



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAQUETÁ
- Sala Tercera de decisión -**

Magistrada Ponente: Dra. DIANA PATRICIA HERNÁNDEZ CASTAÑO

Florencia Caquetá, cuatro (4) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

Referencia:	Sentencia de única instancia N° 004
Medio de control:	Control Inmediato de Legalidad – CIL
Autoridad administrativa:	Municipio El Paujil
Acto administrativo:	<u>Decreto N° 045 del 06 de julio de 2021</u>
Expediente:	18001-23-33-000-2021-00126-00
Acta de discusión No:	35 de la fecha

I. ASUNTO

Agotado el trámite de que trata el artículo 185 del CPACA, procede la Sala Tercera de Decisión¹ a proferir la sentencia de única instancia que pone fin a la actuación de control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 045 del 06 de Julio de 2021 *“por medio del cual se modifica el decreto que autorizó la implementación de planes piloto de apertura de bares en el Municipio de el Paujil – Caquetá”* proferido por el Municipio de El Paujil.

II. ANTECEDENTES

El 22 de julio de 2021, la Secretaria de Gobierno Municipal del Municipio de El Paujil remitió para el control el Decreto No. 045 del 06 de julio de 2021, expedido en desarrollo del Decreto 580 del 31 de mayo de 2021 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID -19, Y el mantenimiento del orden público, se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable y la reactivación económica segura”*.

Mediante auto de 30 de julio de 2021² se avocó conocimiento del decreto antes señalado, para efecto de control inmediato de legalidad, y se dispuso el trámite del artículo 185 del CPACA.

Dentro de la oportunidad procesal con la que contaba, el Delegado del Ministerio Público rindió concepto³, arguyendo que de la lectura del Decreto 045 del 06 de Julio de 2021, se evidenciaba que, si bien se trataba de un acto administrativo general de carácter Municipal, no se desarrolló bajo ningún Decreto Legislativo expedido por el presidente de la República con ocasión al Estado de Excepción de Emergencia Económica, Ecológica y Social, como quiera que las medidas que adoptadas en el mismo son facultades que tiene cualquier gobernador o alcalde en

¹ Parágrafo 1 del artículo 185 del CPACA *“En los tribunales administrativos la sala, subsección o sección dictará la sentencia.*

² Archivo No. 06 Expediente Electrónico.

³ Archivo No. 13 Expediente Electrónico.



Referencia: Sentencia de única instancia N° 003
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Radicación: 18001-2333-000-2021-00126-00

ejercicio de su función administrativa y no iteró, son producto exclusivo de un estado de excepción.

Teniendo en cuenta lo anterior, precisó que aun cuando el Decreto 045 del 06 de julio de 2021, fue expedido después de ser declarado el estado de excepción y su respectiva prorrogación, lo cierto era que su sustento legal se centraba en normas ordinarias y no de excepción, por lo que no era dable avocar su conocimiento para ejercer el control inmediato de legalidad, solicitando a la Corporación no pronunciarse sobre el Control Inmediato de Legalidad y que se revocara el auto que avocó su conocimiento.

III. CONSIDERACIONES

1. Presupuestos procesales

De acuerdo con el numeral 14 del artículo 151 del CPACA la Corporación es competente en única instancia del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales.

En este caso se trata de un Decreto dictado por la Alcaldesa del Municipio de El Paujil, que hace parte de este distrito judicial.

Así mismo se observa que se cumplió en debida forma el trámite establecido en el artículo 185 del CPACA.

Ahora bien, previo a adelantar el análisis o control de legalidad, es necesario verificar los presupuestos de procedencia del control inmediato de legalidad.

2. Problema jurídico

¿Es procedente el control inmediato de legalidad sobre el Decreto N° 045 del 06 de julio de 2021, proferido por la Alcaldesa Municipal de El Paujil?

3. Tesis

Este despacho apartándose respetuosamente de posturas anteriores, determinará que es improcedente el medio de control de la referencia debido a que el Decreto N° 045 del 06 de julio de 2021 no se expidió en desarrollo de un decreto legislativo, específicamente de los Decretos legislativos de 2020 emitidos en desarrollo del Estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica declarado mediante los Decretos legislativos 417 de 17 de marzo de 2020 y 637 de 6 de mayo de 2020.

