



**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CAQUETÁ**  
**SALA PLENA**  
**M.P. Luis Carlos Marín Pulgarín**

Florencia, dieciséis (16) de junio de dos mil veinte (2020)

<b>RADICACIÓN:</b>	<b>18-001-33-33-000-2020-0097-00</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>
<b>ACTO ADMINISTRATIVO:</b>	<b>DECRETO MUNICIPAL 048 DEL 26/03/2020</b>
<b>AUTORIDAD QUE LO PROFIRIÓ:</b>	<b>MUNICIPIO DE EL DONCELLO-CAQUETÁ</b>
<b>INSTANCIA:</b>	<b>ÚNICA INSTANCIA (S. ORAL)</b> <b>“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA EL TOQUE DE QUEDA EN EL MUNICIPIO DE EL DONCELLO-CAQUETÁ, COMO MEDIDA PARA LA PROTECCION DE LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO FRENTE A LA PANDEMIA DEL COVID-19”.</b>

**SENTENCIA No. 13-06-58-20/ ORD 19-01**

Aprobada en Acta No. 34 de la fecha

## **I. ASUNTO.**

Agotadas las etapas procesales correspondientes a la única instancia y no observando causal de nulidad que invalide lo actuado, decide la Sala plena del Tribunal Administrativo del Caquetá el control inmediato de legalidad sobre el Decreto Municipal Nro. 048 del 26 de Marzo de 2020 *“Por medio del cual se declara el toque de queda en el municipio de el Doncello- Caquetá, como medida para la protección de la población del municipio frente a la pandemia del COVID-19”*. expedido por el Alcalde del Municipio de El Doncello - Caquetá-.

## **II. ANTECEDENTES.**

### **2.1. Acto sometido a control.**

Mediante correo electrónico del 01 de abril de 2020<sup>1</sup>, la Secretaria General y de Gobierno Municipal de El Doncello –Caquetá-, previo requerimiento por parte del Tribunal Administrativo del Caquetá el día 30 de marzo de 2020<sup>2</sup>, remitió a la Oficina de Apoyo Judicial de Florencia, los decretos expedidos por la entidad territorial, ante la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el Gobierno Nacional, con el fin que se ejerciera el control inmediato de legalidad de las medidas adoptadas, entre ellos, el Decreto Municipal Nro. 048 del 26 de marzo de 2020, siendo repartido al Despacho Tercero el día 1 de abril de 2020<sup>3</sup>.

Mediante auto del 15 de abril de 2020<sup>4</sup>, se dispuso: a) Avocar el conocimiento del control inmediato de legalidad; b) notificar de esa decisión al Municipio de El Doncello –Caquetá- y al Ministerio Público, corriéndole traslado al primero de estos por el término de diez (10) días para que se pronunciara sobre la legalidad del Decreto 048 del 26 de Marzo de 2020; c) fijar un aviso en la página web del Tribunal Administrativo del Caquetá, por diez (10) días anunciando la existencia del proceso; d) fijar un anuncio en similares términos en el sitio web de la entidad

<sup>1</sup> Ver folio 9 del expediente principal.

<sup>2</sup> Ver folio 10 del expediente principal.

<sup>3</sup> Ver folio 3 del expediente principal.

<sup>4</sup> Ver folio 14-23 del expediente principal.



**Única Instancia**

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto 048 del 26 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Municipio de El Doncello-Caquetá

Radicación: 18-001-33-33-000-2020-00097-00

---

territorial; e) expirado el término de fijación del aviso, el expediente debía pasar al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda su concepto, y finalmente se f) ordenó oficiar al Municipio de El Doncello –Caquetá para que en el término de tres (3) días, acreditara el cumplimiento de lo dispuesto en los parágrafos 1 y 2 del artículo 2 del Decreto 418 de 2020, proferido por el Gobierno Nacional, respecto del Decreto 048 del 23 de marzo de 2020.

