



**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>18-001-33-33-000-2020-00104-00</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>
<b>ACTO ADMINISTRATIVO:</b>	<b>DECRETO 040 DEL 31/03/20</b>
<b>AUTORIDAD QUE LO PROFIRIÓ:</b>	<b>MUNICIPIO DE MILÁN-CAQUETÁ</b>
<b>INSTANCIA:</b>	<b>ÚNICA INSTANCIA (S. ORAL)</b>
<b>ASUNTO:</b>	<b>“POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN EN LO REFERENTE A SU COMPETENCIA EL DECRETO LEGISLATIVO N° 491 DE MARZO DE 2020 EXPEDIDO POR EL PRERSIDENTE DE LA REPUBLICA EN LA ADMINISTRACION MUNICIPAL DE LA ALCALDIA DE MILÁN”.</b>

**SENTENCIA No. 14-06-059-20/ ORD 20-01**

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. 040 del 31 de Marzo de 2020<sup>1</sup> *“Por medio de la cual se adoptan en lo referente a su competencia el Decreto legislativo N° 491 del 28 de marzo de 2020 expedido por el Presidente de la República en la Administración Municipal de la Alcaldía de Milán”*, expedido por la Alcaldesa Municipal de Milán-Caquetá.

## **II. ANTECEDENTES.**

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

El día 2 de abril de 2020<sup>2</sup>, el Municipio de Milán-Caquetá-, remitió a la Oficina de Apoyo Judicial de la Rama Judicial de Florencia, el Decreto Municipal Nro. 040 del 31 de marzo de 2020, con el fin que se ejerciera el control inmediato de legalidad y mismo día el expediente de control fue repartido<sup>3</sup> al Despacho del ponente para sustanciar el trámite respectivo.

Mediante auto del 16 de abril de 2020<sup>4</sup>, se dispuso i a) Avocar el conocimiento del control inmediato de legalidad; b) notificar de esa decisión al Municipio de Milán-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 040 del 31 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; c) fijar un anuncio en similares términos en el sitio web de la entidad territorial; d) expirado el término de fijación del aviso, el expediente debía pasar

<sup>1</sup> Ver folio 2-7 del expediente principal.

<sup>2</sup> Ver folio 8 del expediente principal.

<sup>3</sup> Ver folio 1 del expediente principal.

<sup>4</sup> Ver folio 11-19 del expediente principal.



**Única Instancia**

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto 040 del 31 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Municipio de Milán-Caquetá

Radicación: 18-001-33-33-000-2020-00104-00

---

Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda su concepto.

### **3. INTERVENCIONES.**

#### **3.1. Municipio de Milán-Caquetá-**

Mediante correo electrónico del 16 de abril de 2020<sup>5</sup>, fue notificado a las direcciones electrónicas [contactenos@milan-caqueta.gov.co](mailto:contactenos@milan-caqueta.gov.co) y [alcaldia@milan-caqueta.gov.co](mailto:alcaldia@milan-caqueta.gov.co), sin que emitiera pronunciamiento dentro del término concedido

No obstante lo anterior, mediante correo electrónico del 14 de mayo de 2020, arrió el oficio DA-337 adiado del 12 de mayo de 2020<sup>6</sup>, con el que señaló que con el Decreto objeto de estudio se dio estricto cumplimiento a los parámetros establecidos por el Presidente República en el Decreto Presidencia Nro. 491 de 2020<sup>7</sup>, solicitando se declarara su legalidad.

#### **3.2. Ministerio Público.**

Mediante correo electrónico del 15 de mayo de 2020, la delegada del Ministerio Público para esta Corporación rindió concepto<sup>8</sup>, recordando las características propias del Control Inmediato de Legalidad y las medidas de orden formal y sustancial que se deben desarrollar en la sentencia, precisando que las decisiones adoptadas con el Decreto objeto de control, no desconocen, derogan o suspenden derechos sociales de los trabajadores, ni tampoco los derechos fundamentales y humanos.

Agregó, que el Decreto Municipal es un acto de ejecución no susceptible de enjuiciamiento, en atención a simplemente dio cumplimiento a una norma de superior jerarquía, sin exceder, contrariar o desconocer las medidas adoptadas por el Presidente de la República en el Decreto No. 491 del 28 de marzo de 2020, así como tampoco incorporó situaciones jurídicas nuevas o distintas, es decir, no desarrolló dichas medidas, sino que las incorporó en su integridad, limitándose entonces la Alcaldesa de Milán a impartir instrucciones y lineamientos a sus subalternos para implementar las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional en el Decreto legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020.