4. Desarrollo del problema jurídico

4.1 Generalidades del control inmediato de legalidad y presupuestos.

Esta Corporación ha venido señalando de conformidad con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 Estatutaria de Estados de Excepción y 136 del CPACA, sobre el control inmediato de legalidad que, constituye un mecanismo de control y garantía a los derechos y a los elementos estructurales del Estado Social de Derecho Colombiano, como el equilibrio de poderes, que se ve afectado o limitado por la asunción de extraordinarias potestades por parte del Ejecutivo (nada menos que la



Referencia: Sentencia de única instancia N° 003
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Radicación: 18001-2333-000-2021-00126-00

de legislar, para empezar; pero también la de suspender leyes e imponer restricciones al ejercicio de los derechos ciudadanos).

La Corte Constitucional en sentencia C-179 de 1994, señaló que el control inmediato de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales. El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción.

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 Estado⁴ 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 Consejo de Estado⁵ por los siguientes rasgos: *su carácter jurisdiccional*⁶, *su integralidad*, *su autonomía*⁷, *su inmediatez*⁸, *su oficiosidad*⁹ y el tránsito de su fallo a cosa juzgada relativa¹⁰.

Y su objeto corresponde sobre los actos-medidas:

- i) De carácter general
- ii) Proferidos en ejercicio de función administrativa
- iii) En desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción.

Sobre este último elemento el Consejo de Estado¹¹ ha aludido a la conexidad directa que debe existir entre la medida adoptada con el decreto que declarativo del Estado de Excepción.

4.2 Análisis del caso concreto

En el presente caso, el Decreto No. 045 del 06 de julio de 2021 fue proferido por la Alcaldesa del municipio de El Paujil invocando las facultades conferidas por el

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

⁵ Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ, Radicación: 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA).

⁶ *“(…) 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 (…)”*.

⁷ *“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”*.

⁸ *“(…) 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.

⁹ *“(…) 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”*.

¹⁰ *“(…) 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 (…)”.

¹¹ Consejo de Estado Sala Plena, Sentencia, 11001031500020200231900 (CA), 26/08/2020. C. P. Gabriel Valbuena Hernández



Referencia: Sentencia de única instancia N° 003
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Radicación: 18001-2333-000-2021-00126-00

artículo 2, 49, y 95 constitucional, por la Ley 1523 de 2012, en sus artículos 2, 3 y 14, la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, los Decretos 457 del 22 de marzo de 2020, 593 del 24 de abril de 2020, 637 del 06 de mayo de 2020, 749 del 28 de mayo de 2020, modificado por el Decreto 847 del 14 de junio de 2020, también el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, modificado por el Decreto 847 del 14 de junio de 2020, Decreto 878 del 25 de junio de 2020, 990 del 09 de julio de 2020, 1076 del 28 de julio de 2020, 1168 del 28 de agosto de 2020, 039 de 2021, 206 de 2021, y 580 de 2021, últimos a través de los cuales se decretó el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable.

En su parte motiva, además de invocar otras disposiciones normativas de distinto rango y nivel, refiere que de acuerdo al actual panorama de la pandemia del Covid-19, resulta necesario implementar nuevas medidas en el Municipio para hacerle frente y que el Ministerio del Interior, revisó y aprobó el proyecto de acto administrativo, cumpliendo así con los criterios de coordinación y proporcionalidad establecidos por el Gobierno Nacional, y en su parte resolutive dispuso modificar el artículo 3° del Decreto Municipal 107 de 2013, referido al horario para la operatividad de los bares y restaurantes ubicados en el Municipio de El Paujil, instándolos a no prestar servicio al público cuando se estableciera toque de queda o por fuera de las horas permitidas, prohibiendo el ingreso a menores de edad a dichos establecimientos.

Revisado su contenido, se advierte que el mismo no es susceptible del control inmediato de legalidad, por cuanto, no fue expedido en desarrollo del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 ni del Decreto Legislativo 637 de 6 de mayo de 2020, por medio de los cuales se declaró el Estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional.

Sino que su fundamento normativo como se enumeró se encuentra en la función ordinaria constitucional en cabeza del alcalde municipal de mantenimiento del orden público a través de la adopción de medidas, para efectos de mitigar las consecuencias adversas ante la ocurrencia en este caso de la pandemia del Covid-19, mediante la adopción de medidas como la restricción de la circulación de personas, restricción de reuniones en lugares públicos, prohibición del consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, etc.

Como quedó expuesto en el apartado anterior el control inmediato de legalidad recae sobre actos de contenido general, dictados en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de decretos legislativos expedidos a su vez en desarrollo, en este caso del Estado de Excepción de emergencia económica, social y ecológica.

Si bien es cierto, en el presente caso se observa que las medidas adoptadas son de carácter general (pues no tienen un destinatario determinado o determinable), y se han tomado en ejercicio de la función administrativa; también es cierto que no se produjeron en desarrollo del Estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica el cual terminó el año anterior.