### **3. INTERVENCIONES.**

#### **3.1. Municipio de El Doncello-Caquetá.**

Mediante correo electrónico del 15 de abril de 2020<sup>5</sup>, fue notificado a la dirección electrónica [alcaldia@eldoncello-caqueta.gov.co](mailto:alcaldia@eldoncello-caqueta.gov.co) y [contactenos@eldoncello-caqueta.gov.co](mailto:contactenos@eldoncello-caqueta.gov.co) el auto admisorio del Control Inmediato de Legalidad, sin que emitiera ningún tipo de pronunciamiento frente a la legalidad del Decreto Municipal 048 de 26 de marzo de 2020.

Frente al cumplimiento del requerimiento ordenado en el numeral noveno del auto del 15 de abril de 2020, la entidad territorial, remitió certificación<sup>6</sup>, suscrita por el Comandante de Estación de Policía Municipal y el Comandante GMRN del Ejército Nacional, con la cual, hacen constar que tanto el Decreto 048 del 26 de marzo de 2020 como ocho (8) decretos más, fueron socializados, coordinados y avalados los representantes de la fuerza Pública del Municipio (Fuerza Militar y Policía Nacional), con anterioridad a su expedición.

#### **3.2. Ministerio Público.**

Mediante correo electrónico del 14 de mayo de 2020, la delegada del Ministerio Público para esta Corporación rindió concepto, señalando que el Decreto 048 de 26 de marzo de 2020 de El Doncello, fue expedido por el funcionario competente, sin advertir vicios en el factor temporal. Sin embargo, refirió que la medida de toque de queda implementada durante los fines de semana desde el 27 de marzo y hasta el 13 de abril del año en curso, restringía desproporcionalmente el derecho a la circulación al no contemplar como excepciones la totalidad de los casos señalados por el gobierno nacional en el Decreto 457 de 2020, aunado a que el distanciamiento social que se requería para hacerle frente a la propagación del contagio del virus COVID-19, se podía lograr, a través de otras medidas igualmente idóneas y eficaces para reducir el contacto social y físico, como lo era el pico y cédula, y el toque de queda en horas de la noche y madrugada.

En ese orden, para esa Delegada, el Decreto 048 de 26 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde de El Doncello, no se ajusta a las normas jurídicas de mayor jerarquía como son los decretos nacionales 420 de 18 de marzo y 457 de 22 de marzo de 2020, solicitando por tanto declararlo nulo.

### **IV. CONSIDERACIONES.**

#### **4.1. Competencia de la Sala Plena.**

---

<sup>5</sup> Ver folio 24 del expediente principal.

<sup>6</sup> Ver folio 30 del expediente principal.



Única Instancia

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto 048 del 26 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Municipio de El Doncello-Caquetá

Radicación: 18-001-33-33-000-2020-00097-00

Conforme lo disponen los artículos 20<sup>7</sup> de la Ley 137 de 1994<sup>8</sup>, 136<sup>9</sup>, 151<sup>10</sup> numeral 14 y 185<sup>11</sup>, numeral 1° de la Ley 1437 de 2011, esta Corporación en pleno resulta competente para definir el presente asunto.

#### 4.2. Problema jurídico y metodología para resolverlo.

De conformidad con los antecedentes expuestos corresponde a este Tribunal resolver los siguientes problemas jurídicos: ¿Resulta viable el control inmediato de legalidad respecto del Decreto Municipal número 048 del 26 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del Municipio de El Doncello-Caquetá-?

Solamente de resultar positiva la respuesta, se definirá si el citado acto administrativo se encuentra ajustado a derecho, en aplicación de la línea jurisprudencial del Consejo de Estado sobre el alcance del Control Inmediato de legalidad.

#### 4.3. Viabilidad del Control Inmediato de Legalidad del Decreto No. 048 del 26 de Marzo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de El Doncello - Caquetá-.

En la sentencia proferida 8 de mayo de 2020<sup>12</sup>, este Tribunal sostuvo que cuando en las actuaciones administrativas no se plantee expresamente “*como desarrollo de los decretos legislativos*”, proferidos bajo el estado de excepción, se hace necesario puntualizar las razones por las cuales procede el Control Inmediato de Legalidad (en adelante CIL).

Para ese cometido se acude a un criterio de maximización de las posibilidades de aplicación del CIL pues el mismo se erige como un medio de defensa de la institucionalidad democrática y de los derechos fundamentales en el estado de anomalía institucional declarada por el Presidente de la República, en cuya vigencia se potencian sus poderes regulatorios. Análisis que debe partir de los tres requisitos exigidos por la normatividad 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*”.