En ese orden, consideró que la Corporación no era competente para pronunciarse a través del control automático sobre la legalidad del Decreto Nro. 040 de 2020, al no desarrollar la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica.

### **IV. CONSIDERACIONES.**

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

Conforme lo disponen los artículos 20<sup>9</sup> de la Ley 137 de 1994<sup>10</sup>, 136<sup>11</sup>, 151<sup>12</sup> numeral 14 y 185<sup>13</sup>, numeral 1° de la Ley 1437 de 2011, esta Corporación en pleno resulta competente para definir el presente asunto.

---

<sup>5</sup> Ver folio 20 del expediente principal.

<sup>6</sup> Ver folio 30-31 del expediente principal.

<sup>7</sup> "Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

<sup>8</sup> Ver folio 82-104 del expediente principal.

<sup>9</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



Única Instancia

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto 040 del 31 de marzo de 2020

Autoridad que lo proferió: Municipio de Milán-Caquetá

Radicación: 18-001-33-33-000-2020-00104-00

## 4.2. Problema jurídico y metodología para resolverlo.

De conformidad con los antecedentes expuestos corresponde a este Tribunal resolver el siguiente problema jurídico: ¿Resulta viable ejercer el control inmediato de legalidad (en adelante CIL) sobre el Decreto Municipal 040 del 31 de Marzo de 2020, proferido por la Alcaldesa del Municipio de Milán-Caquetá?

Solamente de resultar positiva la respuesta, se resolverá si el acto administrativo objeto de análisis, se ajusta al ordenamiento jurídico, en aplicación de la línea jurisprudencial del Consejo de Estado sobre el alcance del Control Inmediato de legalidad.

## 4.3. Viabilidad del CIL del Decreto Municipal 040 del 31 de Marzo de 2020, proferido por la Alcaldesa del Municipio de Milán -Caquetá-

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)<sup>14</sup>.

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 anormalidad 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<sup>15</sup>: (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>16</sup>.

Enseguida se verificará el cumplimiento de cada una de esas exigencias.

---

*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>10</sup> “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”.

<sup>11</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>12</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>13</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>14</sup> Tribunal Administrativo del Caquetá, sentencia del 8 de mayo de 2020, M.P. Néstor Méndez Pérez, expediente radicado No. 18-001-23-33-000-2020-00049-00, CIL del Decreto No. 047 del 24 de marzo de 2020, proferido por la Alcaldía Municipal de San Vicente del Caguán –Caquetá-.

<sup>15</sup> Como se regula en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 (Estatutaria de los Estados de Excepción) y, 136 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

<sup>16</sup> *Ibidem*.

#### 4.3.1 Que se trata de un acto administrativo de carácter general.

Se advierte que no todas las medidas adoptadas por el Decreto 041 del 31 de marzo de 2020 revisado satisfacen el primer requisito, es decir, que sean de carácter general, como se explica enseguida

(i) En el artículo primero, dispuso la prestación de los servicios a cargo de la entidad territorial mediante teletrabajo, así como ordenó al Secretario de Planeación, hiciera saber mediante redes sociales, los canales oficiales de información y comunicación con los que cuenta la entidad (Parágrafo tercero *ejusdem*<sup>17</sup>), prohibiendo que los servidores públicos y contratistas del Municipio que adelantaran actividades para hacer frente a la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, que se encontraran a cargo de la prestación de los servicios indispensables de Estado, suspendieran la prestación de los mismos de manera presencial (Parágrafo cuarto *ibídem*<sup>18</sup>); medida que si bien es cierto se dirige a un grupo determinado de personas (servidores públicos), también lo es que impacta a los potenciales usuarios del servicio que es un grupo indeterminado y, por ello, la medida es pasible de CIL.

(ii) El artículo segundo ordenó la comunicación de los actos administrativos por medios electrónicos habilitándose una sola dirección electrónica para esos efectos; el interesado debería indicar la dirección electrónica para recibir notificaciones y estas a su vez, debían contener una copia del acto notificado y señalar los recursos procedentes, entendiéndose que el interesado estaba enterado de tal decisión cuando se generara el acuse<sup>19</sup>; regulación direccionada a un grupo determinado, cual es, a quien deba efectuarse comunicación de los actos administrativos respectivos, razón por la cual, no es susceptible de CIL.

