

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
SECRETARIA

ESTADOS ELECTRONICOS

10 DE DICIEMBRE DE 2020

Magistrado: Dr. EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS

2020-01141	ACCIÓN POPULAR MARÍA EUGENIA ERAZO DE ENRIQUEZ Y OTROS VS SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD	AUTO RECHAZA DEMANDA	02/12/2020
2019-00223 (8966)	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO – TRIBUTARIO EVELIO ANTONIO PAZ DÁVILA VS UGPP	AUTO CONFIRMA PROVIDENCIA	02/12/2020
2018-00106 (8750)	ACCIÓN DE REPETICIÓN HOSPITAL EDUARDO SANTOS ESE DE LA UNION NARIÑO VS IGNACIO ARMANDO ENRIQUEZ FIERRO	AUTO CONFIRMA PROVIDENCIA	02/12/2020
2016-00295 (8957)	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO GUILLERMO ESTRADA VS CASUR	AUTO RESUELVE SOLICITUD DE PRUEBAS	09/12/2020
2015-00503 (7251)	MARIA OFELIA VASQUEZ ARANGO VS DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO Y FIDUPREVISORA	AUTO RESUELVE SOLICITUD DE PRUEBAS	09/12/2020
2017-00041 (9405)	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO LUIS ALEXANDER MORALES CARDENAS VS NACIÓN – MIN DEFENSA – POLICIA NACIONAL	AUTO ADMITE RECURSO APELACIÓN	09/12/2020
2019-00118 (9392)	REPARACIÓN DIRECTA GILMA MARGARITA CÓRDOBA MEZA Y OTROS VS NACIÓN – MIN EDUCACIÓN Y EPS COSMITED LTDA	AUTO RECHAZA RECURSO POR SUSTENTACIÓN EXTEMPORANEA	09/12/2020
2020-01058	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – DECRETO 0114 DEL 01 DE OCTUBRE DE 2020 – EXPEDIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE FUNES.	AUTO NO AVOCA CONOCIMIENTO	09/12/2020

2020-01070	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – DECRETO 146 DEL 09 DE OCTUBRE DE 2020 – EXPEDIDO POR LA ALCALDESA MUNICIPAL DE SANDONA.	AUTO NO AVOCA CONOCIMIENTO	09/12/2020
2020-00471	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD RESOLUCIÓN 79 DEL 30 DE ABRIL DE 2020 – ALCALDÍA MUNICIPAL DE SANDONA	AUTO DECLARA IMPROCEDENTE MEDIO DE CONTROL	09/12/2020
2020-00913	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DECRETO 96 DEL 30 DE JULIO DE 2020 – ALCALDÍA MUNICIPAL DE ILES	AUTO DECLARA IMPROCEDENTE MEDIO DE CONTROL	09/12/2020
2020-01154	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – DECRETO 88 DEL 30 DE NOVIEMBRE DE 2020 – EXPEDIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE POTOSI (N).	AUTO NO AVOCA CONOCIMIENTO	09/12/2020
2020-01107	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – DECRETO 124 DEL 29 DE OCTUBRE DE 2020 – EXPEDIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE TANGUA (N).	AUTO NO AVOCA CONOCIMIENTO	09/12/2020
2020-01101	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD – DECRETO 72 DEL 03 DE NOVIEMBRE DE 2020 – EXPEDIDO POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE CUASPUD CARLOSAMA (N).	AUTO NO AVOCA CONOCIMIENTO	09/12/2020

VER PROVIDENCIAS A CONTINUACIÓN





Tribunal Administrativo de Nariño

Sala Primera de Decisión

MAGISTRADO PONENTE: EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS

San Juan de Pasto, miércoles, dos (02) de noviembre de dos mil veinte (2020)

REF.: RADICACION No.: 2020-01141
NATURALEZA: ACCIÓN POPULAR
DEMANDANTES: MARÍA EUGENIA ERAZO DE ENRÍQUEZ
Y OTROS
DEMANDADOS: SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE
SALUD
ASUNTO: RECHAZA DEMANDA POR NO AGOTAR
REQUISITO PREVIO

AUTO

Los señores: MARÍA EUGENIA ERAZO DE ENRÍQUEZ, ANGIE VANNESSA MORENO MARTÍNEZ, CAMILO ANDRÉS ACERO PORTILLA, EDGAR ARMANDO GUERRERO, EDWIN ANTONIO MORENO, ELIANA PAOLA QUIÑONEZ BERNAL, JORGE ELIECER BURBANO LÓPEZ, JOSÉ OLEGARIO MARTÍNEZ ESCOBAR, LADY GABRIELA MORENO MARTÍNEZ y MARÍA ISABEL ARCINIEGAS DE MARTÍNEZ, a nombre propio, formulan demanda a través de la acción popular en contra del Ministerio de Salud – Superintendencia Nacional de Salud, con el fin de que se amparen sus derechos colectivos a la moralidad administrativa; al acceso al servicio público a la salud de manera oportuna, eficaz y con calidad; a la seguridad y salubridad pública y a los derechos de los consumidores y usuarios, solicitando que, en consecuencia, se ordene que la Superintendencia se abstenga de revocar la habilitación de la EPS MEDIMAS, en todo el país mientras subsista la pandemia por Covid-19.

CONSIDERACIONES

La Ley 1437 de 2011 estableció, para la procedencia de la Acción Popular, el agotamiento del requisito de procedibilidad previo a presentar la demanda, consistente en requerir al presunto causante del quebranto o amenaza al derecho colectivo, que adopte las medidas necesarias para la protección del mismo, así:

« Artículo 144. Protección de los derechos e intereses colectivos

Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un

contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.

Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda» (Resalta la Sala).

Por lo tanto, la Sala estudiará si los accionantes cumplieron con su carga de probar que agotaron el requisito previo reseñado o, si por lo contrario, se encontraban excepcionalmente exentos de agotarlo.

De la revisión de la demanda popular, así como de sus anexos, se constata que la parte accionante no allegó prueba alguna que acredite haber solicitado a la Superintendencia de Salud, adoptar las medidas para que se proteja o cese la vulneración de los derechos colectivos presuntamente conculcados; sin embargo, los accionantes consideran que se presenta la inminente ocurrencia de un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos invocados, habida cuenta del traslado masivo de afiliados de MEDIMAS E.P.S., a otras entidades prestadoras de salud, que se encuentra, a su criterio, «*en peores condiciones*», solicitando, por tanto, se aplique la excepción consagrada en la norma para el cumplimiento de dicho requisito de procedibilidad.

Al respecto, se debe recordar que el artículo 13 del Código General del Proceso, establece que, «*las normas procesales son de orden público y por consiguiente, de obligatorio cumplimiento*», razón por la que, en casos como el que nos ocupa, la parte interesada debe cumplir con su carga procesal consistente en el agotamiento previo de requerir al causante de la afectación, la toma de medidas necesarias para proteger los derechos colectivos amenazados, lo cual debe ocurrir **antes** de la presentación de la demanda.

Al respecto de tal obligación de la parte actora, la línea jurisprudencial del Consejo de Estado ha indicado reiteradamente que el agotamiento del requisito previo debe efectuarse con anterioridad a la comparecencia ante los estrados judiciales a través de la instauración de la acción popular. Así lo ha explicado esa Alta Corte¹:

«Una, de las novedades del nuevo Código en esta materia, que por cierto es muy acertada, puesto que evita que la jurisdicción se congestione y desgaste innecesariamente) es que exige el agotamiento de un requisito previo, sin el cual no es posible ejercer el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, el cual consiste en que el demandante

¹ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN PRIMERA. Consejera Ponente: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO. Bogotá, D.C., veinte (20) de noviembre de dos mil catorce (2014). Radicación numero: 88001-23-33-000-2013-00025-02(AP).

debe solicitar previamente a la autoridad o particular en ejercicio de funciones administrativas, que adopte las medidas necesarias para proteger el derecho o interés colectivo amenazado o violado. Para el efecto, la entidad o el particular cuentan con los 15 días siguientes a la presentación de la solicitud para adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o violación del derecho o interés colectivo. (...) Desde esta perspectiva, debe precisarse que la primacía del derecho sustancial no implica en modo alguno un relevo de las cargas impuestas por la ley a las partes.»

Posición que ha sido reiterada por el Consejo de Estado en jurisprudencia más reciente, en el sentido de establecer que el agotamiento del requisito de procedibilidad en las acciones populares, consistente en requerir a la autoridad o al particular causante del daño o la amenaza la toma de las medidas necesarias para evitar la continuación o consumación del daño al derecho colectivo; **debe efectuarse de manera previa al ejercicio de la Acción o Medio de Control**, consideración que acoge esta Corporación, ello teniendo en cuenta que siendo tal requerimiento un requisito de procedibilidad, el mismo debió agotarse en forma previa y debidamente, una vez lograda la efectividad de todas las etapas de interposición de la solicitud y su correspondiente respuesta por la entidad, o cuando se haya agotado el término de ley para dar contestación. Así lo explicó el Consejo de Estado²:

«El inciso 3º del artículo 144 del CPACA, en consonancia con el artículo 161.4 del mismo código, establece que podrá acudir al juez para la protección de los derechos colectivos cuando el demandante haya solicitado a la parte demandada la adopción de las medidas necesarias para su protección y esta no atiende la solicitud dentro de los 15 días siguientes a su presentación o la niegue. Esa reclamación es un requisito previo para demandar.

Excepcionalmente, según esta disposición podrá prescindirse de ese requisito cuando exista un inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda (Art 144 CPACA).

Al efecto, debe acreditar que formuló dicha reclamación antes de presentar la demanda y que la entidad no la atendió o se negó a adoptar las medidas correspondientes.

Aunque la ley no exige ninguna formalidad de la reclamación, conforme al citado artículo 144 de la Ley 1437 de 2011: (i) debe estar dirigida a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas cuya acción u omisión se considera la causa de la afectación del derecho o interés colectivo amenazado o violado, (ii) debe exponer las circunstancias de hecho que se considera son la causa de la vulneración, (iii) debe contener la petición sobre la adopción de las medidas necesarias de protección y (iv) debe ser formulada con anterioridad a la presentación de la demanda.

² CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN. Consejero ponente: GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE. Bogotá, D.C., nueve (9) da julio de dos mil dieciocho (2018) - Radicación número: 58001-23-33-000.-2016-00062--02(AP).

Como no se acreditó con la demanda el cumplimiento de la reclamación exigida por los artículos 144 inciso 3 y 161 numeral 4 del CPACA, requisito previo para la presentación de la demanda de acción popular, debía rechazarse y, por ello, se confirmará el auto apelado.»

Asimismo, expuso el Máximo Órgano de lo Contencioso Administrativo³:

«Como se puede apreciar, a partir de la entrada en vigencia del CPACA (2 de julio de 2012), el actor popular debe dar cumplimiento al agotamiento del requisito de procedibilidad antes reseñado, conforme al cual se le deberá solicitar a la autoridad administrativa o al particular que ejerce funciones administrativas que adopte las medidas necesarias para proteger el derecho o interés colectivo presuntamente amenazado o violado, so pena de resultar improcedente el ejercicio de la acción. Para el efecto la entidad o el particular cuentan con los quince, (15) días siguientes a la presentación de la solicitud para adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración del derecho o interés colectivo.

De lo anterior se infiere que al imponérsele esta obligación al administrado, el legislador pretendió que la reclamación ante la Administración fuese el primer escenario en el que se Solicite la protección del derecho colectivo presuntamente vulnerado, en aras de que, de ser posible, cese de manera inmediata la vulneración a tales derechos de suerte que al juez Constitucional se acuda solamente cuando la autoridad administrativa a quien se le imputa la vulneración no conteste o se niegue a ello.⁴

Sumado a lo anterior, cabe resaltar que el actor no expuso los motivos o los argumentos por los cuales se podría prescindir del requisito de procedibilidad en su acción popular, por lo que ante la falta de argumentación de tal aspecto y dada la imposibilidad de la Sala de inferir la inminencia o amenaza del perjuicio irremediable que esté por Suceder como consecuencia de la presunta omisión de las entidades demandadas, resulta aplicable en el caso bajo estudio la exigencia del presupuesto previsto en el numeral 42 del artículo 161; en concordancia con el artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA. En consecuencia, ante la ausencia del agotamiento de la reclamación administrativa, procederá el rechazo de la demanda.»

En el presente asunto, se evidencia que para la fecha de interposición de la acción popular, la parte actora no había agotado el requisito previo de procedibilidad de que trata la norma y a que alude el precedente jurisprudencial antes citado, tal como la misma parte accionante lo admite al manifestar que, para su caso, no era necesario agotarlo; sin embargo, estima la Sala que no se dan los presupuestos legales para tener por agotado el requisito de procedibilidad en la acción popular de la referencia o para tener por configurada la excepción frente a su cumplimiento, debido a que la parte interesada no realiza argumentación

³ CONSEJO DE ESTADO .SALA OE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN PRIMERA. Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS - Bogotá, D.C., seis (6) de julio de dos mil dieciocho (2018) - Radicación número: 05001-23..33-000-2018-00485-01 (AP)A.