<sup>7</sup> “**Artículo 20.** Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.(...)”

<sup>8</sup> “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”.

<sup>9</sup> **Artículo 136.**Control inmediato de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

(...)”

<sup>10</sup> “**Artículo 151.**Competencia de los Tribunales Administrativos en única instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

(...)”

14. 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, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.”

<sup>11</sup> “**Artículo 185.**Trámite del control inmediato de legalidad de actos. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.

()”

<sup>12</sup> Con Ponencia del Magistrado Néstor Arturo Méndez Pérez, expediente No. 18-001-23-33-000-2020-00049-00, en la cual se efectuó el CIL del Decreto nro. 047 del 24 de marzo de 2020, de la Alcaldía Municipal de San Vicente del Caguán - Caquetá-.

En el asunto examinado, es claro que (i) las medidas adoptadas son de carácter general pues no crean, modifican o extinguen ninguna situación jurídica particular, si no que las determinaciones que adopta involucra a toda la población residente en el Municipio de El Doncello-Caquetá-, es decir, sus efectos tienen un alcance colectivo; (ii) se profirieron en ejercicio de la función administrativa como jefe de la administración local, siguiendo las funciones asignadas por el artículo 315 Constitucional. Del mismo modo, (iii) el decreto municipal revisado adoptó medidas tendientes a afrontar el origen de la declaratoria del Estado de Excepción mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, según la parte motiva, en la cual no solamente citó de forma expresa tal normativa nacional, sino que tendió hacia la adopción “*e implementación de medidas y acciones que mitiguen en la jurisdicción del Municipio de El Doncello – Caquetá, el riesgo de contagio del CORONAVIRUS COVID-19.*”.

Último requisito que no implica la exigibilidad de la invocación expresa de uno de los decretos legislativos de emergencia. Tampoco la fundamentación distinta a estos, impide el trámite del control, pues en la verificación del cumplimiento del tercer requisito del artículo 20 de la Ley 136 de 1994, debe superar el criterio textualista y acogerse un criterio sustancial<sup>13</sup>, según el cual basta con valorar si las medidas adoptadas “*(...) contribuyen a la ejecución, mediata o inmediata, de las tomadas en alguno de los DL de la EESE. Y, si es cabalmente aplicado (...)*”. Posición que armoniza con el reciente pronunciamiento del Consejo de Estado en

<sup>13</sup> En la sentencia glosada este Tribunal indicó: *En efecto: a esa concepción textualista (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) 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 el acto normativo puede emitirse en desarrollo de un DL, sin nombrarlo o aludirlo expresamente, y que puede estar fundado en normas diferentes al DL 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 DL 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 consagra el CIL no refiere a actos expedidos en desarrollo de facultades de excepción, sino, en general, a actos emitidos para desarrollar los DL.*

*Porque, además, como los DL 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 DL y los actos territoriales generalmente median otros, intermedios, que son los que directamente desarrollan 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 (CT) y uno sustancial (CS). El primero se aplica muy fácilmente, pero genera graves problemas; el CS 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 DL, 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 DL 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 DL de la EESE. 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 iudice, que el decreto 047 es pasibles de CIL, pues ellos (además de que en su parte motiva alude permanentemente 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 (...)*”.



sentencia del 19 de mayo de 2020<sup>14</sup>, al sostener que los hechos que generaron el Estado de Emergencia mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, esto es, la pandemia desatada por el Covid-19, son suficientemente conocidos por todos “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. (...)”.

Como resulta viable el control inmediato de legalidad en el asunto examinado, se continuará con la metodología propuesta para resolver el segundo problema jurídico planteado.