(iii) El artículo tercero, amplió los términos para atender las peticiones **que se encontraran en curso** o se radicaran durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, de la siguiente manera:

**“ARTÍCULO TERCERO. AMPLIAR** Los términos para atender las peticiones **que se encuentren en curso** o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, en los términos del artículo 5o del Decreto 491 de 2020, de la siguiente forma:

Para las peticiones **que se encuentren en curso** o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la ley 1437 de 2011, así:

<sup>17</sup> “**PARÁGRAFO TERCERO.** La secretaria de Planeación dará a conocer en la página web <http://www.milan-caqueta.gov.co/> y la página oficial de Facebook <https://web.facebook.com/alcaldiamilan/> los canales oficiales de comunicación e información mediante los cuales se prestará el servicio, en especial, de lo concerniente al registro y respuesta de las peticiones. Estos canales deberán ser de fácil ubicación por el ciudadano.”

<sup>18</sup> “**PARÁGRAFO CUARTO.** En ningún caso, los servidores públicos y contratistas del municipio que adelanten actividades que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID.10, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado, podrán suspender la prestación de los servicios de forma presencial. Se suministrará las condiciones de salubridad necesarias para la prestación del servicio presencial.”

<sup>19</sup> “**ARTÍCULO SEGUNDO. NOTIFICAR O COMUNICAR** Los actos administrativos por medios electrónicos, hasta tanto permanezca vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerios de Salud y protección social.

Para el efecto en todo trámite, proceso o procedimiento; el interesado deberá indicar la dirección electrónica para recibir notificaciones y con la sola radicación se entenderá que se ha dado la autorización.

El mensaje que se envíe al administrado deberá indicar el acto administrativo que se notifica o comunica, contener copia electrónica del acto administrativo, los recursos que legalmente proceden y ante quienes deben interponerse y los plazos para hacerlo. La notificación o comunicación quedará surtida a partir de la fecha y hora en que el administrado acceda al acto administrativo y acusara recibido del mismo.

**PARÁGRAFO PRIMERO:** La Administración Municipal habilitará exclusivamente para efectos de notificación y comunicación de los actos administrativos el correo electrónico [notificacionjudicial @milan-caquetá.gv.co](mailto:notificacionjudicial@milan-caquetá.gv.co)”

- (i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.
- (ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.

*Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesa, antes del vencimiento del término señalado en el presente artículo expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo.” (Negrillas y subrayado fuera de texto original).*

De esta manera, la medida tendiente a extender el plazo para dar respuesta a las peticiones que ya estuvieran en curso, resulta dirigida a sujetos determinados, cuales son aquellas personas que previamente a la declaratoria de la Emergencia Sanitaria hubiesen efectuado algún requerimiento a la entidad territorial. Por esa razón, el apartado **“que se encuentren en curso o”**, contenido en el inciso primero y segundo del artículo **“TERCERO”** del acto administrativo examinado, no es susceptible de Control Inmediato de Legalidad y así se declarará en la parte resolutive de este proveído.

(iv) El artículo cuarto suspendió los procesos administrativos contravencionales, disciplinarios y demás actuaciones administrativas jurisdiccionales que estuviere adelantando el Municipio en tanto permaneciera vigente la Emergencia Sanitaria, lo que incluyó los términos de caducidad, prescripción y firmeza, exceptuando eso sí los procesos contractuales, pago de sentencias judiciales y actuaciones administrativas y jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales<sup>20</sup>, disposición que también se dirige a un grupo determinado, por cuando aplica solamente para aquellas personas a quienes la entidad territorial le esté adelantando determinada actuación, que si bien no se citan expresamente, en todo caso pueden establecerse.

El artículo **quinto**<sup>21</sup> del Decreto 040 del 31 de marzo de 2020, previó que los contratistas de la administración municipal debían desarrollar sus actividades mediante teletrabajo y aquellos cuya obligación sólo se pudiera realizar de

<sup>20</sup> **“ARTÍCULO CUARTO: SUSPENDER** los términos en los procesos administrativos contravencionales, disciplinarios y demás actuaciones administrativas que adelanta el Municipio de Milán, hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social se suspenden los términos de las actuaciones Administrativas o jurisdiccionales las cuales se reanudarán a partir del día siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria.

*Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previsto en la Ley que regule la materia.*

**PARÁGRAFO PRIMERO:** La suspensión de que trata el presente artículo no aplica para los procesos adelantados en la Oficina de Contratación y en general, para los procesos contractuales.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** La suspensión de términos a que se refiere el presente artículo también aplicará para el pago de sentencias judiciales.

**PARÁGRAFO TERCERO.** La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales.”

<sup>21</sup> **“ARTÍCULO QUINTO: ORDENAR** que durante el periodo de aislamiento preventivo obligatorio las personas naturales vinculadas a la Administración Municipal de Milán mediante contrato de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, continuarán desarrollando sus objetos y obligaciones contractuales mediante trabajo en casa haciendo uso de las tecnologías de la información y comunicaciones. Aquellos contratistas cuya obligación sólo se puedan realizar de manera presencial, continuarán percibiendo el valor de los honorarios durante el periodo de aislamiento preventivo obligatorio, previa verificación por parte del superior de la cotización al Sistema General de Seguridad Social. Esto sin perjuicio de que una vez superados los hechos que dieron lugar a la Emergencia Sanitaria cumplan con su objeto y obligaciones en los términos pactados en sus contratos.

**PARÁGRAFO.** Para la recepción, trámite y pago de los honorarios de los contratistas, la Administración Municipal a través de la Tesorería Municipal habilitará un Procedimiento para el pago de los contratistas durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, derivada de la pandemia COVID-19.”



**Única Instancia**

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto 040 del 31 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Municipio de Milán-Caquetá

Radicación: 18-001-33-33-000-2020-00104-00

manera presencial, continuarán percibiendo el valor de sus honorarios una vez se verificara por parte del superior de la cotización al Sistema General de Seguridad Social. Ordenó también el artículo **sexto**<sup>22</sup> del Decreto en mención, que debía efectuarse el reporte a las aseguradoras de riesgos laborales de la lista de los servidores públicos y contratistas que durante el periodo de aislamiento obligatorio prestaran sus servicios mediante la modalidad de teletrabajo y finalmente señaló que ese acto administrativo debía comunicarse a todas las dependencias de la Alcaldía Municipal de Milán como lo señala el **artículo séptimo**<sup>23</sup>), normas que siguen la misma orientación al dirigirse a grupos determinados.

El artículo octavo, por su parte, reguló que el citado acto administrativo rige a partir de su expedición y hasta cuando subsista la declaratoria del estado de Excepción y, deroga las disposiciones contrarias; norma que por obvias razones irradia sus efectos jurídicos frente a todos, motivo por el cual, es de carácter general.

Siendo así las cosas, los artículos segundo, tercero en el apartado “**se encuentre en curso o**”; cuarto, quinto, sexto y séptimo del Decreto 040 del 31 de marzo de 2020, no resultan pasibles de ser revisados jurisdiccionalmente por intermedio del CIL, al no concurrir en ellos los tres (3) requisitos legales señalados, por cuanto, se insiste, no comprenden medidas de carácter general<sup>24</sup>, impersonal y abstracto, entendiéndose como aquellas que producen efectos *erga omnes*, (para todos) y no a un grupo de individuos determinable, como quedó explicado puntualmente.

Lo anterior acarrea como consecuencia, que deba procederse en la parte resolutive (al haberse avocado conocimiento de asunto) a decretar la improcedencia del Control Inmediato de Legalidad por las razones anteriormente expuestas, respecto de los artículos antes señalados.

Ahora bien, las demás medidas adoptadas por el Decreto objeto de revisión, es decir, las contenidas en el **artículo primero**, sobre la posibilidad de prestar los servicios a cargo de la administración municipal mediante el teletrabajo, **tercero**, solamente en cuanto amplió los términos para atender las peticiones que se radiquen en vigencia de la emergencia sanitaria y, **octavo** atinente a la vigencia y derogatorias del acto administrativo resultan (i) ser 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 Milán-Caquetá-, es decir, sus efectos tienen un alcance colectivo, incluyendo, aquellas medidas dirigidas a la modificación de la modalidad de prestar los servicios a cargo de la entidad territorial por parte de los empleados y contratistas de la Alcaldía de presencial a teletrabajo como quiera que prestan un

<sup>22</sup> “**ARTÍCULO SEXTO: ORDENAR** a la Secretaría de Gobierno con funciones de Talento Humano deberá reportar a las Aseguradoras de Riesgos Laborales la lista de los servidores públicos y contratistas que durante el periodo de aislamiento preventivo obligatorio presten sus servicios a través de teletrabajo o trabajo en casa.”

