



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

Florencia, cinco (5) de noviembre de dos mil veintiuno (2.021)

**Medio de control:** Control Inmediato de Legalidad – CIL  
**Autoridad administrativa:** Municipio El Paujil  
**Acto administrativo:** Decreto N°. 045 del 06 de julio de 2021  
**Expediente:** 18001-23-33-000-2021-00126-00  
**Magistrada Ponente:** Diana Patricia Hernández Castaño

Con el debido respeto, a continuación expongo las razones por las cuales salvo el voto frente a la decisión adoptada por la Sala el 4 de noviembre del año en curso, dentro del asunto de la referencia.

En mi criterio, y a diferencia de lo expuesto por la mayoría de la Sala, sí era procedente ejercer control inmediato de legalidad frente al Decreto 045 del 06 de julio de 2.021, expedido por el alcalde del municipio 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"* y, en consecuencia, que se proferiera decisión de fondo.

En efecto, en el presente caso se cumplen los presupuestos formales de procedencia del CIL:

**i) Que se trate de un acto de contenido general.**

Este presupuesto se cumple, pues la decisión adoptada en el acto objeto de CIL no es una medida subjetiva o particular respecto de cierta persona, sino que es objetiva e impersonal<sup>1</sup>, en tanto cobija, sin distinción, a la generalidad de los habitantes del municipio, al disponer de la modificación de un decreto municipal por medio del cual se autorizó la implementación de planes piloto de apertura de bares en el municipio de El Paujil, medidas estas de orden público y sanitarias tendientes a la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación de la emergencia derivada de la pandemia causada por el Coronavirus (COVID-19).

De igual forma, de la lectura del referido decreto se observa que contiene los datos necesarios para su identificación, esto es, número, fecha, nombre, cargo y firma de quien lo expide y las normas que lo facultan. También contiene la motivación y las disposiciones que se adoptan, es decir, cumple con las exigencias de validez formal para este tipo de actos.

**(ii) Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa**

El acto sujeto a CIL fue expedido por el burgomaestre municipal, a quien, conforme a lo dispuesto en el artículo 315 de la Constitución, le corresponde dirigir la acción administrativa del municipio, atribución amplia pero que encierra deberes como la competencia de proferir decisiones para el manejo de la administración municipal, así mismo, como jefe del orden público en su localidad le corresponde velar por uno

<sup>1</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-620/04. M. P. Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA.

**Referencia:** Sentencia de única instancia  
**Medio de control:** Control inmediato de legalidad  
**Radicación:**18001-2333-000-2021-00106-00

de sus elementos esenciales como es el de la salubridad pública, a la vez que adoptar medidas para la prevención de riesgos y desastres.

Además, en los términos del artículo 4 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 3 de la Ley 1551 de 2012, es competencia de los entes municipales administrar sus asuntos y a sus mandatarios ejercer las competencias que les atribuyen la Constitución y la ley.

En ese entendido, las medidas adoptadas en el decreto objeto de CIL se establecen como actos propios de la función administrativa.

### **iii) Como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción.**

En este punto, se estima que debe acudirse a una interpretación amplia de la ley, en el sentido de que no necesariamente el acto sujeto a CIL debe invocar en forma expresa o tener como fundamento legal uno de los decretos legislativos proferidos con ocasión del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica para que sea pasible de control, en tanto la verificación del cumplimiento de dicho requisito debe superar el criterio textualista y acogerse un criterio sustancial, habida consideración que bien puede suceder que así el acto no se fundamente o no haga referencia en forma expresa a un decreto legislativo, del contenido del mismo bien puede desprenderse que sí lo es en desarrollo del mismo, en tanto las medidas adoptadas, así se soporten en normas de carácter ordinario preexistentes al estado de excepción, se puede evidenciar en forma clara que están encaminadas a hacer frente a los efectos que conllevaron al Gobierno Nacional a su declaración.

Al respecto se pronunció el Consejo de Estado en la sentencia del **19 de mayo de 2.020**<sup>2</sup>, en los siguientes términos:

*"...Para la Sala, en primer lugar, el decreto objeto de control corresponde a una verdadera medida de carácter general en ejercicio de una función administrativa y tomada en desarrollo del Estado de Emergencia declarado por el Presidente de la República, mediante el Decreto 417 de 2020. **En segundo lugar, el acto no pierde tal naturaleza por el hecho que, en sus considerandos, invoque, como fundamento, otro tipo de disposiciones que no corresponden a Decretos Legislativos del estado de excepción, como ya lo ha considerado esta Corporación al precisar:***

*" [...] ha de entenderse que los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, cuando se refieren al control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», incluyen a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, así no pendan directamente un decreto legislativo; pues estos, en ciertos casos, tienen el potencial de generar restricciones arbitrarias a los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, a las libertades fundamentales de las personas y a los derechos sociales de los trabajadores, los cuales no pueden suspenderse ni desmejorarse según lo consagran los artículos 212 a 215 de la Constitución. Además, el caos propio de la emergencia podría llevar a lamentables actos de corrupción que requieren de decisiones judiciales ágiles, oportunas.*

