



Tribunal Administrativo de Nariño Sala Unitaria de Decisión

MAGISTRADO PONENTE EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS

San Juan de Pasto, lunes, primero (01) de junio de dos mil veinte (2020)

INSTANCIA : ÚNICA
MEDIO DE CONTROL : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
RADICACIÓN : 2020 -00138
REFERENCIA : DECRETO 025 DE 25 DE MARZO DE 2020 DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE LEIVA
ASUNTO : DECLARA IMPROCEDENTE MEDIO DE CONTROL

AUTO INTERLOCUTORIO

El Tribunal Administrativo de Nariño en Sala Unitaria, procede a resolver sobre el control inmediato de legalidad iniciado frente al Decreto 025 del 25 de marzo de 2020, *“Por el cual se imparten unas órdenes a los habitantes del Municipio conforme las instrucciones contenidas en el Decreto 457 de 2.020 y se dictan disposiciones complementarias”*, proferido por la Alcaldesa Municipal de Leiva (N), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

I. PARTE DESCRIPTIVA

1. IDENTIFICACIÓN DEL TEMA DE DECISIÓN

1.1. Antecedentes

- (i) El 28 de marzo de 2020, se remitió al Tribunal Administrativo de Nariño, el Decreto 025 del 25 de marzo de 2020, *“Por el cual se imparten unas órdenes a los habitantes del Municipio conforme las instrucciones contenidas en el Decreto 457 de 2.020 y se dictan disposiciones complementarias”*, expedido por la Alcaldesa Municipal de Leiva, con el fin de que se realice el respectivo control inmediato de legalidad.
- (ii) Mediante auto de 30 de marzo de 2020, este despacho procedió a avocar conocimiento del mencionado acto y dispuso adelantar el trámite previsto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, ordenando, entre otras cosas, la publicación por el término de 10 días de un aviso a la comunidad en la página web de la Rama Judicial – Medidas Covid 19¹, observándose únicamente el pronunciamiento de la Gobernación de Nariño.

¹ <https://www.ramajudicial.gov.co/web/control-de-legalidad-tribunal-administrativo-de-narino/avisos>

- (iii) Posterior a ello, se corrió el traslado concedido al Ministerio Público para que rinda su concepto, y surtido lo anterior, la Secretaría de la Corporación el 14 de mayo de 2020 pasó el asunto a despacho para que se dicte el respectivo fallo.
- (iv) Encontrándose el asunto para resolver de fondo, este despacho acoge lo decidido por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño, en sesión virtual extraordinaria celebrada el 11 de mayo de 2020, tal como se pasa a explicar.

1.2. Acto sometido a control²

Mediante Decreto N° 025 del 25 de marzo de 2020, la Alcaldesa Municipal de Leiva (N), en uso de las atribuciones constitucionales y legales, adoptó las instrucciones y medidas en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia coronavirus COVID – 19, y el mantenimiento del orden público.

En concreto, el Decreto en estudio ordena el aislamiento preventivo obligatorio en toda la jurisdicción del Municipio, estableciendo las respectivas excepciones y adopta medidas sanitarias.

2. INTERVENCIONES

2.1. Gobernación de Nariño³

Solicitó la declaratoria de legalidad del Decreto 025 del 2020 del municipio de Leiva, por cuanto fue expedido en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo del Decreto Legislativo 457 del 22 de marzo de 2020, sin exceder ni restringir las disposiciones legales que reglamenta, así como ninguna otra disposición de rango legal y constitucional.

3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO⁴

Dentro del término concedido para el efecto, la Delegada del Ministerio Público ante esta Corporación - Procuradora 156 Judicial II para Asuntos Administrativos - allegó el respectivo concepto, en el que hace referencia al marco normativo y jurisprudencial del control inmediato de legalidad, así como a su naturaleza y procedencia, con base en lo cual concluyó que el Decreto N° 025 del 25 de marzo de 2020 expedido por el Alcaldesa Municipal de Leiva (N), *“lejos de desarrollar para su municipio la Emergencia Económica Social y Ecológica, atiende unas medidas preventivas respecto del aislamiento ordenado en el Decreto 457 del 2020, que ... no es un Decreto Ley emitido en desarrollo del estado de excepción, lo que de suyo hace proponer que... no pueda ser objeto del control inmediato de legalidad, sin que ello signifique desde luego que en otrora pueda ser controvertido a través del medio de control de SIMPLE NULIDAD”*, razón por la cual solicita declarar improcedente el asunto en estudio.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

² Documento 2.

³ Documento 5.1.

⁴ Documento 6.1.

II.1. Competencia

De conformidad con lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994; los artículos 136, 151- 14 y 185-1 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, corresponde al Tribunal Administrativo de Nariño, conocer en única instancia, del control inmediato de legalidad del acto administrativo remitido por la Administración Municipal de Leiva (N) en el asunto de la referencia.