<sup>23</sup> “**ARTÍCULO SEPTIMO: COMUNICAR** este acto a todas las dependencias de la Alcaldía Municipal de Milán, para los fines pertinentes.”

<sup>24</sup> Así lo ha entendido recientemente la “Sala Veintisiete Especial de Revisión” del Consejo de Estado, cuya Consejera Ponente, doctora Rocío Araujo Oñate señaló, el pasado 23 de abril de 2020, Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01064-00(CA)A, al sostener que:“(…) son pasibles de control los decretos reglamentarios y los actos administrativos generales, quedando, en consecuencia, excluidas las instrucciones, recomendaciones o demás medidas que adopte la Administración que no contengan una decisión capaz de modificar el ordenamiento jurídico de excepción, en los términos expresados y aquellas que no tengan un carácter general, esto es, que no produzcan efectos *erga omnes* (...)”. (Negritas fuera de texto).

servicio a la comunidad, generando un impacto en los usuarios del servicio<sup>25</sup>, esto es, en personas indeterminadas<sup>26</sup>, situación que no se advirtió por la Sala en oportunidades anteriores y, en ese sentido se reorienta esa posición por parte de este Tribunal;

#### 4.3.2 Que se hayan proferido en ejercicio de la función administrativa.

Las medidas adoptadas se profirieron en ejercicio de la función administrativa como jefe de la administración local, siguiendo las funciones asignadas por el artículo 315 Constitucional.

#### 4.3.3. Que se hayan proferido en desarrollo de los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

Las medidas adoptadas se dirigieron a conjurar el origen de la declaratoria del Estado de Excepción, como se desprende de la parte considerativa del acto revisado al indicar que *“El Municipio de Milán, hace parte de la administración pública adoptara en lo referente a su competencia las medidas previstas por el Presidente de la República en Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 (...)”*, en el que se invocó también explícitamente el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”* para enfrentar la pandemia.

Tercer 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>27</sup>, según el cual basta con valorar si

<sup>25</sup> En un caso similar al examinado, la Sala Especial de Decisión, Magistrado Ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio, 10 de junio de 2020, 11001-03-15-000-2020-02506-00, en el marco del Control Inmediato de Legalidad, dijo: *“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.”*. (Resaltado fuera de texto original).

<sup>26</sup> Sobre el tema, la Sección Segunda, en providencia del 5 de julio de 2018, radicado. Subsección A del Consejo de Estado, C.P., Gabriel Valbuena Hernández, radicado No. No.: 110010325000201000064 00 (0685-2010), sostuvo: *“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 Corporación”*

*“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 [...]»<sup>4</sup>.*

*“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.”*

<sup>27</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.*



#### Única Instancia

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto 040 del 31 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Municipio de Milán-Caquetá

Radicación: 18-001-33-33-000-2020-00104-00

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 sentencia del 19 de mayo de 2020<sup>28</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 del decreto examinado en lo relacionado con los citados artículos (primero, tercero parcial y octavo), 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

---

*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 (...)”.*

<sup>28</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”.

–Guerra Exterior-, 213-Conmoción 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>29</sup> del Control<sup>30</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>31</sup> emitidos en el estado de excepción “*así no pendan directamente de un decreto legislativo*”<sup>32</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>33</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 (permitida por la Constitución), que debe dirigirse hacia combatir el origen de la anomalía 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>34</sup>** o correlación entre fines perseguidos y medios utilizados<sup>35</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 anomalía 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.

<sup>29</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 2010-00221 de mayo 22 de 2018, radicado 11001-03-15-000-2010-00221-00, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

<sup>30</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>31</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>32</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>33</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>34</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>35</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.