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Auto del 5 de septiembre de 2013, Radicación No. 25000-23-41-000..201 3-00358-01 (AP), Consejera Ponente: María Elizabeth García González.

alguna tendiente a sustentar la configuración del perjuicio irremediable, más allá de indicar que la inhabilitación de MEDIMAS produciría una vulneración de los derechos colectivos de los usuarios, habida cuenta del traslado de los afiliados a otras entidades prestadoras, las cuales, asume, serán de «peores condiciones técnicas», lo cual no va más allá de constituir una suposición respecto de que las entidades receptoras de los afiliados no cuentan con las condiciones necesarias para la prestación eficiente del servicio de salud, más aun si se tiene en cuenta que la *revocatoria de la habilitación de MEDIMAS* fue resultado de una decisión dictada por el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca en fallo de 10 de abril de 2019, dentro de la acción popular 2016-01314, en la que amparó el derecho e interés colectivo de acceso al servicio público a la seguridad social en salud y a que su prestación sea eficiente y oportuna, que consideró vulnerado por parte de las sociedades CAFESALUD EPS S.A. y MEDIMAS EPS S.A.S., ordenando específicamente:

«(...)

A la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, revocar la habilitación otorgada a MEDIMAS EPS S.A.S. mediante la Resolución No. 0973 de 1994 como EPS del Régimen Contributivo así como la otorgada mediante Resolución No. 1358 de 2008 como EPS del Régimen Subsidiado, de conformidad con la competencia que le confiere el artículo 2.5.5.1.8. del Decreto 780 de 2016.

Dicha revocatoria debe efectuarse de manera progresiva, esto es, en la medida en que se asegure el traslado efectivo de los afiliados de MEDIMAS EPS S.A.S. a las EPS receptoras y, en todo caso, en un plazo no superior a seis (6) meses a partir de la notificación de la presente sentencia. Vencido el plazo la Superintendencia Nacional de Salud tomara las decisiones a que haya lugar.

A la SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD, que en el término de seis (6) meses proceda a la redistribución de los afiliados de MEDIMAS EPS S.A.S. Para lograr esto, deberá tener en cuenta la capacidad de aseguramiento y la evaluación de desempeño de las EPS que operan en cada uno de los departamentos y municipios donde presta sus servicios MEDIMAS EPS S.A.S., de manera que se garantice la continuidad del servicio a los afiliados de MEDIMAS EPS S.A.S., así como la simultaneidad de aquellas personas que tengan planes de medicina prepagada, en las términos previstos en el capítulo 5.2. de la presente providencia.»

La razón fundamental por la que se ordenó la *revocatoria de la habilitación de MEDIMAS*, consistió en que la gestión de dicha EPS frente al Sistema General de Seguridad Social en Salud presentaba los menores desempeños, lo cual ponía en riesgo la garantía en la prestación de los servicios de salud requeridos por la población usuaria, razón por la que con mayor justificación la parte actora debió agotar el requisito previo, pues, el proceso de revocatoria de habilitación obedece a una orden judicial que expresamente indica que debe efectuarse el traslado de los usuarios, observando eso sí, la capacidad de aseguramiento y la evaluación de desempeño de las EPS's receptoras; motivo por lo que no es suficiente indicar que con el traslado se produciría un perjuicio irremediable, ya que, de la lectura de la sentencia que ordenó la inhabilitación de la EPS, precisamente lo que se busca, es evitar la causación de tales perjuicios a la comunidad usuaria en cuanto a la prestación del servicio de salud, entendiéndose esto como la imposibilidad de presumir la ocurrencia del perjuicio irremediable alegado y en consecuencia, la

innecesaridad de agotar el requisito previo antes aludido, toda vez que, se repite, la decisión judicial anotada, específicamente ordena el traslado de usuarios para evitar la afectación de los derechos que ahora consideran conculcados los accionantes.

Así las cosas, siendo la norma clara en advertir que dicho requisito debe agotarse previo a la enervación de la demanda, situación que no se acreditó dentro del presente asunto, el medio de control de la referencia debe ser rechazado por improcedente ante el no agotamiento debido del requisito previo de procedibilidad de que tratan los Artículos 144 y 161 de la Ley 1437 de 2011, sin que pueda considerarse exceptuada la presentación del mismo, puesto que la parte interesada no acreditó que se presenta un inminente peligro ante la ocurrencia de un perjuicio irremediable, como se explicó en el párrafo anterior.

Por lo expuesto, la Sala Primera de Decisión del Tribunal Administrativo de Nariño,

RESUELVE

PRIMERO: RECHAZAR por falta de agotamiento debido del requisito previo de procedibilidad de que trata el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, la Acción Popular de la referencia, conforme las consideraciones expuestas.

SEGUNDO: Por Secretaría procédase de conformidad, previa las constancias en los libros y en el Sistema Siglo XXI, y archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobada en sesión virtual de la fecha según consta en el acta respectiva.



EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
Magistrado



BEATRIZ ISABEL MELODELGADO PABÓN
Magistrada



ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY
Magistrado

Tribunal Administrativo de Nariño Sala Primera de Decisión

MAGISTRADO PONENTE: EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS

San Juan de Pasto, miércoles, dos (02) de diciembre de dos mil veinte (2020)

REF: RADICACION No. : 520013333008-201900223-01 (8966)

NATURALEZA : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO- TRIBUTARIO

DEMANDANTES : EVELIO ANTONIO PAZ DAVILA

DEMANDADOS : UGPP

ASUNTO : APELACIÓN DE AUTO - CONFIRMA

AUTO INTERLOCUTORIO

Corresponde a la Sala estudiar el *recurso de apelación* presentado por la parte demandante, en contra del auto del 16 de diciembre de 2019, por medio del cual, el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Pasto, rechazó la demanda por *caducidad*.

I. ANTECEDENTES

La demanda

Pretende la parte actora que se declare la Nulidad del Acto Administrativo contenido en las Resoluciones No. 2018-01407 del 21 de mayo de 2018, por medio del cual se profiere liquidación oficial por inexactitud en las autoliquidaciones y pagos al sistema de seguridad social integral SSSI y se sanciona la inexactitud; y Resolución RDC- 2019-00797 del 28 de mayo de 2019, a través del cual se resuelve el recurso de reconsideración.

Como consecuencia, solicitó se ordene a la UGPP: (i) la revisión de la liquidación oficial, ordenando la imputación en cada periodo del valor de los costos y gastos realizados; (ii) se tenga como valor real a título de inexactitud por concepto de cotizaciones al sistema General de Seguridad Social la suma de \$3.234.693 o su menor valor, (iii) se modifique el valor a título de sanción por inexactitud (iv) se tenga en cuenta el valor cancelado a título de sanción por valor de \$1.691.445.

La decisión recurrida¹

El Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Pasto, mediante auto del 16 de diciembre de 2019, rechazó la demanda, al considerar que se produjo el fenómeno jurídico de la caducidad, bajo las consideraciones que se pasan a resumir:

Señaló el A-quo que, de acuerdo a la naturaleza del asunto, el término de caducidad de 4 meses comienza a correr a partir del día siguiente a la notificación del acto administrativo definitivo. En orden, siendo que la notificación de la Resolución RDC

¹ Folios 108 a 110

No.2019-00797 del 28 de mayo de 2019, se efectuó el 11 de junio del 2019 (folio 69), el término en principio comenzaría desde 12 de junio hasta el 12 de octubre del 2019.

No obstante, teniendo en cuenta que el demandante el 10 de octubre del 2019, elevó solicitud de conciliación ante el Ministerio Público, y la constancia que emitió la Procuraduría el 21 de noviembre de 2019, determinó que el asunto no es conciliable por tratarse de un asunto tributario, se suspendió la caducidad por ese término, reanudándose el 22 de noviembre del 2019.

Aclaró que, si bien el demandante informó en el libelo demandatorio que la certificación se entregó el 25 de noviembre de 2019, ello no implica que el término de caducidad se haya reanudado el 21 de noviembre del 2019, toda vez que, conforme el artículo 21 de la Ley 640 de 2001, el término se suspende *“hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2º o hasta que se venza el término de 3 meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero”*

Dijo que, contabilizando los 3 días faltantes desde el 22 de noviembre del 2019, el actor tenía hasta el 25 de noviembre del 2019 para demandar, atendiendo a que el día anterior era festivo, sin embargo, la parte impetró la demanda el día 26 de noviembre de 2019, cuando ya había operado el fenómeno de la caducidad, motivo por el cual ocurrió su rechazo.

El recurso propuesto²

Inconforme con la decisión de primera instancia, el apoderado de la parte demandante interpuso recurso de apelación dentro de los términos legalmente establecidos.

Considera que, de acuerdo a los hechos expuestos en la demanda, las pretensiones están encaminadas a obtener la corrección de los valores imputados a título de costo y gastos realizados por el demandante para el año 2015, para determinar el valor real de los aportes al Sistema General de Seguridad Social, es decir, se encuentra en desacuerdo con el IBC establecido por la UGPP. En consecuencia, dijo que, al ser un tema relativo a la seguridad social no está sujeto a caducidad.

Informó que tanto el 21 como el 22 de noviembre del 2019, se presentaron problemas de orden público debido al paro Nacional convocado por las centrales obreras, y atendiendo a que en la Procuraduría Judicial no hubo atención al público, solo hasta el 25 de noviembre del 2019 le hicieron entrega de la constancia como de la notificación del auto proferido 19 de noviembre del 2019, motivo por el cual considera, no es posible empezar a contabilizar el término de caducidad desde el 22 de noviembre del 2019, cuando no se había efectuado el requisito de notificación.

Considera, que al presentarse la demanda al día siguiente a la notificación, es decir, el 26 de noviembre de 2019, el a quo debió proceder a su admisión.

Afirmó que, si bien los términos de caducidad son de orden público, no debe limitarse el juzgador al simple conteo, sino que debe analizar las circunstancias de orden factico y jurídico que rodearon los hechos y primar el derecho sustancial sobre la forma.

² Folios 112 a 118.

Por lo expuesto solicita se revoque el auto cuestionado.

II. CONSIDERACIONES

Según lo dispuesto en el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, esta Corporación es la competente para resolver el recurso de apelación contra los autos susceptibles de este medio de impugnación, proferidos por los Jueces Administrativos en primera instancia.

Además, le asiste el conocimiento del recurso, considerando lo dispuesto por el artículo 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en tanto que la decisión recurrida dispuso el rechazo de la demanda.

Se procede, entonces, a resolver la alzada interpuesta por el apoderado de la parte actora, en relación con los reparos concretos formulados por el apelante (Artículo 320 y 328 del Código General del Proceso).

De conformidad con el numeral 1º del artículo 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, son apelables los autos que rechacen la demanda y sean proferidos por los jueces administrativos.

El artículo 169 ibídem, contempla los casos en los que corresponde el rechazo de plano de la demanda, entre los cuales se encuentra: “*cuando hubiere operado la caducidad*”.

Respecto a la caducidad del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, en el literal d) del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, establece:

“Artículo 164. Oportunidad para presentar la demanda. La demanda deberá ser presentada:

(...)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad:

d) Cuando se pretenda la nulidad y restablecimiento del derecho, la demanda deberá presentarse dentro del término de cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de la comunicación, notificación, ejecución o publicación del acto administrativo, según el caso, salvo las excepciones establecidas en otras disposiciones legales

Respecto de esta figura, el Consejo de Estado, ha dicho:

22. En primer lugar, es preciso señalar que la caducidad ha sido definida por la doctrina como «un fenómeno procesal en virtud del cual, por el solo transcurso del tiempo sin que se haya hecho de uso de la acción judicial, se pierde para el administrado, la posibilidad de demandar el acto administrativo en la vía jurisdiccional.»³ De tal manera, para su ocurrencia, solo se requiera la concurrencia de dos supuestos: el transcurso del tiempo y la omisión en el ejercicio de la acción.

³ PALACIO HINCAPIÉ, Juan Carlos. *Derecho Procesal Administrativo*. Novena edición. Ed. Librería Jurídica Sánchez R. Ltda. Enero de 2017. PP. 137.

23. La Corte Constitucional en la sentencia C-832 de 8 de agosto de 2001⁴, al resolver una acción pública de inconstitucionalidad por la cual se demandó parcialmente el numeral 9° del artículo 136 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 44 de la Ley 446 de 1998, en lo relativo a la caducidad, esa corporación indicó que dicho fenómeno jurídico fue contemplado por el legislador por razones de seguridad jurídica e interés general, en los siguientes términos:

« [...] La caducidad es una institución jurídico procesal a través del cual, el legislador, en uso de su potestad de configuración normativa, limita en el tiempo el derecho que tiene toda persona de acceder a la jurisdicción con el fin de obtener pronta y cumplida justicia. Su fundamento se haya en la necesidad por parte del conglomerado social de obtener seguridad jurídica, para evitar la paralización del tráfico jurídico. En esta medida, la caducidad no concede derechos subjetivos, sino que por el contrario apunta a la protección de un interés general. La caducidad impide el ejercicio de la acción, por lo cual, cuando se ha configurado no puede iniciarse válidamente el proceso. Esta es una figura de orden público lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez, cuando se verifique su ocurrencia.»⁵

Caso concreto

Al presente asunto, obran los siguientes documentos relevantes para resolver el recurso de apelación:

De las pruebas aportadas con la demanda, la Sala encuentra:

1. Que mediante Resolución No. RDO 2018.01407 del 21 de mayo de 2018 la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL – UGPP, profirió liquidación oficial por inexactitud en las autoliquidaciones y pagos al Sistema de Seguridad Social Integral – SSSI- y se sanciona por inexactitud (Folios 22 a 27).
2. Que mediante Resolución No. RDC- 2019-00797 del 28 de mayo de 2019 la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE GESTION PENSIONAL Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES DE LA PROTECCION SOCIAL – UGPP, resolvió el recurso de reconsideración interpuesto contra la Resolución RDO 2018-01407 del 21 de mayo de 2018, confirmando la decisión de primera instancia (Folios 32 a 53).
3. Que el 11 de junio de 2019, se realizó la notificación de la Resolución - 2019-00797 del 28 de mayo de 2019. (folio 54).
4. Que obra constancia de conciliación extrajudicial expedida por la Procuraduría 35 Judicial II para asuntos administrativos, donde certifica que el 10 de octubre del 2019, la parte demandante presentó solicitud de conciliación extrajudicial, y, mediante Auto del 19 de noviembre de 2019, la

⁴ M.P. Rodrigo Escobar Gil.