#### 4.4. Síntesis sobre el alcance del control inmediato de legalidad a cargo de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Para verificar si se ajusta a la legalidad la limitación a los derechos vertida en los actos de carácter general proferidos por autoridades del orden nacional, departamental o municipal, en ejercicio de funciones administrativas y en desarrollo de Decretos Legislativos proferidos en Estados de Excepción (arts 212 –Guerra Exterior-, 213-Comoción Interior- y 215 –Emergencia Económica, Social y Ecológica- C.P.), debe seguirse una metodología contenida en reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado, condensada en el carácter **integral<sup>15</sup> del control<sup>16</sup> Inmediato de Legalidad**, consistente en examinar: **primero la competencia** de la autoridad para proferirlo; **segundo la conformidad formal**, que implica los siguientes aspectos: que se trate de un acto de contenido general dictado en ejercicio de la función administrativa y/o actos internos de la administración<sup>17</sup> emitidos en el estado de excepción “*así no pendan directamente de un decreto legislativo*”<sup>18</sup>; la fecha y número; la firma de quien lo emitió; la motivación con expresión de razones de hecho y derecho, que deben corresponder con los supuestos previstos en la Carta Política para la declaración de cada estado de excepción y con las causas que la generaron y, **tercero, la conformidad material** que incluye: **a) la proporcionalidad** de las medidas adoptadas<sup>19</sup>, que indaga por la relación directa entre el fin buscado con la regulación normativa de carácter general y los instrumentos o medios para conseguirlo, a lo que se llega revisando: (i) **la finalidad** de la regulación

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión 2, C.P. César Palomino Cortés, expediente No. 11001-03-15-000-2020-01013-00, “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”.

<sup>15</sup> La integralidad alude también a que “no hay puntos vedados al pronunciamiento judicial”, como lo sostuvo la Sala Plena del Consejo de Estado en la sentencia Sentencia 2010-00221 de mayo 22 de 2018, radicado 11001-03-15-000-2010-00221-00, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

<sup>16</sup> Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia del 5 de marzo de 2012, radicado No. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), Consejero Ponente, Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

<sup>17</sup> Como lo sostuvo la Sección Segunda, Subsección “A” del Consejo de Estado en providencia del 15 de abril de 2020, C.P. William Hernández Gómez, expediente 1001-03-15-000-2020-01006-00: “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 formal, en el que por ser actos sujetos al derecho administrativo (CPACA, art. 104), pueden ser inspeccionados judicialmente”.

<sup>18</sup> *Ibidem*. “Sobre esto, en el acápite anterior se expresaron los argumentos que conllevan a entender que la base de actos generales que pueden ser controlados a través de este medio de control, en el marco de la emergencia generada por la pandemia de la covid-19, debe ampliarse, para incluir a todos aquellos que se hayan emitido a partir de la declaratoria del estado de emergencia, aunque se encuentren fundamentados en las facultades ordinarias de las autoridades administrativas, para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas. Así, el contenido de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, debe actualizarse de conformidad con la realidad social creada por dicha enfermedad.”

<sup>19</sup> Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia del 5 de marzo de 2012, radicado No. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), Consejero Ponente, Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.



(permitida por la Constitución), que debe dirigirse hacia combatir el origen de la anormalidad institucional buscando restablecerla, (ii) que la medida sea **idónea o apropiada** para el fin propuesto y, (ii) **que sea necesaria** en cuanto busque exclusivamente restaurar la normalidad o que resultan insuficientes las normas regulatorias de situaciones similares en tiempos de normalidad para conjurar la situación y, **b) la conexidad**<sup>20</sup> o correlación entre fines perseguidos y medios utilizados<sup>21</sup>, que tiende a determinar si la materia del acto objeto de control tiene base constitucional y se relaciona directa y específicamente con el estado de anormalidad declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo.

Una vez precisado el alcance del control inmediato de legalidad al tenor de la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, enseguida se abordará el estudio del Decreto sometido a control inmediato de legalidad.

### 6.1. Examen del acto administrativo sometido a control inmediato de legalidad.

En este apartado se verificará la competencia de la autoridad para proferir el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad, así como la conformidad formal y material del mismo, siguiendo la jurisprudencia del Consejo de Estado.

#### 6.1.1- El acto administrativo que se revisa.

El control inmediato de legalidad se hará respecto del Decreto Municipal Nro. 048 del 26 de Marzo de 2020 *“por medio del cual se declara el toque de queda en el municipio de el Doncello- Caquetá, como medida para la protección de la población del municipio frente a la pandemia del COVID-19”*.– Caquetá- expedido por el Alcalde de esa municipalidad.