Única Instancia

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto 040 del 31 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Municipio de Milán-Caquetá

Radicación: 18-001-33-33-000-2020-00104-00

## 4.5. 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.

### 4.5.1 El acto administrativo que se revisa.

#### El acto administrativo que se revisa.

El control inmediato de legalidad se hará respecto del Decreto Municipal Nro. 040 de 31 de Marzo de 2020 “*Por medio de la cual se adoptan en lo referente a su competencia el Decreto legislativo N° 491 del 28 de marzo de 2020 expedido por el Presidente de la República en la Administración Municipal de la Alcaldía de Milán*”- expedido por la Alcaldesa del Municipio de Milán-Caquetá-.

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

La competencia de la Alcaldesa Municipal de Milán –Caquetá-, para expedir el Decreto Nro. 040 del 31 de marzo 2020, se encuentra en el artículo 315<sup>36</sup> superior, acatando con sus funciones 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.

Cabe resaltar que la Ley 136 de 1994<sup>37</sup>, señala que los mandatarios locales son los encargados de dirigir la acción administrativa en su municipio, asegurando el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo, apoyo jurídico que también facultó a la Alcaldesa del Municipio de Milán-Caquetá-, para la expedición del Decreto Nro. 040 de 2020.

### 4.5.3. La conformidad formal.

En orden a determinar si el Decreto 040 del 31 de marzo de 2020, proferido por la Alcaldesa del Municipio de Milán, cumple con los requisitos formales que permitan

<sup>36</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.

<sup>37</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:

(...)

d) En relación con la Administración Municipal:

1. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente.

(...)



entrar a analizar el fondo del asunto, debe acreditarse el acatamiento de unas exigencias, las cuales, se cumplieron en el caso concreto, así: (i) **la fecha y número** del Decreto; esto es respectivamente, 31 de Marzo de 2020, y Nro. 040, (ii) **la firma de quien lo emitió**, en esta oportunidad, fue suscrito por la Alcaldesa del Municipio de Milán-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 adoptadas en tiempos de pandemia eran para “*adoptar en lo referente a su competencia las medidas previstas por el Presidente de la República en Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 (...)*”. También los actos revisados cuentan con fundamentos constitucionales<sup>38</sup> y legales<sup>39</sup>.

Para este Tribunal, las regulaciones que serán objeto de análisis en el apartado siguiente - artículos 1°, 3° parcial y 8°, contienen una unidad temática<sup>40</sup>, de allí que tales disposiciones pueden revisarse en conjunto, como se hará en el siguiente apartado.

#### 4.5.4. La conformidad material.

Se precisa que la verificación de la conformidad material se hará respecto de los artículos **primero, tercero**, exceptuando la expresión relativa a “**se encuentre en curso o**” contenida en sus incisos primero y segundo y, **octavo** del citado acto administrativo.

La literalidad del artículo 1° es la siguiente:

**“ARTÍCULO PRIMERO. PRESTAR** Los servicios a cargo de la Alcaldía Municipal de Milán mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones. Lo anterior, con el fin de evitar el contacto entre las personas y propiciar el distanciamiento social”.

**PARAGRAFO PRIMERO.** Facúltese a los Secretarios de Despacho para que, en el marco de su competencia establezca cuáles serán los servicios que por complejidad del trámite o porque el servicio así lo requiera, deberán prestarse de manera presencial. Los servicios que se deban prestar de manera presencial, no podrán ofertarse en el término de aislamiento preventivo y obligatorio previsto por el Presidente de la Republica en Decreto 457 de 2020”.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** Esta medida será efectiva hasta tanto permanezcan vigente la Emergencia sanitaria declara por el Ministerio de Salud y Protección Social.”

Ahora bien, en lo relacionado con disponer que la prestación de los servicios a cargo de la entidad territorial se efectuara mediante la modalidad de teletrabajo preferentemente y presencial solo cuando fuera estrictamente necesario, resulta

<sup>38</sup> Artículos 1°, 2°, 314 y 315

<sup>39</sup> Ley 136 de 1994, Directiva Presidencial 002 del 12 de marzo de 2020, Decreto 417 de 2020, Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020.