II.2. El control inmediato de legalidad en el marco del estado de excepción denominado “Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

De conformidad con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 Estatutaria de los Estados de Excepción en concordancia con los artículos 136 y 151 del C.P.A.C.A., el control inmediato de legalidad es el medio jurídico 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”, previsto en la Constitución Política para examinar las medidas de carácter general que se emitan en ejercicio de la función administrativa, y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

Interpretando dicha normativa, el Consejo de Estado señaló ciertos requisitos para la procedibilidad del medio de control en comento, indicando:

(i) “Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal”;

(ii) “Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante **la potestad reglamentaria**, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general”;

(iii) “Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política)”⁵.
(Subraya fuera de texto)

Requisitos los anteriores que han sido reiterados por la Alta Corporación en recientes pronunciamientos⁶, con ocasión del estado de emergencia Económica, Social y Ecológica declarada en dos oportunidades por el Gobierno Nacional⁷, de los cuales se destaca el siguiente aparte contenido en el auto del 8 de mayo de 2020 con ponencia del Magistrado Ramiro Pazos Guerrero:

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: Hernando Sánchez Sánchez, decisión de veintiséis (26) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00.

⁶ Entre otros pronunciamientos: el proferido el tres (3) de abril de dos mil veinte (2020), radicación número: 11001-03-15-000-2020-00954-00, Consejera Ponente: Marta Nubia Velásquez Rico; el diecisiete (17) de abril de dos mil veinte (2020), radicación número: 11001-03-15-000-2020-01135-00(CA)A, Consejero Ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas; el veinte (20) de abril de dos mil veinte (2020), radicación número: 11001-03-15-000-2020-00960-00(CA)B, Consejera Ponente: María Adriana Marín; el veintidós (22) de abril de dos mil veinte (2020), radicación número: 11001-03-15-000-2020-01225-00(CA)A, Consejero Ponente: César Palomino Cortés; el veintitrés (23) de abril de dos mil veinte (2020), radicación número: 11001-03-15-000-2020-01123-00(CA)A, Consejera Ponente: Rocío Araújo Oñate; el ocho (8) de mayo de dos mil veinte (2020), radicación número: 11001-03-15-000-2020-01467-00, Consejero Ponente: Ramiro Pazos Guerrero.

⁷ Decreto N° 417 del 17 de marzo de 2020 y Decreto 637 N° del 6 de mayo de 2020.

“Ahora bien, cuando los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA hacen alusión al control judicial de las “medidas de carácter general”, no se están refiriendo a todas las manifestaciones formales e informales de la actividad administrativa que se profieren en tiempos de normalidad, sino que el control inmediato de legalidad previsto en esas disposiciones y ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo recae en disposiciones que, en tiempos de excepción, reúnen dos presupuestos: i) subjetivo (autoridad que lo expide), que el acto formal o informal sea expedido por una autoridad del nivel nacional o territorial; y ii) objetivo (situación fáctica en la que se establezca objeto, causa, motivo y finalidad), que el acto sea general, se expida en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos durante el estado de excepción”. (Subraya fuera de texto)

Sobre el último de los requisitos citados, es preciso advertir que la procedencia del control inmediato de legalidad se encuentra sujeta a que el acto administrativo objeto de estudio contenga disposiciones que estén encaminadas a permitir la ejecución o aplicación de un decreto legislativo, pues en ello consiste su desarrollo, con lo que quedan excluidos del referido control las medidas que emiten las autoridades, ya sean del orden departamental o municipal, con base en las competencias que les otorga la Constitución, las leyes y los decretos reglamentarios del orden nacional, para ejecutar disposiciones diferentes a las que tienen el carácter de legislativas, proferidas por el gobierno nacional, con ocasión de las facultades consagradas en los citados artículos 214 y 215 de la Constitución.

Como es sabido, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica mediante Decretos 417 y 637 de 2020, con miras a atender la crisis económica y social derivada de la pandemia Covid-19, y en virtud de ello ha expedido varias medidas con carácter legislativo, por lo que en el estado en que se encuentra el presente asunto, corresponde al despacho verificar la naturaleza de los decretos legislativos en los que se fundamentan las disposiciones territoriales que compete estudiar a este Tribunal, pues aquellos deben cumplir con el requisito de conexidad al que hace referencia la Corte Constitucional en sentencia C-723 de 2015, que consiste en *“(i) que la medida de que se trate tenga como finalidad exclusiva la superación del estado de emergencia e impedir la extensión de sus efectos, siendo inadmisibles medidas con finalidades diferentes; y (ii) que dichas medidas tengan una relación directa y específica con los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia”*.