#### 6.1.2.- La competencia de la autoridad para proferir el acto administrativo que se revisa.

La competencia del Alcalde Municipal de El Doncello -Caquetá- para expedir el Decreto Nro. 048 de 26 de Marzo de 2020, se encuentra en el artículo 315 Superior<sup>22</sup>, con el que se le atribuyen como funciones la de cumplir y hacer cumplir la Constitución, la Ley y los **Decretos del Gobierno, dirigir la acción administrativa** del Municipio, la conservación del orden público de conformidad con la ley y las instrucciones y **órdenes que reciba del Presidente de la República** y del respectivo gobernador en calidad de primera autoridad policiva.

<sup>20</sup> En la sentencia C-179 de 1994, la Corte Constitucional sostuvo: *“La debida relación de conexidad que deben guardar las medidas que se dicten durante los estados de excepción con las causas que originaron la declaración del mismo, es un requisito constitucional de ineludible cumplimiento. Por tanto, las normas que se expidan deben estar dirigidas, en forma expresa y directa, a combatir los acontecimientos perturbadores de la paz, el sosiego y la tranquilidad ciudadana, eventos que dieron origen a la legalidad extraordinaria, y con el fin exclusivo de restablecer el orden perturbado”*.

<sup>21</sup> Sala Plena del Consejo de Estado, sentencia del 5 de marzo de 2012, radicado No. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), Consejero Ponente, Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

<sup>22</sup> **ARTICULO 315.** Son atribuciones del alcalde:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.
2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio <sic>. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante
3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.  
(...)



**Única Instancia**

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto 048 del 26 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Municipio de El Doncello-Caquetá

Radicación: 18-001-33-33-000-2020-00097-00

Cabe resaltar que para la conservación del orden público por parte de los mandatarios locales, la Ley 136 de 1994<sup>23</sup>, como la Ley 1801 de 2016<sup>24</sup>, contemplan tal función, la cual, además, en su regulación constitucional en el artículo 189-4<sup>25</sup> fundó la expedición del Decreto legislativo Nro. 420<sup>26</sup> del 18 de marzo 2020, emitido por el Gobierno Nacional, “*Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19*”, medidas de obligatorio acatamiento tanto para los gobernadores como para los alcaldes del país, para que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adoptaran las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución y desarrollo de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, apoyo jurídico que también facultó al Alcalde del Municipio de El Doncello- Caquetá-, para la expedición del Decreto Nro. 048 del 26 de marzo de 2020.

### 6.1.3.- La conformidad formal.

El análisis de la conformidad formal debe realizarse a partir de tres (3) requisitos dispuestos en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 (Estatutaria de los Estados de Excepción<sup>27</sup>: (i) que se trate de un acto de contenido general; (ii) que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa y/o actos internos de la administración<sup>28</sup> y, (iii) que sean emitidos en el estado de excepción “*así no*

<sup>23</sup>Ley 136 de 1994 “*Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*”

**ARTÍCULO 91.- Funciones.** Modificado por el art. 29, Ley 1551 de 2012. Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo.

Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes: (...) B) En relación con el orden público: (...) 1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo gobernador. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante”

<sup>24</sup> Ley 1801 de 2016 “*Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.*”

**“ARTÍCULO 205. ATRIBUCIONES DEL ALCALDE.** Corresponde al alcalde:

2. Ejercer la función de Policía para garantizar el ejercicio de los derechos y libertades públicas, así como el cumplimiento de los deberes de conformidad con la Constitución, la ley y las ordenanzas.

<sup>25</sup> Art. 189 de la Constitución Política. “*Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 4. Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado*”.

<sup>26</sup> Decreto 420 de 2020, Por medio de la cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.

<sup>27</sup> Artículo 20 de ley 137 de 1994

**“Artículo 20.** Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.”

Artículo 136 de la Ley 1437 de 2011

**“Artículo 136.**Control inmediato de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

(...)”

<sup>28</sup> Como lo sostuvo la Sección Segunda, Subsección “A” del Consejo de Estado en providencia del 15 de abril de 2020, C.P. William Hernández Gómez, expediente 1001-03-15-000-2020-01006-00: “*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 formal, en el que por ser actos sujetos al derecho administrativo (CPACA, art. 104), pueden ser inspeccionados judicialmente*”.