⁵ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN B, Consejera ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ, auto de veinticinco (25) de abril de dos mil diecinueve (2019), radicación número: 08001-23-33-000-2018-00117-01(4727-18).

entidad resolvió declarar que la solicitud *“NO ES SUSCEPTIBLE DE CONCILIACIÓN, por versar sobre de un asunto de naturaleza tributaria”*⁶.

Conforme a lo analizado anteriormente, la Sala aprecia que ha operado el fenómeno de la caducidad de la acción promovida, toda vez que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho fue presentada después de haber transcurrido cuatro (4) meses desde el día siguiente en que se surtió la notificación del acto administrativo censurado, desatendiendo así la oportunidad establecida en el literal d) del numeral 2 del artículo 164 de la Ley 1437 de 2011.

Lo anterior, por cuanto de la Resolución No. RDC- 2019-00797 del 28 de mayo de 2019, la parte actora se notificó personalmente el 11 de junio del 2019, de donde se infiere, que la oportunidad para demandar debe contarse desde el día siguiente a la notificación del mentado acto administrativo, esto es, el 12 de junio del 2019, en ese orden, en principio el actor tenía hasta el 12 de octubre del 2019 para demandar.

Ahora bien, aunque la Procuraduría rechazó la solicitud de conciliación extrajudicial por considerar que el asunto no es susceptible de conciliación, lo cierto es que, aún si hubiese operado la suspensión entre la radicación de la solicitud y la entrega de la constancia (10 de octubre del 2019 al 21 de noviembre del 2019), el medio de control ya estaba caducado, como quiera que el actor impetró la demanda el 26 de noviembre del 2019, motivo por el cual, al verificarse la configuración de este fenómeno jurídico, lo que procedía era el rechazo de plano de la demanda, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 169 del CPACA.

Sin embargo, el recurrente alega que, solo hasta el día 25 de noviembre del año 2019, la Procuraduría le entregó la constancia y lo notificó del auto calendarado el 19 de noviembre del año 2019 por medio del cual resolvió declarar que la solicitud no es susceptible de conciliación, pues, a decir del actor, los días 21 y 22 de noviembre de ese año, no hubo atención al público por motivo del Paro Nacional.

Al respecto, cabe señalar que no es de recibo este argumento, toda vez que, el demandante no probó que la constancia expedida por la Procuraduría la recibió el 25 de noviembre del 2020, y no en la fecha de su expedición (21 noviembre 2019), puesto que en el recurso de alzada solamente aportó la captura de pantalla, que da cuenta de un correo enviado por la Procuraduría el 20 de noviembre del 2019, donde se comunica que *“mediante la fecha el Señor Procurador 35 Judicial II DEJO SIN EFECTOS EL AUTO No. 300 DE 25-10-19 y en su lugar declaró que el asunto de la referencia NO ES SUSCEPTIBLE DE CONCILIACIÓN”*⁷, siendo la constancia que se refiere el artículo 2 de la Ley 640 de 2001, el documento indispensable para determinar el término de suspensión de la caducidad, debido a que, en virtud del artículo 21 de la Ley 640 de 2001, esta se suspende, *“hasta que se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2º o hasta que se venza el término de 3 meses a que se refiere el artículo anterior, lo que ocurra primero”*

Por último, en cuanto al argumento del recurrente, cuando afirma que por ser un tema relativo a la seguridad social, al tratarse de valores periódicos, no se encuentra sujeto a término de caducidad, es preciso aclarar que no estamos tratando un tema relativo a una prestación periódica, pues, según lo expuso el Consejo de Estado, estas son catalogadas como *“aquellos pagos corrientes que le corresponden al trabajador, originados en una relación laboral o con ocasión de ella, que se componen de prestaciones*

⁶ Folio 104.

⁷ Folio 117

sociales que son beneficios para cubrir riesgos del empleado y no sociales como el pago del salario, pero que una vez finalizado el vínculo laboral las denominadas prestaciones periódicas dejan de serlo, salvo las correspondientes a la prestación pensional o una sustitución pensional que pueden ser demandados en cualquier tiempo, aún después de culminado el vínculo laboral.”⁸

Así las cosas, siendo que el proceso que nos ocupa no es de carácter prestacional, conforme al artículo 314 de la Ley 1819 de 2016 y el artículo 179 de la Ley 1607 de 2012, este debe sujetarse a los términos de caducidad de los 4 meses que establece el artículo 164 de la Ley 1437 de 2011, en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho.

Lo anterior permite inferir que le asiste razón al Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Pasto, al declarar probada la excepción de *caducidad* del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho en la presente causa, motivo por el cual la decisión debe ser confirmada.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**, en Sala Primera de Decisión,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la providencia del 16 de diciembre de 2019, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Pasto, de acuerdo con las consideraciones aquí expuestas.

SEGUNDO: NOTIFICAR el contenido de esta decisión a las partes, de conformidad con lo prescrito en el artículo 201 CPACA y devolver de inmediato el expediente al Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Pasto, para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en la sesión de la Sala Virtual de la fecha.



EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS



BEATRIZ ISABEL MELODELGADO PABÓN



ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY

⁸ Consejo de Estado Sección Segunda - Subsección A, Consejero Ponente: Gabriel Valbuena Hernández Radicación: 13001 2331 000 2010 00335 01 (5019-2014).

Tribunal Administrativo de Nariño Sala Primera de Decisión

MAGISTRADO PONENTE: EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS

Pasto, miércoles, dos (02) de diciembre de dos mil veinte (2020)

RADICACIÓN NO. : 520013333009-018-00106 (8750)
NATURALEZA : REPETICIÓN
DEMANDANTES : HOSPITAL EDUARDO SANTOS ESE LA UNIÓN NARIÑO
DEMANDADO : IGNACIO ARMANDO ENRÍQUEZ FIERRO

AUTO INTERLOCUTORIO

Corresponde a la Sala Primera de decisión, estudiar el recurso de apelación presentado por la parte demandante, en contra del auto del 26 de noviembre de 2019, dictado en Audiencia Inicial, por medio del cual, el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto, declaró probada la excepción previa de *caducidad* propuesta por la parte demandada.

I. ANTECEDENTES

La demanda

Pretende la parte actora que se declare que el ciudadano IGNACIO ARMANDO ENRÍQUEZ FIERRO, en su condición de médico adscrito al HOSPITAL EDUARDO SANTOS ESE DE LA UNIÓN – NARIÑO, actuó con culpa grave en la atención médica dada los días 30 y 31 de julio de 2004 a la señora MARTHA ISABEL MORALES, que conllevó a la muerte de su natus y, por lo tanto, es responsable del pago de las sumas dinerarias pagadas por la entidad hospitalaria con ocasión de la condena impuesta por esos hechos, mediante sentencia proferida el 24 de febrero de 2012 por el Juzgado Octavo Administrativo del Circuito de Pasto, la cual fue “*confirmada*” por el Tribunal Administrativo de Nariño en providencia de 24 de abril de 2014, de la cual se realizó un acuerdo de pago el 22 de julio de 2015 que se cumplió cumplirse hasta el 1 de abril de 2016.

La decisión recurrida¹

El Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto, mediante auto del 26 de agosto del 2019, dictado en Audiencia Inicial, declaró probada la excepción de *caducidad* propuesta por la parte demandada, sustancialmente, bajo las siguientes consideraciones:

Inicialmente, se refirió al término de caducidad que ha sido consagrado para el medio de control de repetición, el cual es de dos (2) años, contados a partir del día siguiente a la fecha del pago, o a más tardar desde el vencimiento del plazo máximo de 18 meses con que cuenta la administración para la cancelación de la condena, esto, el artículo 177 del Decreto 01 de 1984.

¹ Folios 209 a 211

Bajo esos esos términos, precisó que en este caso el término de dos años para que opere la caducidad comenzó a contabilizarse desde el día siguiente a la ejecutabilidad de la condena, es decir, a partir del 18 de noviembre de 2015, teniendo en cuenta que la sentencia de segunda instancia cobró ejecutoria el 16 de mayo de 2014 y el término de 18 meses para proceder con el pago comenzó a correr desde el día siguiente (17 de mayo de 2014 hasta 17 de noviembre de 2015); no obstante, la demanda se presentó el 22 de marzo de 2018, cuando ya había culminado la oportunidad para ejercer este medio de control.

El recurso propuesto

En la sustentación del recurso de apelación propuesto por la apoderada de la parte demandante, se alude que la demanda de repetición fue interpuesta oportunamente el 22 de marzo de 2018, dentro de los 2 años establecidos por el artículo 164 del CPACA, contados a partir del día siguiente a la fecha en que se dio el último pago de la condena, o sea, el 1 de abril de 2016, el cual así se pactó en el "Acuerdo de Pago" celebrado entre las partes integrantes del proceso de reparación directa el 22 de julio de 2015 y que no puede ser desconocido en virtud de que es un acto de disposición de intereses privados que concierne a la acreedora y no se encuentra prohibido por la legislación, convirtiéndose así en ley para las partes.

II. CONSIDERACIONES

1. Según lo dispuesto en el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, esta Corporación es la competente para resolver el recurso de apelación contra los autos susceptibles de este medio de impugnación, proferidos por los Jueces Administrativos en primera instancia.

Además, le asiste el conocimiento del recurso, considerando lo dispuesto por el artículo 180 numeral 6 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en tanto que el auto recurrido decidió declarar probada la excepción de *caducidad*, propuesta por la entidad demandada.

Se procede entonces a resolver la alzada interpuesta por la apoderada de la parte actora, en relación con los reparos concretos formulados por el apelante (Artículo 320 y 328 del Código General del Proceso).

2. En el presente asunto, la parte actora reclama una suma de dinero adeudada por concepto del pago realizado por el HOSPITAL EDUARDO SANTOS DE LA UNIÓN, en virtud de la sentencia que se profirió en su contra, debido al presunto actuar doloso del demandado.

El artículo 164 numeral 2, literal l) de la Ley 1437 de 2011, se refiere al término de caducidad del medio de control de repetición, así:

*"ARTÍCULO 164. OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA.
La demanda deberá ser presentada: (...) 2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: (...) l) Cuando se pretenda repetir para recuperar lo pagado como consecuencia de una condena, conciliación u otra forma de terminación de un conflicto, el término será de dos (2) años, contados a partir del día siguiente de la fecha del pago, o, a más tardar desde el vencimiento del plazo*

con que cuenta la administración para el pago de condenas de conformidad con lo previsto en este Código." (Subrayado fuera de texto)

La caducidad es una institución jurídica procesal que regula lo concerniente a la aplicación de los términos procesales, por ello constituye una garantía al derecho de acceso a la Administración de Justicia.

Cuando una entidad pública paga la condena impuesta en su contra dentro del plazo de 18 meses que disponía el inciso 4 del artículo 177 del C.C.A, el término de caducidad de la acción de repetición comenzará a contarse a partir de la fecha en que se hizo efectivo el pago; de lo contrario, los dos años deberán computarse desde el día siguiente al vencimiento del plazo legal para el pago.

Caso Concreto

Analizadas las argumentaciones vertidas por la parte apelante, considera la Sala que estas no pueden ser acogidas, atendiendo los precedentes jurisprudenciales que ha de tenerse como referentes, para resolver la cuestión planteada.

En efecto, es incuestionable que si bien la demanda fue presentada dentro de los dos (2) años siguientes a la realización del pago de la condena (1 de abril de 2016), dicho pago **no se hizo dentro del plazo de los 18 meses exigidos por el artículo 177 del CCA**, contados a partir del 17 de mayo de 2014, fecha en que quedó ejecutoriada la sentencia de segunda instancia, lo que de suyo implica que ese actuar no retrasó la iniciación del conteo de la caducidad y, por ende, este debe darse a partir desde el 18 de noviembre de 2015.

Con respecto a la exigencia destacada, cabe mencionar que el Consejo de Estado, al analizar la figura en bajo estudio, ha indicado que "*... es claro para la Sala que existen dos momentos a partir de los cuales puede iniciarse el cómputo del término de la caducidad del medio de control de repetición: i) a partir del día siguiente al pago efectivo de la condena, siempre que éste se haya efectuado dentro del término definido para ello por la ley o ii) desde el día siguiente al vencimiento del plazo con el que contaba la administración para hacerlo*" (subraya fuera de texto)²

Ese requisito encuentra justificación en que "*la aplicación de la figura de la caducidad en las acciones contencioso administrativas, tiene como fundamento evitar la incertidumbre que podría generarse ya sea por la eventual anulación de un acto administrativo, o el deber que podría recaer sobre el Estado de reparar el patrimonio del particular afectado por una acción u omisión suya*"³; y, particularmente, en el medio de control de repetición, la caducidad tiene por objeto "*propender por la eficiencia de la administración, al señalarle un plazo perentorio para que pueda acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo a demandar a sus funcionarios o exfuncionarios el reintegro de los pagos que haya debido realizar como resultado de su conducta dolosa o gravemente culposa*"⁴.

