipales las medidas de aislamiento preventivo obligatorio disponiendo aquellas que aseguran el funcionamiento de la administración municipal y la atención al público, así como el cumplimiento de lo ordenado por el Gobierno Nacional en el decreto 457/20, todo lo cual guarda estrecha relación con las causas de la emergencia económica y con el propósito de conjurar sus efectos.

De tal manera, resulta evidente que sin la concurrencia de la emergencia declarada por el Decreto 417, no se habría adoptado las medidas contenidas en estos actos administrativos. Por tanto, resulta innegable la existencia de una relación directa entre el Decreto Legislativo y la expedición de estos, 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 párrafo, 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 Estado¹³ (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.”

¹³ 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).

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 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 los Decretos 44 y 51 de 2020 serán declarados válidos, tal como, por demás, lo solicita la Señora Procuradora Judicial respecto del primero. Ello, por las siguientes razones:

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 Estado¹⁴, “*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 por completo 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.

¹⁴ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero Ponente: Filemón Jiménez Ochoa, 11 de agosto de (2009), radicación número: 11001-03-15-000-2009-00304-00(ca).

2.3.3.2 Pues bien: para la Sala, a la luz de dichos parámetros los Decretos examinados resultan ajustados al ordenamiento jurídico, y deberán ser declarados válidos, como en efecto se hará.

2.3.3.3 En efecto, en primer lugar, satisfacen las condiciones de forma que, sin ser sustanciales, resultan exigibles de este tipo de actos: además de estar suscritos por la autoridad que los expide, se encuentran numerados y fechados 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: Los Decretos controlados se encuentran subordinado a la Constitución Política y a las normas de carácter legal vigentes al momento de su expedición, entre ellas los decretos legislativos declaratorio del estado de emergencia actual, y desarrolladores de aquel, así como los ordinarios expedidos por el Gobierno Nacional y por el Departamental

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 44 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, y precisar las condiciones y medios en las cuales, y a través de los que se prestará la función 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:

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: tal como detalladamente lo plantea la Señora Representante del Ministerio Público, no encuentra la Sala que el decreto municipal 044 imponga mengua al núcleo esencial de los derechos fundamentales, o afecte el normal funcionamiento de las instituciones propias del estado de Derecho: se trata de disposiciones (la modificación de horarios de trabajo y de atención al público, señalamiento de canales para este fin, etc.) que, por el contrario, se orientan, 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 de los Decretos sub iudice constituye innegable ejercicio de esa competencia, por lo que a este respecto no hay tampoco objeción alguna a la validez de los actos examinados.

2.3.3.5 Realidad de los motivos: Según se reseñó atrás, el Decreto 44 alude como motivo de hecho a la pandemia de Covid-19, a la necesidad de asegurar la salubridad pública y a la de garantizar el conocimiento por los ciudadanos de las condiciones de atención administrativa.

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.

Expuesto en las palabras del Ministerio Público, se tiene que:

“Desde esta óptica es claro que las medidas que aquí se revisan en este medio de control de legalidad automático, revisten carácter de urgencia y necesidad (sic) para el momento en el cual fueron expedidas, por cuanto es indudable que la crisis sanitaria que atraviesa Colombia y el mundo, no es ajena a los municipios del Caquetá, y de hecho puede ser más grave en esta región por la deficiente red hospitalaria y de servicios médicos con que cuenta este Departamento, en donde sólo hay una clínica con cuarto nivel de complejidad, y 2 hospitales públicos de segundo y tercer nivel de complejidad; insuficientes aparatos y equipos médicos para atender patologías respiratorias o pulmonares, que son las que causa este virus denominado COVID-19 (respiradores, ventiladores, entre otros); el equipo humano también es reducido, por cuanto no se cuenta con suficientes profesionales de la salud.”.

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 a la señora Alcaldesa Municipal de El Paujil han sido ejercidas en forma directamente orientada a las finalidades propias de la competencia, que no son otras que las comunes a todas las 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 los decretos 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 de los Decretos sujetos a control, ejerció en debida forma competencias expresamente conferidas, en orden a la finalidad para la que están dispuestas, por lo que tales actos administrativos resultan ajustados a la Ley, como en efecto se declarará.

En mérito de lo en precedencia expuesto, el Tribunal Administrativo de Caquetá, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: DECLÁRANSE AJUSTADOS A DERECHO, los Decretos 044 del 23 de marzo de 2020, por el cual “*se adoptan medidas de carácter laboral, contractual, y de atención al público de la administración municipal de El Paujil Caquetá en el marco de la emergencia nacional por la pandemia del COVID-19*”), y 051 de 12 de abril de 2020 que “*prorroga la vigencia del Decreto No. 044 del 23 de marzo de 2020 (...)*”, proferidos por la Alcaldesa Municipal de El Paujil.

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