Única Instancia

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto 048 del 26 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Municipio de El Doncello-Caquetá

Radicación: 18-001-33-33-000-2020-00097-00

pendan directamente de un decreto legislativo”<sup>29</sup>, que como se advirtió en el apartado de **“Viabilidad del Control Inmediato de Legalidad del Decreto municipal No. 048 del 26 de Marzo de 2020”**, se acreditaron.

Las exigencias restantes igualmente se cumplen, referidas a (i) **la fecha y número** del Decreto; esto es respectivamente, 26 de Marzo de 2020 y, Decreto Nro. 048, (ii) **la firma de quien lo emitió**, en esta oportunidad, fue suscrito por el Alcalde del Municipio de El Doncello-Caquetá-, en calidad de autoridad administrativa, según se constató, y (iii) **la motivación** con expresión de razones de hecho y derecho, que deben corresponder con los supuestos previstos en la Carta Política para la declaración de cada estado de excepción y con las causas que la generaron. A ese respecto, se logra apreciar en la parte considerativa del acto administrativo que las decisiones se adoptan para mitigar la propagación del COVID-19 y proteger la familia, la sociedad, los niños, jóvenes, personas de la tercera edad y evitar el contagio colectivo de los habitantes del Municipio de El Doncello -Caquetá-, en concordancia con lo establecido en los Decretos 417 y 420 de 2020. También el acto revisado cuenta con fundamentos constitucionales<sup>30</sup> y legales<sup>31</sup>.

#### 6.1.4.- La conformidad material.

Precisa el Tribunal que el Decreto 048 del 26 de marzo de 2020, con base en las consideraciones señaladas en el punto anterior, decretó el toque de queda en toda su jurisdicción <sup>32</sup> desde el viernes 27 de marzo hasta el 13 de abril de 2020, entre las 20:00 horas hasta los lunes a las 05:00, prohibiendo la circulación de personas y de vehículos, con las excepciones dispuestas en otros actos administrativos a los cuales remite (artículo segundo)<sup>33</sup>, razón por la cual, según

<sup>29</sup> *Ibidem*. “Sobre esto, en el acápite anterior se expresaron los argumentos que conllevan a entender que la base de actos generales que pueden ser controlados a través de este medio de control, en el marco de la emergencia generada por la pandemia de la covid-19, debe ampliarse, para incluir a todos aquellos que se hayan emitido a partir de la declaratoria del estado de emergencia, aunque se encuentren fundamentados en las facultades ordinarias de las autoridades administrativas, para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas. Así, el contenido de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, debe actualizarse de conformidad con la realidad social creada por dicha enfermedad.”

<sup>30</sup> Como los artículos 1º, 2º, 49º y 315º.

<sup>31</sup> A saber, Leyes 1523 de 2012, 1801 de 2016, 9 de 1979, Decreto Presidencial 0417 de 2020, Decreto 420 de 2020, Decreto 457 de 2020, Resolución Nro. 385 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, Directiva Nro. 006 de la Procuraduría General de la Nación, Circular Nro. 006 del 19 de marzo de 2020 de la Contraloría General de la República, Decretos Departamentales 276 del 20 de marzo de 2020, 286 del 23 de marzo de 2020 y Decretos expedidos por ese mismo Municipio 037 del 17 de marzo de 2020 y 040 del 23 de marzo de 2020.

<sup>32</sup> “ARTICULO PRIMERO: DECRETAR el toque de queda en toda la jurisdicción del Municipio de El Doncello – Caquetá, prohibiendo la libre circulación de las personas, vehículos y se restringe el tránsito vehicular de automotores de carga por el municipio de el Doncello; medida que empezara a regir desde el día 27 de marzo de 2020 hasta la vigencia del Decreto 0457 de 2020 expedido Gobierno Nacional o su respectiva prorrogación, con las siguientes consideraciones:

Parágrafo 1: Esta medida será aplicada desde los días viernes desde las 20:00horas hasta los lunes a las 05:00horas, hasta la fecha de finalización del Decreto 0457 de 2020 expedido Gobierno Nacional o su respectiva prorrogación”.