De ahí que el argumento utilizado por la censura, concerniente a que debe respetarse el "Acuerdo de Pago" celebrado entre las partes del proceso de reparación directa, cuyo contenido facultó el pago de la condena hasta el 1 de abril de 2016,

² Providencia del veintiséis 26 de abril de dos mil dieciocho (2018), radicación 2011-01036- 01 (52134).

³ Sentencia C-832 de 2001.

⁴ Ídem.

momento a partir de la cual la parte demandante considera inicia la contabilización del plazo de dos (2) años, no sea de recibo, porque la caducidad *“es una figura de orden público, lo que explica su carácter irrenunciable, y la posibilidad de ser declarada de oficio por parte del juez”*⁵, que tiene como fin erradicar toda incertidumbre en cabeza del eventual demandado sobre el plazo que opera para adelantar una demanda de repetición en contra de él, lo cual no es una garantía subjetiva de las partes, sino de todos los asociados, respecto de la seguridad jurídica y el debido proceso.

No en vano la Corte Constitucional⁶ señaló que *“(...) si la entidad condenada, incumpliendo la normatividad anotada, desborda los límites de tiempo señalado para el pago de las citadas condenas, ello no puede afectar el derecho al debido proceso del servidor presuntamente responsable, razón por la cual, la norma será declarada exequible bajo el entendido de que el término de caducidad de la acción empieza a correr, a partir de la fecha en que efectivamente se realice el pago, o, a más tardar, desde el vencimiento del plazo de 18 meses previsto en el artículo 177 inciso 4 del Código Contencioso Administrativo (...)”*⁷

Así las cosas, la Sala considera que le asiste razón al Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto cuando declaró probada la excepción de *caducidad*, pues se constata que lo primero que aconteció fue el vencimiento de los 18 meses para pago efectivo, previsto en el artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, toda vez que al quedar la sentencia de segunda instancia ejecutoriada el 16 de mayo de 2014, el término antes mencionado comenzó a correr desde el 17 de mayo de 2014 y hasta el 17 de noviembre de 2015.

Así las cosas, la entidad demandante contaba hasta el 17 de noviembre de 2017 para radicar la demanda de repetición; no obstante, esta se presentó el 22 de marzo de 2018, después de haberse producido el fenómeno jurídico de la caducidad.

En consecuencia, se procede a confirmar la decisión de primera instancia que declaró probada la excepción de *caducidad*.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**, en Sala Primera de Decisión,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la providencia del 26 de noviembre de 2019, proferida por el Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto, de conformidad con las consideraciones aquí expuestas.

SEGUNDO: NOTIFICAR el contenido de esta decisión a las partes, de conformidad con lo prescrito en el artículo 201 CPACA y devolver de inmediato el expediente al Juzgado Noveno Administrativo del Circuito de Pasto para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado en la sesión de la Sala Virtual de la fecha.

⁵ Sentencia C-832 de 2001.

⁶ Sentencia C-832 de 2001.

⁷ Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección B. Providencia de 15 de julio de 2019. Radicación número: 68001-23-31-000-2003-00385 01(45720).



EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
Magistrado



BEATRIZ ISABEL MELODELGADO PABÓN



ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO

Sala Unitaria de decisión

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS

San Juan de Pasto, nueve (09) de diciembre de dos mil veinte (2020)

REF.: RADICACIÓN No. : 2016 – 00295 (8957)
NATURALEZA : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE : GUILLERMO ESTRADA
DEMANDADO : CASUR
ASUNTO : SOLICITUD DE PRUEBAS EN SEGUNDA INSTANCIA

AUTO INTERLOCUTORIO

Corresponde a la Sala pronunciarse sobre la solicitud de pruebas en segunda instancia planteada por la parte demandante, en el escrito del 12 de diciembre de 2019, en que sustentó el recurso de apelación.

I. ANTECEDENTES

1. El Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Pasto, profirió sentencia el día 06 de diciembre de 2019, por medio de la cual negó las pretensiones de la demanda, siendo recurrida oportunamente por la parte demandante.

2. En la sustentación del recurso de apelación propuesto por la parte actora, solicitó: *“Se oficie a la Caja de Sueldos de Retiro de la Policía Nacional solicitándole la siguiente información:*

- *Que informe a la fecha cuantos fallos judiciales existen en las bases de datos en el cual se ordenó reajustar el factor salarial de la prima de actividad en la carrera de agentes profesionales, es decir, los que han consolidado el derecho antes del año 2003, con vigencia del decreto 1213 de 1990 y anteriores.*
- *Que informe, si existe en el régimen prestacional de la fuerza pública, dos carreras de agentes diferentes, antes de la expedición de los Decretos 2070 de 2003 y 4433 de 2004.*
- *Que informe al Despacho, si los agentes que gozan de asignación de retiro en la actualidad existe alguna diferencia, en el grado, en los factores salariales, o si de lo contrario todos son iguales, en grado, cargo y factores salariales.*
- *Que informe al Despacho si la entidad accionada, ha realizado alguna gestión ante el Gobierno Nacional, ante el Ministerio de Hacienda, ante el Congreso de la República, exponiendo el tema salarial de los agentes, especialmente en el caso de la prima de actividad como factor salarial”.*

3. El asunto fue remitido a esta Corporación para desatar el recurso de apelación, correspondiendo por reparto a este Despacho, que en auto del 14 de febrero de 2020, dispuso admitir el recurso y ordenó notificar conforme lo dispone el numeral 3º del artículo 198 del CPACA.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

En virtud de lo dispuesto por el artículo 212 del CPACA, las partes podrán pedir pruebas en esta instancia procesal, bajo los casos que taxativamente señala la norma citada.

Por lo anterior, procede la Sala a verificar si la petición de pruebas en segunda instancia se encuentra ajustada a lo dispuesto en el artículo *ibídem*, norma que refiere los únicos eventos en que la solicitud probatoria resulta procedente:

ARTÍCULO 212. OPORTUNIDADES PROBATORIAS. (...)

1. Cuando las partes las pidan de común acuerdo. En caso de que existan terceros diferentes al simple coadyuvante o impugnante se requerirá su anuencia.

2. Cuando decretadas en la primera instancia, se dejaron de practicar sin culpa de la parte que las pidió, pero solo con el fin de practicarlas o de cumplir requisitos que les falten para su perfeccionamiento.

3. Cuando versen sobre hechos acaecidos después de transcurrida la oportunidad para pedir pruebas en primera instancia, pero solamente para demostrar o desvirtuar estos hechos.

4. Cuando se trate de pruebas que no pudieron solicitarse en la primera instancia por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.

5. Cuando con ellas se trate de desvirtuar las pruebas de que tratan los numerales 3 y 4, las cuales deberán solicitarse dentro del término de ejecutoria del auto que las decreta.

PARÁGRAFO. Si las pruebas pedidas en segunda instancia fueren procedentes se decretará un término para practicarlas que no podrá exceder de diez (10) días hábiles (Subraya la Sala).

Revisada la actuación surtida en el presente asunto, considera el Despacho, que no se configuran ninguna de las circunstancias previstas en la precitada norma, aunado a que el peticionario no sustenta las razones por las cuales su solicitud resulta procedente.

En este orden, se evidencia que la ausencia de tal prueba en la primera instancia, obedece a razones que incumben a la parte demandante, al no solicitarla en la oportunidad concedida para tal efecto.

Así las cosas, con fundamento en los anteriores razonamientos este Despacho,

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR la práctica de la prueba solicitada en segunda instancia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO: En firme la decisión ingrésese al Despacho el expediente para el trámite correspondiente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
Magistrado

Firmado Por:

EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO SIN SECCIÓN DE PASTO

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

Código de verificación: **34609def957bff94d231b5f6564c04c7c33e5d7bb24bdfd02b4e3c87756dbcc0**

Documento generado en 09/12/2020 06:31:27 p.m.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Unitaria de decisión

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS

San Juan de Pasto, nueve (09) de diciembre de dos mil veinte (2020)

REF.: RADICACIÓN No. : 2015 – 00503 (7251)
NATURALEZA : NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE : MARÍA OFELIA VASQUEZ ARANGO
DEMANDADO : SECRETARÍA DE EDUCACIÓN DEL DEPARTAMENTO
DEL PUTUMAYO Y LA FIDUPREVISORA
ASUNTO : SOLICITUD DE PRUEBAS EN SEGUNDA
INSTANCIA

AUTO INTERLOCUTORIO

Corresponde a la Sala pronunciarse sobre la solicitud de pruebas en segunda instancia planteada por la parte demandante, en el escrito del 07 de noviembre de 2018, en que sustentó el recurso de apelación.

I. ANTECEDENTES

1. El Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Mocoa, profirió sentencia el día 19 de octubre de 2018, por medio de la cual negó las pretensiones de la demanda, siendo recurrida oportunamente por la parte demandante.
2. En la sustentación del recurso de apelación propuesto por la parte actora, solicitó: *“teniendo en cuenta que las entidades demandadas no aportaron la totalidad de los documentos, los cuales se encuentran en su poder, solicito que se requiera a las mismas, a fin de que aporten las certificaciones sobre los montos con que se realizó las cotizaciones al fondo de pensiones para el reconocimiento de la pensión de vejez de la señora Maria Ofelia Vázquez Arango”*.
3. El asunto fue remitido a esta Corporación para desatar el recurso de apelación, correspondiendo por reparto a este Despacho, que en auto del 10 de junio de 2019, dispuso admitir el recurso y ordenó notificar conforme lo dispone el numeral 3º del artículo 198 del CPACA.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

En virtud de lo dispuesto por el artículo 212 del CPACA, las partes podrán pedir pruebas en esta instancia procesal bajo los casos que taxativamente señala la norma citada.

Por lo anterior, procede la Sala a verificar si la petición de pruebas en segunda instancia se encuentra ajustada a lo dispuesto en el artículo *ibídem*, norma que refiere los únicos eventos en que la solicitud probatoria resulta procedente:

ARTÍCULO 212. OPORTUNIDADES PROBATORIAS. (...)

1. Cuando las partes las pidan de común acuerdo. En caso de que existan terceros diferentes al simple coadyuvante o impugnante se requerirá su anuencia.

2. Cuando decretadas en la primera instancia, se dejaron de practicar sin culpa de la parte que las pidió, pero solo con el fin de practicarlas o de cumplir requisitos que les falten para su perfeccionamiento.

3. Cuando versen sobre hechos acaecidos después de transcurrida la oportunidad para pedir pruebas en primera instancia, pero solamente para demostrar o desvirtuar estos hechos.

4. Cuando se trate de pruebas que no pudieron solicitarse en la primera instancia por fuerza mayor o caso fortuito o por obra de la parte contraria.

5. Cuando con ellas se trate de desvirtuar las pruebas de que tratan los numerales 3 y 4, las cuales deberán solicitarse dentro del término de ejecutoria del auto que las decreta.

PARÁGRAFO. Si las pruebas pedidas en segunda instancia fueren procedentes se decretará un término para practicarlas que no podrá exceder de diez (10) días hábiles (Subraya la Sala).

Revisada la actuación surtida en el presente asunto, considera el Despacho, que no se configuran ninguna de las circunstancias previstas en la precitada norma, aunado a que el peticionario no sustenta las razones por las cuales su solicitud resulta procedente.

En este orden, se evidencia que la ausencia de tal prueba en la primera instancia, obedece a razones que incumben a la parte demandante, al no solicitarla en la oportunidad concedida para tal efecto.

Así las cosas, con fundamento en los anteriores razonamientos este Despacho,

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR la práctica de la prueba solicitada en segunda instancia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta decisión.

SEGUNDO: En firme la decisión ingrésese al Despacho el expediente para el trámite correspondiente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
Magistrado

Firmado Por:

**EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO SIN SECCIÓN DE PASTO**

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

Código de verificación: **6088776728663d5855c19757717bcad97820a31bdfdb9cff88c268c524ac0c44**

Documento generado en 09/12/2020 06:31:28 p.m.

Tribunal Administrativo de Nariño

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS

San Juan de Pasto, nueve (09) de diciembre de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
REF. PROCESO:	2017-00041
RADICACIÓN INTERNA:	9405
DEMANDANTE:	LUIS ALEXANDER MORALES CARDENAS
DEMANDADO:	NACIÓN – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICIA NACIONAL

AUTO

Visto el informe secretarial que antecede y en atención a que dentro del término legal, se interpuso recurso de apelación contra la sentencia del 13 de mayo de 2020 proferida por el Juzgado Primero Administrativo de Mocoa, de conformidad con el artículo 247 numerales 1 y 2 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, encontrándose debidamente sustentado el recurso de alzada, este despacho,

RESUELVE

PRIMERO: ADMITIR el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia del 13 de mayo del 2020.

SEGUNDO: NOTIFICAR personalmente esta providencia al señor Agente del Ministerio Público de conformidad con lo dispuesto en el numeral 3º del artículo 198 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

NOTÍFIQUESE Y CÚMPLASE

EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
Magistrado

Firmado Por:

**EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO SIN SECCIÓN DE PASTO**

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

Código de verificación: **8cdb7210f9df6d555b560c8e944630b7afce2d39cab78f4493d7fb12cd06b4b1**

Documento generado en 09/12/2020 06:31:28 p.m.