II.3. Procedencia del control inmediato de legalidad del Decreto 025 de 25 de marzo de 2020

En el caso bajo estudio, la señora Alcaldesa de Leiva (N) remitió el Decreto N° 025 del 25 de marzo de 2020 *“Por el cual se imparten unas órdenes a los habitantes del Municipio conforme las instrucciones contenidas en el Decreto 457 de 2.020 y se dictan disposiciones complementarias”*, para que se haga el respectivo control de legalidad.

La anterior medida fue tomada en ejercicio de las atribuciones constitucionales y legales, en especial las que le confiere el Decreto Presidencial N°. 457 del 22 de

marzo de 2020⁸, impartiendo instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria y el mantenimiento del orden público.

En la parte motiva del acto administrativo en estudio, se expresa la necesidad de disponer el cumplimiento de acciones para impedir el contagio del Coronavirus Covid 19, por consiguiente, adopta medidas relacionadas con el aislamiento preventivo obligatorio en toda la jurisdicción del municipio de Leiva, estableciendo las respectivas excepciones e impartiendo medidas sanitarias; todo lo cual se traduce en decisiones proferidas por la Alcaldesa como autoridad de policía y para preservar el orden público.

También se observa que entre las normativas invocadas en el Decreto N° 025 del 25 de marzo de 2020, se encuentra el Decreto 418 del 2020, *“Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público y el Decreto 457 del 2020, “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”, respecto de los cuales, debe precisarse, que desde el encabezado se indica que su expedición se relaciona con normas relativas a la conservación del orden público -vigentes con anterioridad al Estado de Excepción-*.

Igualmente, dichos decretos legislativos se fundamentan en la emergencia sanitaria declarada por la Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020⁹, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, la misma que vino a ser complementada por la Resolución N° 453 de 2020, sin que en su texto, se mencione siquiera, el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional mediante Decretos 417 y 637 de 2020.

Así las cosas, cabe destacar, que si bien tanto la declaratoria de emergencia sanitaria contenida en la Resolución N° 385 de 2020 que a su vez fue complementada por la Resolución N° 453 de 2020 en lo que atañe a las medidas sanitarias que se deben adoptar en los establecimientos de comercio, como la declaratoria del estado de excepción (Decreto 417 de 2020), están relacionadas con la pandemia denominada COVID 19, lo cierto es que tienen distintas finalidades, toda vez que la primera imparte una serie de medidas sanitarias dirigidas a evitar la propagación del virus, mientras que el segundo se profiere con el fin de conceder facultades extraordinarias al ejecutivo en la adopción de mecanismos tendientes a conjurar los efectos de la emergencia.

En ese orden de ideas, observa el despacho que aunque Decreto N° 025 del 25 de marzo de 2020, fue dictado durante la vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica adoptada mediante el Decreto N° 417 del 17 de marzo de 2020, y que en su encabezado se cita el Decreto N°. 457 de 2020, lo cierto es que el acto sometido a control inmediato de legalidad no se expidió al amparo de un decreto de desarrollo legislativo de estado de excepción, por el contrario, de su texto se puede apreciar cómo en virtud de la situación especial se acudió a lo reglado en las facultades expresas para los Alcaldes, esto es, al ejercicio de competencias ordinarias, que se encuentran consagradas en las disposiciones

⁸ *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.”*

⁹ Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus.

constitucionales y legales mencionadas en la parte motiva¹⁰, las mismas que fueron expedidas con anterioridad a la declaratoria del estado de excepción.

Así las cosas, teniendo en cuenta que el decreto remitido en la presente causa por la Alcaldía Municipal de Leiva, no es susceptible del control inmediato de legalidad, la Sala se abstendrá de realizar dicho análisis, revocando el auto que lo avocó.

En todo caso, como se indicó con anterioridad, ello no implica que dicho acto administrativo no pueda ser censurado posteriormente a través del medio de control de nulidad, el cual, a diferencia del dispuesto en el artículo 136 del C.P.A.C.A., no es automático ni puede adelantarse de oficio.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**, en Sala Unitaria, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR el auto de 30 de marzo de 2020, mediante el cual se **AVOCÓ** el control inmediato de legalidad respecto del Decreto N°. 025 del 25 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldesa Municipal de Leiva (N), por las razones expuestas.

SEGUNDO: ABSTENERSE de realizar el control inmediato de legalidad respecto al Decreto N°. 025 de 2020, remitido por la Alcaldía Municipal de Leiva, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea notificada por vía electrónica a la alcaldesa del municipio de Leiva (N), al Ministerio Público y demás intervinientes, y a su vez que sea comunicado en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

CUARTO: Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y ARCHÍVESE EL EXPEDIENTE

(Firmado el original)
EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
Magistrado

¹⁰ Artículos 296 y 315 de la Constitución Política, Ley 1551 de 2012 y Ley 1801 de 2016.