<sup>2</sup>**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No. 2. MAGISTRADO PONENTE: CÉSAR PALOMINO CORTÉS. Radicado: 11001-03-15-000-2020-01013-00. Asunto: Control Inmediato de Legalidad de la Resolución 695 del 24 de marzo de 2020 expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá - CORPOBOYACÁ.**

**Referencia:** Sentencia de única instancia  
**Medio de control:** Control inmediato de legalidad  
**Radicación:**18001-2333-000-2021-00106-00

*Como ejemplo de lo anterior, se observa que algunas de las medidas más relevantes para afrontar la crisis generada por la pandemia, como son las de confinamiento y de restricción de la libertad de locomoción, fueron adoptadas mediante los Decretos 418 del 18 de marzo de 2020, 420 de la misma fecha y 457 del 22 de marzo de 2020, los cuales se fundamentaron, no en los decretos legislativos del estado de emergencia, sino en los poderes de policía ordinarios regulados en el numeral 4 del artículo 189 y 296 de la Constitución para el presidente de la República, y en los artículos 305 y 315 para los gobernadores y alcaldes, respectivamente. Además, en el Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016<sup>3</sup>.*

De lo contrario, acoger una interpretación rigurosa de la norma podría conllevar a que un número considerable de actos proferidos por las autoridades territoriales, expedidos durante el estado de excepción y que guarden las características de ser de carácter general y en desarrollo de funciones administrativas, no sean pasibles de CIL, so pretexto de no cumplir con el tercero de los requisitos, referido precisamente a que sea en desarrollo de un decreto legislativo expedido durante el estado de excepción. Lo que no se compadecería con los mandatos contenidos en la Constitución y las leyes que disponen el ejercer un real y efectivo control sobre los actos administrativos proferidos por las autoridades durante los estados de excepción y que tengan relación directa con las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional para conjurar la crisis y superar así los efectos perjudiciales de la situación.

Y se destaca de la referida providencia del Consejo de Estado:

*“A juicio de esta Sala, los hechos que dieron lugar al Estado de Emergencia declarado por el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, son más que conocidos por todo el país, al igual que las medidas que se requieren para evitar el contagio y propagación del Coronavirus COVID – 19 **y no se requiere que se repitan en cada acto que, a nivel local o sectorizado, se expida para concretar en el ámbito de sus competencias las medidas transitorias destinadas a superar los efectos perjudiciales de la situación”.***

(...)

*Y es que las causas que dieron lugar a la declaratoria del presente Estado de Emergencia han afectado todos los sectores de la vida nacional, tanto sociales, como administrativos y económicos, por lo tanto, no le resta la procedencia de este medio de control, el que la resolución, objeto de análisis, haya sido expedida para ajustar sus funciones misionales a la medida del aislamiento preventivo obligatorio tomada por el Decreto 457 de 2020, pues esta disposición hace parte de todo el ordenamiento que ha sido necesario expedir para conjurar la crisis de la pandemia por el COVID-19, por lo tanto, contrario a lo expresado por el Ministerio Público, la conexidad de la Resolución 695 con el Estado de Emergencia y el Decreto 417 de 2020 no es aparente, es innegable”.*

En ese entendido, entonces, al tratarse en el sub lite de un decreto de contenido general, proferido por el alcalde en ejercicio de la función administrativa como jefe de la administración, y, si bien, conforme al contenido del mismo, no se consignó en forma expresa que se expedía en desarrollo de un decreto legislativo dictado en estado de excepción, dicha circunstancia no inhibe el estudio de legalidad, pues basta que las decisiones estén encaminadas o contribuyan -como en este caso- al desarrollo de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional a partir de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesta mediante Decreto 637 del 06 de mayo de 2.020, que no son otras que tratar de controlar y/o evitar la propagación del virus Covid-19.

---

<sup>3</sup>Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, auto del 15 de abril de 2020, Exp. 2020-01006-00 CIL. M.P. Dr. William Hernández Gómez.

**Referencia:** Sentencia de única instancia  
**Medio de control:** Control inmediato de legalidad  
**Radicación:**18001-2333-000-2021-00106-00

En consecuencia, conforme a lo expuesto, considero que debió proferirse decisión de fondo, en la cual se pronunciara la Sala sobre la legalidad o no del acto sujeto a CIL.

En los anteriores términos dejo plasmado el salvamento de voto.

Cordialmente,

**PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE**  
Magistrado

**Firmado Por:**

**Pedro Javier Bolaños Andrade**  
**Magistrado Tribunal O Consejo Seccional**  
**Escrito 2 Sección Primera**  
**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:

**ddaf0e3e61358e519a362a43ac9be574981587b68c14b7c7a8f6f6199767**  
**afe9**

Documento generado en 08/11/2021 03:18:58 PM

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