TRIBUNAL Administrativo de Nariño

MAGISTRADO SUSTANCIADOR: EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS

San Juan de Pasto, nueve (09) de diciembre de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL: REPARACIÓN DIRECTA
REF. PROCESO: 2019-00118
RADICACIÓN INTERNA: 9392
DEMANDANTE: GILMA MARGARITA CÓRDOBA MEZA Y OTROS
DEMANDADO: NACIÓN – MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL Y EPS COSMITED LTDA
ASUNTO: RECHAZA RECURSO POR SUSTENTACIÓN EXTEMPORANEA

AUTO

Encontrándose este Despacho para admitir el recurso de alzada interpuesto por la parte demandante en contra de la sentencia 30 de julio de 2020, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo de Pasto, se observa lo siguiente:

I-. CONSIDERACIONES:

La ley 1437 de 2011, en el artículo 243, regula lo concerniente a la procedencia, oportunidad y trámite, del recurso de apelación así:

“Artículo 243. Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

(...)

Parágrafo. La apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente Código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil.”

Por su parte, el artículo 247 *ibídem*, respecto al trámite del recurso de apelación contra sentencias, prevé que aquellos deben cumplir con los siguientes requisitos:

- 1. El recurso deberá interponerse y sustentarse ante la autoridad que profirió la providencia, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación.*
- 2. Si el recurso fue sustentado oportunamente y reúne los demás requisitos legales, se concederá mediante auto en el que se dispondrá remitir el expediente al superior, quien decidirá de plano si no se hubiese pedido la*

TRIBUNAL Administrativo de Nariño

práctica de pruebas. Si las partes pidieron pruebas, el superior decidirá si se decretan según lo previsto en este Código.

3. *Recibido el expediente por el superior, si este encuentra reunidos los requisitos decidirá sobre su admisión.*
4. *Admitido el recurso o vencido el término probatorio si a él hubiere lugar, el superior señalará fecha y hora para la audiencia de alegaciones y juzgamiento, que deberá llevarse a cabo en un término no mayor a veinte (20) días. Si el Magistrado Ponente considera innecesaria la celebración de audiencia ordenará, mediante auto que no admite recurso alguno, la presentación de los alegatos por escrito dentro de los diez (10) días siguientes, caso en el cual dictará sentencia en el término de los veinte (20) días siguientes. En las mismas oportunidades concedidas a las partes para alegar podrá el Ministerio Público presentar el concepto si a bien lo tiene. Texto subrayado Modificado por el art. 623, Ley 1564 de 2012.*
5. *En la audiencia de alegaciones y juzgamiento se aplicarán las mismas reglas establecidas para esa audiencia en primera instancia.*
6. *En la sentencia se ordenará devolver el expediente al juez de primera instancia para su obediencia y cumplimiento.”*

De la normas citadas se desprende: (i) que son apelables las sentencias de primera instancia proferidas por los Jueces; (ii) **El recurso deberá interponerse y sustentarse** ante el juez que profirió la sentencia, dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación; y (iii) **Si el recurso fue sustentado oportunamente y reúne los demás requisitos legales**, se concederá mediante auto en el que se dispondrá remitir el expediente al superior.

Ahora bien, en el *sub exámine*, se tiene que:

El Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Pasto, profirió sentencia el 30 de julio de 2020, y la notificación de la misma, se surtió el 03 de agosto del mismo año, a través del correo electrónico conforme a lo previsto en el Artículo 203 de la Ley 1437 de 2011.

El 12 de agosto de los corrientes, la parte demandante interpuso la alzada, sin la debida sustentación.

El 20 de agosto de 2020, la parte demandante, presenta un nuevo escrito de recurso, el cual, si bien se encuentra sustentado, se hizo fuera del término legal, toda vez que, debió interponerse hasta el día 19 de agosto de 2020.

De lo anteriormente expuesto, se concluye que, la sustentación del recurso de apelación presentado por la parte demandante, fue interpuesto de forma extemporánea, razón por la cual será rechazado.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Nariño, Sala Unitaria de Decisión,



TRIBUNAL Administrativo de Nariño

RESUELVE

- PRIMERO:** **RECHAZAR** por sustentación extemporánea, el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, en contra de la sentencia Proferida el 30 de julio de 2020, por el Juzgado Quinto Administrativo de Pasto.
- SEGUNDO:** En firme este proveído, remítase el expediente al juzgado de origen, previa desanotación en los libros radicadores y en el sistema siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
Magistrado

Firmado Por:

EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO SIN SECCIÓN DE PASTO

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

Código de verificación: **dc4d854acf41bac5f83c33134b5b887a6461f1b3f1f23ed2ecf173a356e822f3**

Documento generado en 09/12/2020 06:31:27 p.m.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO SALA UNITARIA

MAGISTRADO PONENTE: EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS

San Juan de Pasto, miércoles, nueve (09) de diciembre de dos mil veinte (2020)

REF.: : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL
DECRETO NO.114 DEL 01 DE OCTUBRE DE
2020, EXPEDIDO POR EL ALCALDE
MUNICIPAL DE FUNES(N)

RADICACIÓN : 5200123330002020 -01058-00

ASUNTO : NO AVOCA CONOCIMIENTO

AUTO INTERLOCUTORIO

Procede la Sala Unitaria a estudiar el proceso de la referencia, en ejercicio del *Control Inmediato de Legalidad*, previa verificación del cumplimiento de la disposición contenida en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

I. ANTECEDENTES

1.1. Mediante correo electrónico remitido por la Oficina Judicial de Pasto, correspondió a esta Corporación por reparto, el 07 de octubre de 2020, conocer del asunto de la referencia.

1.2. De conformidad con el Artículo 151 del CPACA, es competencia de los Tribunales Administrativos conocer en única instancia, del Control Inmediato de Legalidad *de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y en desarrollo de los decretos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales*, cuya competencia corresponderá al Tribunal del lugar donde se expidan.

1.3. Con el fin de adelantar el examen señalado, se dispondrá dar aplicación al trámite previsto en el artículo 185 del CPACA, en concordancia con lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, que frente a la oportunidad para ejercer el control de legalidad dispone:

(...) Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

1.4. Ahora bien, corresponde a esta Corporación establecer si el acto administrativo susceptible de control, esto es, el Decreto No.114 del 01 de octubre

de 2020, “Por medio del cual se da cumplimiento a las instrucciones impartidas en el decreto legislativo 1297 de 2020 del Gobierno Nacional, en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID -19, y el mantenimiento del orden público y se decreta el asilamiento selectivo con distanciamiento individual responsable” reúne los requisitos dispuestos para ejercer el control de legalidad, previo estudio de las siguientes

II. CONSIDERACIONES

2.1. Estudio de procedencia de los decretos proferidos en virtud de la declaratoria de Estado de Emergencia

El artículo 215 de la Constitución Política dispone, que cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, *declarar el Estado de Emergencia* por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

En concordancia, la Ley 137 de 1994 “*Ley Estatutaria de los Estados de Excepción*”, en su artículo 20 ha precisado que; “*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.*” En ese mismo sentido fue desarrollado por el artículo 136¹ de la Ley 1437 de 2011.

Conforme lo anterior, es claro que el medio de control de que trata el artículo 136, solo resulta procedente para aquellos decretos tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

En virtud de la anterior, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, mediante los 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.

¹ **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.
Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

2.2 Estudio del acto sometido a control inmediato de legalidad

El artículo 185 del CPACA, dispone los requisitos formales, y señala que; tan solo se debe aportar copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 ibídem, el cual fue allegado en el escrito respectivo, no obstante, frente a los requisitos de fondo, se advierte que el acto sometido a control de legalidad no cumple con las condiciones mínimas para predicar su procedencia.

Lo anterior por cuanto, el acto administrativo sometido a control, esto es el Decreto No.114 del 01 de octubre de 2020, *“POR MEDIO DEL CUAL SE DA CUMPLIMIENTO A LAS INSTRUCCIONES IMPARTIDAS EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1297 DE 2020 DEL GOBIERNO NACIONAL, EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID -19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO Y SE DECRETA EL ASILAMIENTO SELECTIVO CON DISTANCIAMIENTO INDIVIDUAL RESPONSABLE”*, no fue en razón de la declaratoria de emergencia, económico, social y ecológica en todo el territorio Nacional, mediante la expedición de los Decretos 417 y 637 de 2020 emanados por el Presidente de la República.

En ese orden, el acto administrativo objeto de estudio, hace alusión a las medidas implementadas por el Alcalde Municipal, en virtud de las atribuciones y competencias que como primera autoridad municipal ostenta, de donde deviene su improcedencia.

Al respecto, 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)”². (Subraya fuera de texto)

Por lo anterior, 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 ordenes diferentes a las que tienen el carácter de legislativas, proferidas

² 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.

por el gobierno nacional, con ocasión de las facultades consagradas en los citados artículos 214 y 215 de la Constitución.

Por lo antes expuesto, es claro que no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del citado Decreto municipal, de acuerdo con lo establecido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, como quiera que, este, se expidió, bajo las pautas de la ley 1551 de 2012 modificado por el artículo 91 de la ley 136 de 1994, respecto al ejercicio de las funciones del alcalde municipal en relación al mantenimiento del orden público.

Además, se fundamenta en la resolución 666 de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y protección social, que hace relación a los protocolos de bioseguridad que se recomienda practicar para la disminución de la propagación del Covid 19, relacionando los Decretos No. 418 de 2020, 539 del 13 de abril de 2020, 1168 de 2020 y 1297 del 29 de septiembre de 2020, con el propósito de preservar la vida y la salud de los habitantes del territorio, disponiendo un “*aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable*” a fin de evitar el contacto y la propagación del Coronavirus Covid- 19 y el decreto de toque de queda.

Así las cosas y de conformidad con lo anterior, no se encuentra configurado en su plenitud el *presupuesto objetivo* exigido por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, –*que el acto se haya expedido al amparo de un decreto de desarrollo legislativo de estado de excepción*–, toda vez, que su sustento jurídico está basado en la emergencia sanitaria y no en el estado de excepción; por lo que no existe mérito para avocar de oficio el conocimiento a través del control inmediato de legalidad.

Se aclara que esta decisión no comporta el carácter de cosa juzgada, pues, no se predicen los efectos procesales de dicha figura en cuanto a su inmutabilidad, vinculación y definición, y en tal medida será pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, conforme al medio de control procedente y en aplicación el procedimiento regido en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

Finalmente, al no cumplirse con los requisitos mínimos necesarios para iniciar el proceso de control automático de legalidad en los términos del numeral 3 del artículo 185 del CPACA, no se avocará conocimiento en el asunto de la referencia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Nariño, Sala Unitaria,

RESUELVE

PRIMERO: NO AVOCAR el control inmediato de legalidad del Decreto No.114 del 01 de octubre de 2020, “*POR MEDIO DEL CUAL SE DA CUMPLIMIENTO A LAS INSTRUCCIONES IMPARTIDAS EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1297 DE 2020 DEL GOBIERNO NACIONAL, EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID -19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO Y SE DECRETA EL ASILAMIENTO SELECTIVO CON DISTANCIAMIENTO INDIVIDUAL RESPONSABLE*” proferido por el Alcalde de Funes (N)

SEGUNDO: La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que contra el aludido acto administrativo general, procederá los medios de control pertinentes, en aplicación con el procedimiento regido en nuestra codificación procedimental y contenciosa administrativa o demás normas concordantes, en el evento que sea demandado.

TERCERO: Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea notificada por vía electrónica a la autoridad remitente (Alcalde del Municipio de Funes (N)) y a su vez que sea comunicada en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

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

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
Magistrado

Firmado Por:

EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO SIN SECCIÓN DE PASTO

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

Código de verificación: **e6e604d9309a8c1f3511fc2cf64d3710ec08e87a172b71ddc4e27da3aa4f039b**

Documento generado en 09/12/2020 06:42:00 p.m.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO SALA UNITARIA

MAGISTRADO PONENTE: EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS

San Juan de Pasto, miércoles, nueve (09) de diciembre de dos mil veinte (2020)

REF.: : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL
DECRETO NO.146 DEL 09 DE OCTUBRE DE
2020, EXPEDIDO POR LA ALCALDESA
MUNICIPAL DE SANDONÁ (N)

RADICACIÓN : 5200123330002020 -01070-00

ASUNTO : NO AVOCA CONOCIMIENTO

AUTO INTERLOCUTORIO

Procede la Sala Unitaria a estudiar el proceso de la referencia, en ejercicio del *Control Inmediato de Legalidad*, previa verificación del cumplimiento de la disposición contenida en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

I. CONSIDERACIONES

1.1. Mediante correo electrónico remitido por la Oficina Judicial de Pasto, correspondió a este Despacho, en virtud del reparto de fecha 15 de octubre de 2020, conocer del asunto de la referencia.

1.2. De conformidad con el Artículo 151 del CPACA, es competencia de los Tribunales Administrativos conocer en única instancia, del Control Inmediato de Legalidad *de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y en desarrollo de los decretos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales*, cuya competencia corresponderá al Tribunal del lugar donde se expidan.

1.3. Con el fin de adelantar el examen señalado, se dispondrá dar aplicación al trámite previsto en el artículo 185 del CPACA, en concordancia con lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, que frente a la oportunidad para ejercer el control de legalidad establece:

(...) Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

1.4. Ahora bien, corresponde a esta Corporación establecer si el acto administrativo susceptible de control, esto es, esto es, el Decreto No.146 del 09 de octubre de 2020, *“Por medio del cual se decreta la medida de ley seca en el Municipio de Sandoná y se dictan disposiciones complementarias”* reúne los requisitos dispuestos para ejercer el control de legalidad, previo estudio de las siguientes

II. CONSIDERACIONES

2.1. Estudio de procedencia de los decretos proferidos en virtud de la declaratoria de Estado de Emergencia

El artículo 215 de la Constitución Política dispone, que cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, *declarar el Estado de Emergencia* por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

En concordancia, la Ley 137 de 1994 *“Ley Estatutaria de los Estados de Excepción”*, en su artículo 20 ha precisado que; *“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.”* En ese mismo sentido fue desarrollado por el artículo 136¹ de la Ley 1437 de 2011.