<sup>40</sup> Corte Constitucional en la sentencia C 147 del 7 de abril de 2015 sostuvo: “(...) la unidad de materia no significa simplicidad temática, de tal manera que un proyecto solo pudiese referirse a un único tema”, sino que, por el contrario, “un proyecto puede tener diversidad de contenidos temáticos, siempre y cuando entre los mismos exista una relación de conexidad objetiva y razonable”, lo que significa que solo se desconoce el mencionado principio cuando “entre los distintos temas que hagan parte de un proyecto no sea posible encontrar una relación de conexidad, de manera que cada uno constituya una materia separada”.

una medida proporcional en virtud de que: (i) tiene como finalidad restarle velocidad al contagio de la enfermedad Covid-19 y con ello, salvaguardar los derechos a la salud y a vida protegidos constitucionalmente, que le asisten, no solamente a los servidores públicos de ese municipio, sino a los usuarios del mismo; (ii) medida que es apropiada para conseguir esa finalidad y, (iii) es necesaria, sin que se advierta la posibilidad de implementar una distinta que pueda restringir menos, particularmente, la atención presencial a los usuarios de los servicios ofrecidos por esa municipalidad. También la conexidad o relación de la medida con el origen de la Declaratoria del Estado de Excepción mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, cual es afrontar la pandemia desatada por la citada enfermedad, se encuentra acreditada, motivo por el cual se declarará ajustada a derecho.

Por su parte, el artículo 3°, que se vuelve a plasmar literalmente su contenido para mayor comprensión, poniendo entre paréntesis en subrayado y negrilla el apartado que no es pasible de CIL:

**“ARTÍCULO TERCERO. AMPLIAR** Los términos para atender las peticiones (que se encuentren en curso o) que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, en los términos del artículo 5o del Decreto 491 de 2020, de la siguiente forma:

Para las peticiones (que se encuentren en curso o) que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la ley 1437 de 2011, así:

- (i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.
- (ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción.

*Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en el presente artículo expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo.”*

Para este Tribunal, la disposición revisada acoge expresamente para el Municipio de Milán -Caquetá- los plazos contenidos en el artículo 5<sup>41</sup> del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, en cuanto a los términos para dar respuesta a las peticiones tanto de documentos e información, como las que resuelven una consulta en relación con las materias a cargo de la entidad territorial, aspecto que no amerita reparo, pues simplemente se reafirma la aplicación en el nivel local de una

<sup>41</sup> Artículo 5. Ampliación de términos para atender las peticiones. Para las peticiones que se encuentren en curso o que se radiquen durante la vigencia de la Emergencia Sanitaria, se ampliarán los términos señalados en el artículo 14 de la Ley 1437 de 2011, así:

(...)

Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones:

- (i) Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los veinte (20) días siguientes a su recepción.
- (ii) Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta y cinco (35) días siguientes a su recepción. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en el presente artículo expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto en este artículo.

(...)



Única Instancia

Medio de Control: Control Inmediato de Legalidad

Acto Administrativo: Decreto 040 del 31 de marzo de 2020

Autoridad que lo profirió: Municipio de Milán-Caquetá

Radicación: 18-001-33-33-000-2020-00104-00

normativa del orden nacional, razón por la cual se ajusta a la legalidad en los términos expuestos en este acápite.

El artículo **octavo**, dispone “*El presente acto rige a partir de su expedición y hasta cuando subsista la declaratoria del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.*”

Ahora bien, al señalar que la vigencia del Decreto se debe contar a partir de su expedición, contraría abiertamente la regla establecida en el artículo 65 del CPACA, según el cual “*Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso.*”. Evidente infracción que no puede tener otro efecto que la declaratoria de nulidad de ese artículo.

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 IMPROCEDENCIA** del control inmediato de legalidad de los artículos SEGUNDO; TERCERO en el apartado “**se encuentre en curso o**”; CUARTO, QUINTO, SEXTO y SÉPTIMO del Decreto 040 del 31 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldesa del Municipio de Milán -Caquetá-, por las razones anteriormente expuestas.

**SEGUNDO.- DECLARAR LA LEGALIDAD** de los artículos PRIMERO, TERCERO excepto en el apartado “**se encuentre en curso o**”, conforme se expuso en la parte motiva de esta sentencia.

**TERCERO.- DECLÁRASE LA NULIDAD**, por las razones expuestas, del artículo 8° del citado Decreto.

**CUARTO.-** En firme esta providencia, archívese el expediente.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

**LUIS CARLOS MARÍN PULGARÍN**  
Magistrado

**NÉSTOR ARTURO MÉNDEZ PÉREZ**  
Magistrado

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

**PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE**  
Magistrado

Elaboró: M.A.S.P