<sup>33</sup> “ARTICULO SEGUNDO: Se exceptúan de la medida dispuesta de la medida dispuesta en el artículo primero las siguientes personas y vehículos.

1) Quienes presten servicios administrativos, operativos o profesionales de los servicios de salud. 2) Que tengan a su cargo cuidado institucional o domiciliario de mayores, menores dependientes, enfermos, personas con discapacidad o personas en condición de vulnerabilidad. 3) Personas o vehículos que tengan desarrollo de actividades para el restablecimiento del orden público, seguridad general y atención sanitaria. 4) Quienes estén debidamente acreditados como miembros de la Fuerza pública, Ministerio Público, Defensa Civil, Cruz Roja, Defensoría del Pueblo, Cuerpo Oficial de Bomberos o voluntarios, Organismos de socorro, Fiscalía General de la Nación, organismos de emergencia de orden nacional, departamental y municipal. 5) Personal de Vigilancia y seguridad privada. 6) Vehículos de emergencia médica y aquellos destinados a la atención domiciliaria de pacientes, siempre y cuando cuenten con plena identificación de la institución prestadora de servicios a la cual pertenecen. 7) Personal sanitario, ambulancias, vehículos de atención pre hospitalaria y la distribución de medicamentos a domicilio y emergencias veterinarias. 8) Personal o vehículos que realicen el abastecimiento, producción, cargue y descargue de productos perecederos (leche, queso, verduras), suministro médico y agua potable, procurando el rápido desarrollo de su actividad. 9) Quienes realicen mantenimiento y atiendan emergencias de servicios públicos domiciliarios. 10) Oferta de productos mediante plataformas de comercio electrónico y personas dedicadas a la entrega a domicilio de viveres, productos farmacéuticos, y de primera necesidad, quienes deberán estar plenamente identificados. 11) La prestación de servicios funerarios, exclusivamente durante la prestación del mismo. 12) Personas y vehículos indispensables para los medios de comunicación y periodistas debidamente acreditados. 13) Los programas sociales indispensables que requiera continuidad del servicio a cargo del Instituto de Bienestar Familiar ICBF. 14) Una persona por núcleo familiar podrá pasear a su mascota o animales de compañía en el entorno más cercano, por término máximo de 20 minutos. 15) Miembros de la fuerza pública. 16) Las establecidos en el Decreto 0457 de 2020 expedido Gobierno Nacional. Parágrafo 1. Todas las personas y vehículos exceptuados deberán cumplir con todas las medidas mínimas de bioseguridad”.



**Única Instancia**

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto 048 del 26 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Municipio de El Doncello-Caquetá

Radicación: 18-001-33-33-000-2020-00097-00

lo dispuesto en el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020<sup>34</sup>, parágrafos 1 y 2 del artículo 2<sup>o</sup><sup>35</sup> y en la Circular Externa del 19 de marzo de 2020, emitida por la Ministra del Interior<sup>36</sup>, el Alcalde de dicha Municipalidad debía, previo a la publicación del Decreto analizado, coordinar con el Ministerio del Interior las disposiciones a adoptar para el manejo del orden público.

Con la finalidad de verificar el cumplimiento de esa exigencia, por auto del 15 de abril de 2020 el Magistrado Ponente ordenó oficiar a ese municipio para que dentro de los 3 días siguientes la acreditara la coordinación de tales medidas de orden público, con el Ministerio del Interior, sin que así lo hubiere hecho, pues la certificación suscrita por el Comandante de la Estación Policiva del Municipio de El Doncello y el Comandante del Ejército Nacional delegado para esa zona, no resulta suficiente para tenerlo por satisfecho, en atención a que el Decreto 418 de 2020, ordena expresamente que la coordinación debe efectuarse con ese Ministerio, circunstancia que vicia nulidad el acto administrativo estudiado al encontrarse afectado de expedición irregular, por infracción a las normas superiores, por incumplir el procedimiento legal dispuesto para emitir esta clase de actos, al tenor de lo regulado en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso administrativo (Ley 1437 de 2011), según el cual la nulidad de los actos administrativos “*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 (...)*”.