Conforme lo anterior, es claro que el medio de control de que trata el artículo 136, solo resulta procedente para aquellos decretos tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

En virtud de la anterior, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, mediante los 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.

¹ **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.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

2.2. Estudio del acto sometido a control inmediato de legalidad

El artículo 185 del CPACA, dispone los requisitos formales, y señala que; tan solo se debe aportar copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 ibídem, el cual fue allegado en el escrito respectivo, no obstante, frente a los requisitos de fondo, se advierte que el acto sometido a control de legalidad no cumple con las condiciones mínimas para predicar su procedencia.

Lo anterior por cuanto, el acto administrativo sometido a control, esto es el Decreto No.146 del 09 de octubre de 2020, *"POR MEDIO DEL CUAL, SE DECRETA LA MEDIDA DE LEY SECA EN EL MUNICIPIO DE SANDONA Y SE DICTAN DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS"*, proferido por la alcaldesa de Sandoná(N), no se expidió en virtud de la declaratoria de emergencia, económico, social y ecológica que se decretó en todo el territorio Nacional, a través de los actos administrativos proferidos por el presidente de la República en los Decretos 417 y 637 de 2020.

Tal es así que el acto administrativo objeto de estudio, hace alusión a las medidas implementadas por la Alcaldesa Municipal, con fundamento en las atribuciones y competencias que como primera autoridad municipal ostenta, tales como la función de policía que ejercen las autoridades administrativas por mandato constitucional, y en virtud de la Ley 1801 de 2016.

Al respecto el H. Consejo de Estado, precisó, la diferencia de las medidas adoptadas por la administración y las dictadas en el estado de excepción, a saber;

"Un análisis del control inmediato de legalidad de las disposiciones dictadas en el marco de un estado de excepción exige identificar las distintas clases de "medidas de carácter general" que se profieren en virtud del ejercicio de la función administrativa; es decir, definir el bloque de legalidad interno a partir del cual se ejerce dicho control. En ese orden, se observa que existen normas derivadas de la potestad reglamentaria, actos administrativos de carácter general y actos derivados de la potestad instructiva.

Dichas facultades especiales de reglamentación encuentran su fundamento en la autonomía reconocida por la Constitución Política a ciertas autoridades, y están limitadas, materialmente, por el mandato constitucional a cuyo desarrollo están obligados, como formalmente, por las condiciones impuestas para su ejercicio.

La potestad de expedir actos administrativos generales, se relaciona con la expresión inherente de la administración de proferir actos unilaterales encaminados a producir efectos jurídicos, y se forma por la concurrencia de elementos de tipo subjetivo (órgano competente), objetivo (presupuestos de hecho a partir de un contenido en el que se identifique objeto, causa, motivo y finalidad, y elementos esenciales referidos a la efectiva expresión de una voluntad unilateral emitida en ejercicio de la función administrativa) y formal (procedimiento de expedición).

Por lo antes expuesto, es claro que no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del citado Decreto municipal, de acuerdo con lo

establecido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, como quiera que, éste fue expedido por la Alcaldesa del municipio de Sandoná (N), bajo las pautas de la ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la ley 1551 de 2012, ley 1801 de 2016, y el Decreto Nacional 1740 de 2017, con el propósito de restablecer el orden público y proteger la vida de los habitantes del Municipio de Sandoná, restringiendo el expendio y consumo de bebidas embriagantes, mediante la medida catalogada como “ley seca”.

Así las cosas y de conformidad con lo anterior, no se encuentra configurado en su plenitud el *presupuesto objetivo* exigido por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, *–que el acto se haya expedido al amparo de un decreto de desarrollo legislativo de estado de excepción–*, toda vez que su sustento jurídico se encuentra encaminado a dar cumplimiento a la competencia de policía de los alcaldes en situaciones de emergencia y calamidad y no en estado de excepción; en vista de que las decisiones adoptadas en el acto administrativo corresponden al ejercicio de competencias previstas en el ordenamiento jurídico ordinario, de manera que, no existe mérito para avocar de oficio el conocimiento a través del control inmediato de legalidad.

Se aclara que esta decisión no comporta el carácter de cosa juzgada, pues, no se predicán los efectos procesales de dicha figura en cuanto a su inmutabilidad, vinculación y definición, y en tal medida será pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, conforme al medio de control precedente y en aplicación el procedimiento regido en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Nariño, Sala Unitaria,

RESUELVE

PRIMERO: NO AVOCAR el control inmediato de legalidad del Decreto No.146 del 09 de octubre de 2020, *“POR MEDIO DEL CUAL, SE DECRETA LA MEDIDA DE LEY SECA EN EL MUNICIPIO DE SANDONA Y SE DICTAN DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS”*, proferido por la alcaldesa de Sandona (N),

SEGUNDO: La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que, contra el aludido acto administrativo general, procederá los medios de control pertinentes, en aplicación con el procedimiento regido en nuestra codificación procedimental y contenciosa administrativa o demás normas concordantes, en el evento que sea demandado.

TERCERO: Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea notificada por vía electrónica a la autoridad remitente (la Alcaldesa del Municipio de Sandona (N)) y a su vez que sea comunicada en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

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

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
Magistrado

Firmado Por:

**EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO SIN SECCIÓN DE PASTO**

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

Código de verificación: **dcaa9d56ced55e11294006a3b8069a6a2ffa18a4dfbab18cec245b754eb69d8a**

Documento generado en 09/12/2020 06:42:00 p.m.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO Sala Unitaria

MAGISTRADO PONENTE EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS

San Juan de Pasto, miércoles, nueve (09) de diciembre de dos mil veinte (2020)

INSTANCIA : ÚNICA
MEDIO DE CONTROL : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
RADICACIÓN : 2020 -00471
REFERENCIA : RESOLUCIÓN 79 A DEL 13 ABRIL DEL 2020
ALCALDÍA MUNICIPAL DE SANDONÁ
ASUNTO : DECLARA IMPROCEDENTE MEDIO DE CONTROL

AUTO INTERLOCUTORIO

El Tribunal Administrativo de Nariño en Sala Unitaria, en virtud de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 136 y 151 de la Ley 1437 de 2011, procede a verificar la viabilidad del control inmediato de legalidad de la Resolución No. 79 A del 13 de abril del 2020, “*Por medio del cual se adopta el plan de contingencia frente al manejo, traslado y disposición final de cadáveres como consecuencia de la emergencia sanitaria ocasionada por el CORONAVIRUS (COVID -19)*”, expedido por la Alcaldesa Municipal de Sandoná (N).

I. PARTE DESCRIPTIVA

1. IDENTIFICACIÓN DEL TEMA DE DECISIÓN

1.1. Acto objeto de control¹

Mediante Resolución No. 79A del 13 de abril del 2020, la Alcaldesa Municipal de Sandoná (N), es uso de las atribuciones constitucionales y legales, en especial las que le confieren los artículos 311 y 315 de la constitución política y el Decreto 111 de 1996, ordenó “*Adoptar el Plan de Contingencia frente al manejo, traslado y disposición final de cadáveres de que trata el Plan de Acción Especifico en el Municipio de Sandoná para la atención de los efectos que ocasione el ingreso del Virus COVID-19*”, asignando un presupuesto adicional para la financiación del plan de contingencia.

1.2. Antecedentes procesales

Mediante auto proferido el 27 de abril del 2020², se avocó conocimiento del mencionado acto y se 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 diez (10) días de un aviso a la comunidad en la página web de la Rama Judicial –

¹ Si bien no se aportó por la entidad, el acto administrativo objeto de control se encuentra publicado en la página web del municipio de Pasto, en el siguiente link: file:///C:/Users/csj/Downloads/dec_0252_18_jun_2020.pdf

² Documento N° 3 del expediente administrativo

Medidas Covid 19³, para que los ciudadanos intervinieran dentro del proceso, decretar la práctica de prueba y correr traslado por el término de diez (10) días al Ministerio Público para que rinda su concepto.

1.3. Intervenciones

1.3.1. Gobernación de Nariño⁴

Analiza los aspectos formales, objetivos y subjetivos propios del Resolución No. 79A del 13 de abril del 2020, proferido por la Alcaldesa Municipal de Sandoná (N), como expresión de la voluntad administrativa unilateral encaminado a producir efectos jurídicos, verificando que los mismos se cumplen en el presente asunto, si se tiene en cuenta que dicho acto administrativo se encuentra conforme con las normas superiores, tal y como lo dispone el artículo 20 de la ley 137 del 1994 en concordancia a lo expuesto en el artículo 136 del CPACA

Precisa, que la Resolución proferida por la Alcaldesa Municipal de Sandoná (N) se expidió en desarrollo de los Decretos Legislativos expedidos por el Presidente de la Republica, que tienen como finalidad conjurar los efectos de la pandemia generada por el virus COVID 19, asentando las herramientas jurídicas y administrativas en la función administrativa desplegada en el Municipio de Sandoná, dado que esta, es una manifestación de la potestad reglamentaria que la Constitución Política le otorga a los alcaldes municipales en su artículo 315, pues se ocupa de desarrollar las medidas establecidas con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en el territorio nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

Con fundamento en lo anterior solicitó la declaración de legalidad de la Resolución 79A del 13 de abril de 2020, por cuanto ésta fue expedida en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de Decretos Legislativos expedidos por el gobierno nacional, sin exceder ni restringir las disposiciones legales que reglamenta, así como ninguna otra disposición de rango legal y constitucional.

1.3.2. Ministerio del Interior⁵

Guardo silencio

1.4. Concepto del Ministerio Público⁶

Manifiesta que una vez revisado el contenido del acto sometido a control de legalidad, se advierte que fue dictado en ejercicio de la función administrativa, y no como desarrollo de los Decretos Legislativos proferidos por el Presidente de la Republica “durante” la declaratoria del Estado de Excepción a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, como consecuencia de la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.

³ <https://www.ramajudicial.gov.co/web/control-de-legalidad-tribunal-administrativo-de-narino/avisos>

⁴ Documento 5 del expediente electrónico

⁵ Documento 7 del expediente electrónico

⁶ Documento 7 ibidem

Considera que, de acuerdo al contenido de la Resolución 079 A del 13 de abril del 2020, se colige que si bien es un acto de carácter general, expedido en ejercicio de función administrativa y con el propósito de adoptar medidas en pro de evitar el contagio del virus COVID-19 en el Municipio de Sandoná – Nariño, con dicha decisión no se desarrolla o ejecuta disposiciones previstas en el Decreto 417 de 2020 o los demás decretos legislativos suscritos por el Ejecutivo Nacional, en torno a la declaratoria del estado de excepción por emergencia económica y social.

Adujo que el acto administrativo objeto de control, no se expidió en desarrollo de un decreto legislativo, sino uno proferido en ejercicio de competencias ordinarias en materia administrativa por parte del Alcalde municipal, lo que hace que no pueda ser objeto del medio de control establecido en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

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 Sandoná (N) en el asunto de la referencia.

2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala dilucidar si,

¿ La Resolución No. 79A del 13 de abril del 2020, por medio de la cual se *“Adopta el Plan de Contingencia frente al manejo, traslado y disposición final de cadáveres de que trata el Plan de Acción Específico en el Municipio de Sandoná para la atención de los efectos que ocasione el ingreso del Virus COVID-19”*, proferido por la Alcaldesa Municipal de Sandoná (N), cumple con los requisitos para realizar control inmediato de legalidad?

Con el fin de dar respuesta al problema jurídico planteado, la Sala abordará los siguientes temas: (i) el control inmediato de legalidad en el marco del estado de excepción denominado *“Emergencia Económica, Social y Ecológica”* decretado por el Gobierno Nacional a través de los Decretos 417 y 637 de 2020; y, (ii) cumplimiento de los requisitos para la procedibilidad del medio de control.

(i) El control inmediato de legalidad en el marco del estado de excepción denominado “Emergencia Económica, Social y Ecológica” declarado por el Gobierno Nacional a través de los Decretos 417 y 637 de 2020

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)”⁷.
(Subraya fuera de texto)*

Requisitos los anteriores que han sido reiterados por la Alta Corporación en recientes pronunciamientos⁸, con ocasión del estado de emergencia Económica, Social y Ecológica declarada en dos oportunidades por el Gobierno Nacional⁹, 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:

*“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)*

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ Decreto N° 417 del 17 de marzo de 2020 y Decreto 637 N° del 6 de mayo de 2020.

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 ordenes 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 en todo el territorio nacional, mediante los 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 verificar la naturaleza del decreto legislativo en los que se fundamenta las disposiciones territoriales que compete estudiar a este Tribunal, pues aquellos deben cumplir con los requisitos de conexidad y proporcionalidad a los que hace referencia la Corte Constitucional en sentencia C-723 de 2015, que consisten 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) Cumplimiento de los requisitos para la procedibilidad del medio de control

El trámite del control inmediato de legalidad implica definir, en cada caso, si se reúnen las condiciones establecidas por la ley y la jurisprudencia, en la medida que dicho cumplimiento determinará la competencia del juez de conocimiento para estimar la legalidad del acto, lo cual podrá definirse al momento de avocar conocimiento o en la sentencia que ponga fin al trámite.