Como se viene sosteniendo, las medidas son desarrollo de la emergencia sanitaria lo cual responde a medidas de tipo ordinario, que adopta el Alcalde en su condición de jefe de la administración municipal y primera autoridad de policía en ese territorio, estando llamado a mantener el orden público conforme el artículo 315 de la Constitución al igual que el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.



Referencia: Sentencia de única instancia N° 003
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Radicación: 18001-2333-000-2021-00126-00

Recábase que el Decreto municipal se expide en desarrollo y cumplimiento del Decreto 580 de 31 de mayo de 2021¹² el cual **es un decreto ordinario que se produce con ocasión a la emergencia sanitaria, situación que, hágase hincapié, dista de un Estado de excepción**, concretamente del Estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica declarado mediante los Decretos legislativos 417 de 17 de marzo de 2020 y 637 de 6 de mayo de 2020, el cual concluyó el año anterior.

La declaratoria de emergencia sanitaria se refiere a una medida de carácter sanitario adoptada por el Ministerio de Salud, mientras que la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, se refiere a la declaratoria de un estado de excepción.

En resumen, para la Sala es claro que el referido Decreto municipal no es pasible de control inmediato de legalidad, porque no fue expedido en desarrollo o reglamentación de los poderes del ejecutivo nacional otorgados por el Estado de Excepción, no hay una conexión directa alguna con dicho Estado; sino en el ejercicio de funciones propias de la cabeza de la administración municipal y dentro de sus funciones ordinarias para la preservación del orden público, dentro del que se encuentra la salubridad pública.

5. Conclusión

Como colofón de lo expuesto, el Tribunal a través de la Sala Tercera de decisión y compartiendo el concepto emitido por el señor Procurador Vigésimo Primero Judicial II delegado para esta corporación, procederá a declarar improcedente el control inmediato de legalidad al Decreto N° 045 del 06 de Julio de 2021 proferido por la Alcaldía Municipal de El Paujil.

Sin lugar a condenar en costas por la naturaleza del asunto.

En mérito de lo expuesto, la SALA TERCERA DE DECISIÓN DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CAQUETÁ, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad al Decreto No. 045 del 06 de julio de 2021, proferido por la Alcaldía Municipal de El Paujil *“por medio del cual se modifica el decreto que autorizó la implementación de planes piloto de apertura de bares en el Municipio de el Paujil – Caquetá”*, por las consideraciones expuestas.

SEGUNDO: NOTIFICAR personalmente la presente decisión a la Alcaldesa del Municipio de El Paujil y al agente del Ministerio Público.

TERCERO: ADVERTIR a la ciudadanía en general que la presente decisión no enerva la posibilidad de que el Decreto N° 045 del 06 de julio de 2021 pueda demandarse en ejercicio del medio de control de simple nulidad, en consideración a los efectos de cosa juzgada relativa de la presente providencia.

¹² Que derogó el Decreto 206 de 2021 y que fue derogado por el Decreto 1026 de 2021.



Referencia: Sentencia de única instancia N° 003
Medio de control: Control inmediato de legalidad
Radicación: 18001-2333-000-2021-00126-00

CUARTO: Por secretaría **comunicar** la presente decisión a través de su publicación en el sitio web de la Rama Judicial y del Tribunal en la sección medidas Covid-19: <https://tribunaladministrativodelcaqueta.gov.co/medidas-covid-19/>

QUINTO: Cumplido lo anterior, por secretaría **archivar** el expediente. Realizar las anotaciones correspondientes en el programa "Justicia Siglo XXI"-SAMAI y en la base de datos del despacho.

Esta providencia se aprobó en Sala N° 35 de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

DIANA PATRICIA HERNÁNDEZ CASTAÑO

YANNETH REYES VILLAMIZAR

PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE
Salvamento de voto

Firmado Por:

Diana Patricia Hernandez Castano

Magistrada

001

Tribunal Administrativo De Florencia - Caqueta

Pedro Javier Bolaños Andrade

Magistrado Tribunal O Consejo Seccional

Escrito 2 Sección Primera

Tribunal Administrativo De Florencia - Caqueta

Firma Con Salvamento De Voto

Yaneth Reyes Villamizar

Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
4
Tribunal Administrativo De Florencia - Caqueta

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **c6bcbb09df88da348a388ce8143f700bfa2dd773f525890502d8dc66037bf2**

Documento generado en 09/11/2021 06:25:37 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL: <https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>