Irregularidad que se advierte en razón a que una vez declarada la emergencia Económica, Social y Ecológica el 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional expidió el citado Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, “*por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público*”, estableciendo en el parágrafo primero del artículo segundo 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*”.

Exigencia que como se ha sostenido por este Tribunal siguiendo la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>37</sup>, instituye un requisito procedimental de insoslayable

---

**ARTÍCULO SEXTO.** (sic) **VIGILANCIA Y CONTROL.** Corresponde a las autoridades de policía contempladas en la Ley 1801 de 2016 la vigilancia y el control de las disposiciones estipuladas en el presente decreto.

**ARTÍCULO SÉPTIMO.** (sic) El presente decreto rige a partir de la fecha e iniciará su ejecución del (sic) el día martes 24 de marzo de 2020 desde 00:00 horas hasta las 23:59 horas del mismo día, en toda la jurisdicción del Municipio de El Paujil del Departamento del Caquetá.”

<sup>34</sup> “Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”

<sup>35</sup> “Artículo 2: Aplicación de instrucciones en materia de orden público del Presidente de la República. (...)”

Parágrafo 1: 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.

Parágrafo 2: Las instrucciones, actos y órdenes emitidas por gobernadores, alcaldes distritales y municipales, deberán ser coordinados previamente con la fuerza pública en la respectiva jurisdicción”

<sup>36</sup> “1. Los Gobernadores, alcaldes distritales y municipales, al momento de disponer acciones transitorias de policía en materia de orden público, con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en su jurisdicción, y mitigar sus efectos, deberán enviar al Ministerio del Interior el proyecto de la medida transitoria que pretenden adoptar. Esta información deberá ser remitida al correo electrónico [covid19@mininterior.gov.co](mailto:covid19@mininterior.gov.co) para la revisión del Gobierno Nacional.

2. Para efectos de coordinación, el proyecto de la medida transitoria deberá ser informado previamente a la fuerza pública de la respectiva jurisdicción, de lo cual se allegará evidencia al Ministerio del Interior. (...)”

<sup>37</sup> Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, 5 de julio de 2019, radicado 08001-23-31-000-2003-01881-01 (2003-01881) M.P. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés. Actor Marco Antonio Gutiérrez, en la que se sostuvo: “(...) 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

cumplimiento en el proceso de formación del acto administrativo subalterno, al punto que su inobservancia conduce a la nulidad, pues no se trata de una irregularidad menor, sino de una que involucra el desconocimiento de la previsión normativa constitucional dispuesta en el artículo 296 que regula la jerarquía funcional en el manejo del orden público, que reitera el Decreto Nacional 418 del 18 de marzo de 2020, cuyo tenor es el siguiente, “*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. (...)”*”.

Como corolario de lo expuesto, al haberse pretermitido el procedimiento legal dispuesto para su expedición, el Decreto 048 del 26 de marzo de 2020 de la Alcaldía de El Doncello, se encuentra viciado de nulidad por expedición irregular y 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,

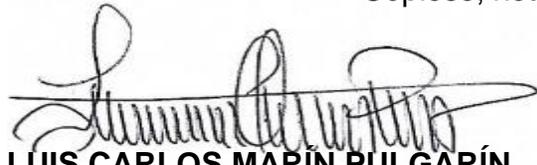
**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLÁRASE LA NULIDAD** del Decreto Nro. 048 del 26 de Marzo de 2020 “*Por medio del cual se declara el toque de queda en el Municipio de El Doncello-Caquetá, como medida para la protección de la población del Municipio frente a la pandemia del COVID-19*” –Caquetá- expedido por el Alcalde de ese municipio, por las razones expuestas.

**SEGUNDO.-** Notificar esta decisión, vía correo electrónico, a la Procuraduría General de la Nación, para lo de su cargo.

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

Cópiese, notifíquese y cúmplase.



**LUIS CARLOS MARÍN PULGARÍN**  
Magistrado



**NÉSTOR ARTURO MÉNDEZ PÉREZ**  
Magistrado



**YANNETH REYES VILLAMIZAR**  
Magistrada  
Con Salvamento de Voto



**PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE**  
Magistrado