Como se indicó líneas atrás, de los artículos 20 y 136 de la Ley 137 de 1994 y 1437 de 2011, respectivamente, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha estimado que para que un acto sea pasible de este medio de control, deben concurrir las siguientes condiciones:

- Que se trate de un acto de contenido general

La revisión de las decisiones adoptadas por el Municipio de Sandoná (N) mediante **Resolución No. 79A del 13 de abril del 2020**, permite concluir que ellas son generales y abstractas, en la medida en que no crean, modifican o extinguen una situación jurídica particular, ni se ocupan de alguna específica, pues por el contrario a través de las mismas la Alcaldesa Municipal, es uso de las atribuciones constitucionales y legales, en especial las que le confieren el artículo 315 de la constitución política de Colombia y el Decreto 111 de 1996, adoptó el plan de contingencia frente al manejo, traslado y disposición final de cadáveres, de que trata el plan de acción específico en el Municipio de Sandoná.

En estas condiciones, se encuentra satisfecho el primer presupuesto de procedibilidad del medio de control en estudio.

- **Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa**

Entendiéndose la función administrativa como el conjunto de tareas y actividades que deben cumplir los diferentes órganos del Estado, para el desarrollo de sus funciones y el cumplimiento de sus fines y cometidos, se tiene que, a nivel local, dicha función se encuentra a cargo de los alcaldes, quienes en virtud de lo dispuesto en el artículo 314 de la Constitución Política, ostentan la calidad de representantes legales de los municipios y, en consecuencia, ejercen las atribuciones que les confiere el artículo 315 *ibídem*.

Pues bien, teniendo en cuenta que mediante **Resolución No. 79A del 13 de abril del 2020** se adoptan medidas de salubridad, sin sustento en uno o varios actos legislativos expedido por el Gobierno Nacional en vigencia del estado de excepción, es evidente que con dicho acto se están ejerciendo funciones ordinarias de carácter administrativo por parte de la Alcaldesa Municipal de Sandoná (N).

- **Que el acto desarrolle uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción**

De particular importancia resulta el último de los requisitos cuya concurrencia se hace necesaria para que proceda el respectivo control inmediato de legalidad, pues, finalmente, es esta condición la que le otorga sentido al mecanismo. En efecto, para la procedencia del medio de control previsto en el artículo 136 del CPACA, es necesario que el acto de carácter general sea dictado en desarrollo de los decretos legislativos expedidos en el estado de excepción.

De manera que, se hace necesario establecer si los actos que serán sometidos al control inmediato desarrollan o no los actos legislativos expedidos en el estado de excepción, pues en el evento en que el acto objeto de análisis responda al ejercicio de facultades ordinarias, esto es, sea el resultado del desarrollo de la normativa preexistente al estado de excepción y, por lo tanto, dispuesta en el ordenamiento jurídico de la “normalidad”, y a la que se podría acudir aún para superar circunstancias intempestivas, súbitas o anormales, sin que sea menester una declaratoria de estado de emergencia, **el control inmediato no sería el mecanismo procedente**.

En efecto, la **Resolución No. 79A del 13 de abril del 2020**, proferida la Alcaldesa Municipal de Sandoná (N), sólo posee sustento constitucional y legal los artículos 311 y 315 de la Constitución Política que regula el tema de las funciones de los alcaldes.

De esta manera, se advierte que la **Resolución No. 79A del 13 de abril del 2020** no cumple con el requisito tercero para realizar control inmediato de legalidad; esto es, “*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)¹⁰. (Subraya fuera de texto).

Lo anterior por cuanto, si bien en la **Resolución No. 79A del 13 de abril del 2020** se cita el Decreto 417 de 2020 dictado por el Presidente de la República con ocasión de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada, de la lectura del acto administrativo objeto de control, se infiere que busca adoptar medidas de salubridad, con base en normas que son aplicables en estado de normalidad, y no se fundamentan en un decreto de desarrollo legislativo de estado de excepción, que procuren contener los efectos de la crisis.

Todo lo cual se traduce en que la disposición remitida no reúne los requisitos para que sea objeto de control inmediato de legalidad, dado que no desarrolla ninguno de los decretos legislativos del Estado de Excepción declarados por el Presidente de la República de Colombia, mediante los Decretos 417 y 637 de 2020.

Conforme lo expuesto, se tiene que el decreto remitido en la presente causa por la Alcaldía Municipal de Sandoná (N), no es susceptible del control inmediato de legalidad, por lo tanto, la Sala se abstendrá de realizar dicho análisis y revocará el auto que lo avocó.

En todo caso, ello no implica que dicho acto administrativo no pueda ser censurado posteriormente, incluso, por la misma Administración Municipal 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 27 de abril del 2020, mediante el cual se **AVOCÓ** el control inmediato de legalidad respecto la Resolución No. 79A del 13 de abril del 2020, expedida por la Alcaldesa Municipal de Sandoná (N), por las razones expuestas.

SEGUNDO: ABSTENERSE de realizar el control inmediato de legalidad respecto de la Resolución No. 79A del 13 de abril del 2020, expedida por la Alcaldesa Municipal de Sandoná (N), 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 Municipal de Sandoná (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.

¹⁰ 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.

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

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y ARCHÍVESE EL EXPEDIENTE

EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
Magistrado

Firmado Por:

EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO SIN SECCIÓN DE PASTO

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

Código de verificación: **f59d6ac879b0ba29ff4c3a7783a5b09ff66c75bbfc0fba3e498608291f4756e9**

Documento generado en 09/12/2020 06:41:59 p.m.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO Sala Unitaria

MAGISTRADO PONENTE EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS

San Juan de Pasto, miércoles, nueve (09) de diciembre de dos mil veinte (2020)

INSTANCIA : ÚNICA
MEDIO DE CONTROL : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
RADICACIÓN : 2020 -00913
REFERENCIA : DECRETO 96 DEL 30 DE JULIO DEL 2020
ALCALDÍA MUNICIPAL ILES
ASUNTO : DECLARA IMPROCEDENTE MEDIO DE CONTROL

AUTO INTERLOCUTORIO

El Tribunal Administrativo de Nariño en Sala Unitaria, en virtud de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 136 y 151 de la Ley 1437 de 2011, procede a verificar la viabilidad del control inmediato de legalidad del Decreto 96 de 30 de julio del 2020, “*Por medio del cual se dictan disposiciones para atender la emergencia sanitaria y prevenir la propagación del virus COVID 19 en la Alcaldía del Municipio de Iles en cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto 491 de 2020*”, expedido por el Alcalde Municipal de Iles (N).

I. PARTE DESCRIPTIVA

1. IDENTIFICACIÓN DEL TEMA DE DECISIÓN

1.1. Acto objeto de control¹

Mediante Decreto 96 de 30 de julio del 2020, el Alcalde Municipal de Iles (N), es uso de las atribuciones constitucionales y legales, en especial las que le confieren los artículos 315 de la constitución política, la Ley 136 de 1.994 y la Ley 551 de 2012, ordenó “*Por medio del cual se dictan disposiciones para atender la emergencia sanitaria y prevenir la propagación del virus COVID19 en la Alcaldía del Municipio de Iles en cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto 491 de 2020*”, con la finalidad de implementar el teletrabajo en la Alcaldía Municipal.

1.2. Antecedentes procesales

Mediante auto proferido el 06 de agosto del 2020², se avocó conocimiento del mencionado acto y se 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 diez (10) días de un aviso a la comunidad en la página web de la Rama Judicial –

¹ Si bien no se aportó por la entidad, el acto administrativo objeto de control se encuentra publicado en la página web del municipio de Pasto, en el siguiente link: file:///C:/Users/csj/Downloads/dec_0252_18_jun_2020.pdf

² Documento N° 4 del expediente administrativo

Medidas Covid 19³, para que los ciudadanos intervinieran dentro del proceso, decretar la práctica de prueba y correr traslado por el término de diez (10) días al Ministerio Público para que rinda su concepto.

1.3. Intervenciones

1.4. Alcaldía Municipal de Iles

Adujo que en el en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica ordenada por el Gobierno Nacional y en procura de mitigar la propagación de la Pandemia de Coronavirus o Covid-19 sobre todo en los funcionarios y trabajadores de la Administración de Iles, La Alcaldía Municipal, expidió el Decreto No. 096 del 30 de julio del 2020, con el fin de implementar el teletrabajo.

Señaló que atendiendo a lo dispuesto en el artículo 185 del CPACA, el 02 de agosto del 2020, se remitió el acto administrativo a esta Corporación para adelantar el trámite de control de legalidad.

Solicitó se avoque el conocimiento del asunto, y se brinde el tramite favorable dentro del procedimiento, dando en cumplimiento del Artículo 136 y 138 del CPACA, en concordancia con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

1.4.1. Gobernación de Nariño⁴

Analiza los aspectos formales, objetivos y subjetivos propios del Decreto 96 de 30 de julio del 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Iles (N), como expresión de la voluntad administrativa unilateral encaminado a producir efectos jurídicos, verificando que los mismos se cumplen en el presente asunto, si se tiene en cuenta que dicho acto administrativo se encuentra conforme con las normas superiores, tal y como lo dispone el artículo 20 de la ley 137 del 1994 en concordancia a lo expuesto en el artículo 136 del CPACA

Precisa, que el Decreto 96 de 30 de julio del 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Iles (N) se expidió en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo del Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo del 2020, que expresamente señala, para evitar el contacto entre las personas, propiciar el distanciamiento social y hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, las autoridades, entre las que se encuentra el municipio, velarán por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Considera que el decreto sometido a control de legalidad tiene por objeto desarrollar la función administrativa en aras de garantizar la salud pública y en general ejecutar acciones administrativas encaminadas a prevenir, contener y conjurar los efectos que la propagación del virus COVID 19 puede ocasionar en el Municipio.

Con fundamento en lo anterior solicito la declaración de legalidad del Decreto 96 de 30 de julio del 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Iles (N), por cuanto este fue expedida en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de Decretos

³ <https://www.ramajudicial.gov.co/web/control-de-legalidad-tribunal-administrativo-de-narino/avisos>

⁴ Documento 8 del expediente electrónico

Legislativos expedidos por el gobierno nacional, sin exceder ni restringir las disposiciones legales que reglamenta, así como ninguna otra disposición de rango legal y constitucional.

1.4.2. Ministerio del Interior⁵

Guardo silencio

1.5. Concepto del Ministerio Público⁶

Manifiesta que una vez revisado el contenido del acto sometido a control de legalidad, se advierte que fue dictado en ejercicio de la función administrativa, y no como desarrollo de los Decretos Legislativos proferidos por el Presidente de la República “durante” la declaratoria del Estado de Excepción a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, como consecuencia de la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.

Dijo que el Decreto 096 del 30 de junio del 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Iles – Nariño, por el cual se modifica el horario de trabajo y da prevalencia al trabajo en casa, para los servidores públicos y contratistas de las dependencias y entidades de la Administración Municipal, se ajusta en su contenido a los lineamientos emitidos por el Nivel Central frente a la emergencia Económica, Social y Ecológica decretada en Colombia, pues se profirió en desarrollo del Decreto 491 del 2020.

Enfaticó en la legalidad del Decreto 096 del 30 de junio del 2020, por su consonancia con el decreto nacional que desarrolla, y porque se trata de una medida que resulta oportuna para prevenir el contagio del COVID 19, causada por la declaratoria del estado de emergencia.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

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 Iles (N) en el asunto de la referencia.

2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala dilucidar si,

¿ El Decreto 096 del 30 de junio del 2020, “*Por medio del cual se dictan disposiciones para atender la emergencia sanitaria y prevenir la propagación del virus COVID 19 en la Alcaldía del Municipio de Iles en cumplimiento a lo dispuesto en el Decreto 491 de 2020*”,

⁵ Documento 7 del expediente electrónico

⁶ Documento 7 ibidem

proferido por el Alcalde Municipal de Iles (N), cumple con los requisitos para realizar control inmediato de legalidad?

Con el fin de dar respuesta al problema jurídico planteado, la Sala abordará los siguientes temas: (i) el control inmediato de legalidad en el marco del estado de excepción denominado “*Emergencia Económica, Social y Ecológica*” decretado por el Gobierno Nacional a través de los Decretos 417 y 637 de 2020; y, (ii) cumplimiento de los requisitos para la procedibilidad del medio de control.

(i) El control inmediato de legalidad en el marco del estado de excepción denominado “Emergencia Económica, Social y Ecológica” declarado por el Gobierno Nacional a través de los Decretos 417 y 637 de 2020

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)”⁷.
(Subraya fuera de texto)*

Requisitos los anteriores que han sido reiterados por la Alta Corporación en recientes pronunciamientos⁸, con ocasión del estado de emergencia Económica, Social y Ecológica declarada en dos oportunidades por el Gobierno Nacional⁹, de

⁷ 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.

⁸ 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.

⁹ Decreto N° 417 del 17 de marzo de 2020 y Decreto 637 N° del 6 de mayo de 2020.

los cuales se destaca el siguiente aparte contenido en el auto del 8 de mayo de 2020 con ponencia del Magistrado Ramiro Pazos Guerrero:

*“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 ordenes 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 en todo el territorio nacional, mediante los 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 verificar la naturaleza del decreto legislativo en los que se fundamenta las disposiciones territoriales que compete estudiar a este Tribunal, pues aquellos deben cumplir con los requisitos de conexidad y proporcionalidad a los que hace referencia la Corte Constitucional en sentencia C-723 de 2015, que consisten 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) Cumplimiento de los requisitos para la procedibilidad del medio de control

El trámite del control inmediato de legalidad implica definir, en cada caso, si se reúnen las condiciones establecidas por la ley y la jurisprudencia, en la medida que dicho cumplimiento determinará la competencia del juez de conocimiento para estimar la legalidad del acto, lo cual podrá definirse al momento de avocar conocimiento o en la sentencia que ponga fin al trámite.

Como se indicó líneas atrás, de los artículos 20 y 136 de la Ley 137 de 1994 y 1437 de 2011, respectivamente, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha estimado que para que un acto sea pasible de este medio de control, deben concurrir las siguientes condiciones:

- **Que se trate de un acto de contenido general**

La revisión de las decisiones adoptadas por el Municipio de Iles (N) mediante Decreto 096 del 30 de junio del 2020, permite concluir que ellas son generales y abstractas, en la medida en que no crean, modifican o extinguen una situación jurídica particular, ni se ocupan de alguna específica, pues por el contrario a través de las mismas el Alcalde Municipal, es uso de las atribuciones constitucionales y legales, en especial las que le confieren el artículo 315 de la constitución política de Colombia, el artículo 91 de la Ley 136 de 1.994 y la Ley 551 de 2012, modificó el horario laboral de los servidores públicos y contratistas de las dependencias y entidades de la Administración Municipal.

- **Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa**

Entendiéndose la función administrativa como el conjunto de tareas y actividades que deben cumplir los diferentes órganos del Estado, para el desarrollo de sus funciones y el cumplimiento de sus fines y cometidos, se tiene que, a nivel local, dicha función se encuentra a cargo de los alcaldes, quienes en virtud de lo dispuesto en el artículo 314 de la Constitución Política, ostentan la calidad de representantes legales de los municipios y, en consecuencia, ejercen las atribuciones que les confiere el artículo 315 *ibídem*.

Pues bien, teniendo en cuenta que mediante Decreto 096 del 30 de junio del 2020, se adoptan medidas que regulan la jornada laboral de los trabajadores de la Alcaldía Municipal, sin sustento en uno o varios actos legislativos expedido por el Gobierno Nacional en vigencia del estado de excepción, es evidente que con dicho acto se están ejerciendo funciones ordinarias de carácter administrativo por parte de la Alcaldesa Municipal de Iles (N).

- **Que el acto desarrolle uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción**

De particular importancia resulta el último de los requisitos cuya concurrencia se hace necesaria para que proceda el respectivo control inmediato de legalidad, pues, finalmente, es esta condición la que le otorga sentido al mecanismo. En efecto, para la procedencia del medio de control previsto en el artículo 136 del CPACA, es necesario que el acto de carácter general sea dictado en desarrollo de los decretos legislativos expedidos en el estado de excepción.

De manera que, se hace necesario establecer si los actos que serán sometidos al control inmediato desarrollan o no los actos legislativos expedidos en el estado de excepción, pues en el evento en que el acto objeto de análisis responda al ejercicio de facultades ordinarias, esto es, sea el resultado del desarrollo de la normativa preexistente al estado de excepción y, por lo tanto, dispuesta en el ordenamiento jurídico de la "normalidad", y a la que se podría acudir aún para superar circunstancias intempestivas, súbitas o anormales, sin que sea menester una

declaratoria de estado de emergencia, **el control inmediato no sería el mecanismo precedente.**

En efecto, el Decreto 96 de 30 de julio del 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Iles (N), posee sustento constitucional y legal en el artículo 315 de la Constitución Política –sobre las funciones de los alcaldes-, la Ley 1221 de 2008 que regula el Teletrabajo y el Decreto legislativo 491 de 28 de marzo del 2020, que, en el marco de la emergencia sanitaria, ordena la prestación de los servicios a cargo de las autoridades mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones.

De esta manera, se advierte que el Decreto 96 de 30 de julio del 2020 no cumple con el requisito tercero para realizar control inmediato de legalidad; esto es, “*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)*”¹⁰. (Subraya fuera de texto).

En casos similares, sobre disposiciones respecto al horario laboral y teletrabajo de empleados públicos, el Consejo de Estado ha dicho que no hay lugar a realizar control inmediato de legalidad, puesto que, estos actos administrativos no se profieren en desarrollo de los decretos legislativos dictados durante el estado de excepción y, por ende, no se cumple con un requisito de procedibilidad para ejercer, dicho estudio automático¹¹.

Conforme lo expuesto, se tiene que el decreto remitido en la presente causa por la Alcaldía Municipal de Iles (N), no es susceptible del control inmediato de legalidad, por lo tanto, la Sala se abstendrá de realizar dicho análisis y revocará el auto que lo avocó.

En todo caso, ello no implica que dicho acto administrativo no pueda ser censurado posteriormente, incluso, por la misma Administración Municipal 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 06 de agosto del 2020, mediante el cual se **AVOCÓ** el control inmediato de legalidad respecto el Decreto 96 de 30 de julio del 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Iles (N), por las razones expuestas.

¹⁰ 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.

¹¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Veintiuno Especial de Decisión, Consejero Ponente: Rafael Francisco Suárez Vargas, auto de veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020), radicación número: 11001-03-15-000-2020-02040-00(CA).

- SEGUNDO:** **ABSTENERSE** de realizar el control inmediato de legalidad respecto del Decreto 96 de 30 de julio del 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Iles (N), 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 Municipal de Iles (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

EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
Magistrado

Firmado Por:

EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO SIN SECCIÓN DE PASTO

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

Código de verificación: **15b11b5bd7b11542402af7489f93ccc0d8738e0ba5213724aaa778feaf681617**

Documento generado en 09/12/2020 06:41:58 p.m.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO SALA UNITARIA

MAGISTRADO PONENTE: EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS

San Juan de Pasto, miércoles, nueve (09) de diciembre de dos mil veinte (2020)

REF.: : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL
DECRETO NO.88 DEL 30 DE NOVIEMBRE
DEL 2020, EXPEDIDO POR EL ALCALDE
MUNICIPAL DE POTOSÍ (N)

RADICACIÓN : 5200123330002020 -01154-00

ASUNTO : NO AVOCA CONOCIMIENTO

AUTO INTERLOCUTORIO

Procede la Sala Unitaria a estudiar el proceso de la referencia, en ejercicio del *Control Inmediato de Legalidad*, previa verificación del cumplimiento de la disposición contenida en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

I. ANTECEDENTES

1.1. Mediante correo electrónico remitido por la Oficina Judicial de Pasto, correspondió a esta Corporación por reparto, el 03 de diciembre del 2020, conocer del asunto de la referencia.

1.2. De conformidad con el Artículo 151 del CPACA, es competencia de los Tribunales Administrativos conocer en única instancia, del Control Inmediato de Legalidad *de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y en desarrollo de los decretos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales*, cuya competencia corresponderá al Tribunal del lugar donde se expidan.

1.3. Con el fin de adelantar el examen señalado, se dispondrá dar aplicación al trámite previsto en el artículo 185 del CPACA, en concordancia con lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, que frente a la oportunidad para ejercer el control de legalidad dispone:

(...) Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

1.4. Ahora bien, corresponde a esta Corporación establecer si el acto administrativo susceptible de control, esto es, el Decreto No.88 de 30 de noviembre

del 2020, “Por medio del cual se decreta el aislamiento selectivo y distanciamiento individual responsable y se adoptan otras medidas en el municipio frente a la pandemia Covid-19” reúne los requisitos dispuestos para ejercer el control de legalidad, previo estudio de las siguientes

CONSIDERACIONES

2. Estudio de procedencia de los decretos proferidos en virtud de la declaratoria de Estado de Emergencia

El artículo 215 de la Constitución Política dispone, que cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, *declarar el Estado de Emergencia* por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

En concordancia, la Ley 137 de 1994 “*Ley Estatutaria de los Estados de Excepción*”, en su artículo 20 ha precisado que; “*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.*” En ese mismo sentido fue desarrollado por el artículo 136¹ de la Ley 1437 de 2011.

Conforme lo anterior, es claro que el medio de control de que trata el artículo 136, solo resulta procedente para aquellos decretos tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

En virtud de la anterior, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, mediante los 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.

1. Estudio del acto sometido a control inmediato de legalidad

El artículo 185 del CPACA, dispone los requisitos formales, y señala que; tan solo se debe aportar copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se

¹ **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.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 ibídem, el cual fue allegado en el escrito respectivo, no obstante, frente a los requisitos de fondo, se advierte que el acto sometido a control de legalidad no cumple con las condiciones mínimas para predicar su procedencia.

Lo anterior por cuanto, el acto administrativo sometido a control, esto es, el Decreto No.88 de 30 de noviembre del 2020, *“Por medio del cual se decreta el aislamiento selectivo y distanciamiento individual responsable y se adoptan otras medidas en el municipio frente a la pandemia Covid-19”*, proferido por el alcalde de Potosí (N), no fue en razón de ésta, mediante la expedición de los Decretos 417 y 637 de 2020 emanados por el Presidente de la República.

En ese orden, el acto administrativo objeto de estudio, hace alusión a las medidas implementadas por el Alcalde Municipal, en virtud de las atribuciones y competencias que como primera autoridad municipal ostenta, de donde deviene su improcedencia.

Al respecto, 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)”². (Subraya fuera de texto)*

Por lo anterior, 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 ordenes 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.

Por lo antes expuesto, es claro que no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del citado Decreto municipal, de acuerdo con lo establecido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, como quiera que, este, se expidió, bajo las pautas de la ley 1551 de 2012 modificado por el artículo 91 de la ley 136 de 1994, respecto al ejercicio de las funciones del alcalde municipal en relación al mantenimiento del orden público.

² 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.

Además, el decreto objeto de control se expidió el 30 de noviembre del 2020, cuando no se encontraba vigente el estado de excepción; por lo que no existe mérito para avocar de oficio el conocimiento a través del control inmediato de legalidad. Se aclara que esta decisión no comporta el carácter de cosa juzgada, pues, no se predicen los efectos procesales de dicha figura en cuanto a su inmutabilidad, vinculación y definición, y en tal medida, será pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, conforme al medio de control precedente y en aplicación del procedimiento regido en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

Finalmente, al no cumplirse con los requisitos mínimos necesarios para iniciar el proceso de control automático de legalidad en los términos del numeral 3 del artículo 185 del CPACA, no se avocará conocimiento en el asunto de la referencia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Nariño, Sala Unitaria,

RESUELVE

PRIMERO: NO AVOCAR el control inmediato de legalidad del el Decreto No.88 de 30 de noviembre del 2020, *“Por medio del cual se decreta el aislamiento selectivo y distanciamiento individual responsable y se adoptan otras medidas en el municipio frente a la pandemia Covid-19”*, proferido por el alcalde de Potosí (N).

SEGUNDO: La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que contra el aludido acto administrativo general, procederá los medios de control pertinentes, en aplicación con el procedimiento regido en nuestra codificación procedimental y contenciosa administrativa o demás normas concordantes, en el evento que sea demandado.

TERCERO: Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea notificada por vía electrónica a la autoridad remitente al Alcalde del Municipio de Potosí (N) y a su vez que sea comunicada en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

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

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
Magistrado

Firmado Por:

**EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO SIN SECCIÓN DE PASTO**

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

Código de verificación: **9e574a36eb94842967525a38927b1f634eca4da802c2812903a72ac6bef3743b**

Documento generado en 09/12/2020 06:41:58 p.m.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO SALA UNITARIA

MAGISTRADO PONENTE: EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS

San Juan de Pasto, miércoles, nueve (09) de diciembre de dos mil veinte (2020)

REF.: : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL
DECRETO NO.124 DEL 29 DE OCTUBRE DE
2020, EXPEDIDO POR EL ALCALDE
MUNICIPAL DE TANGUA (N)

RADICACIÓN : 5200123330002020 -01107-00

ASUNTO : NO AVOCA CONOCIMIENTO

AUTO INTERLOCUTORIO

Procede la Sala Unitaria a estudiar el proceso de la referencia, en ejercicio del *Control Inmediato de Legalidad*, previa verificación del cumplimiento de la disposición contenida en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

I. ANTECEDENTES

1.1. Mediante correo electrónico remitido por la Oficina Judicial de Pasto, correspondió a esta Corporación por reparto, el 05 de noviembre del 2020, conocer del asunto de la referencia.

1.2. De conformidad con el Artículo 151 del CPACA, es competencia de los Tribunales Administrativos conocer en única instancia, del Control Inmediato de Legalidad *de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y en desarrollo de los decretos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales*, cuya competencia corresponderá al Tribunal del lugar donde se expidan.

1.3. Con el fin de adelantar el examen señalado, se dispondrá dar aplicación al trámite previsto en el artículo 185 del CPACA, en concordancia con lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, que frente a la oportunidad para ejercer el control de legalidad dispone:

(...) Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

1.4. Ahora bien, corresponde a esta Corporación establecer si el acto administrativo susceptible de control, esto es, el Decreto No.124 de 29 de octubre

del 2020, “Por medio del cual se imparten medidas en materia de orden público con el fin de evitar la propagación del coronavirus Covid-19 en el municipio de Tangua y se dictan otras disposiciones” reúne los requisitos dispuestos para ejercer el control de legalidad, previo estudio de las siguientes

II. CONSIDERACIONES

2.1 Estudio de procedencia de los decretos proferidos en virtud de la declaratoria de Estado de Emergencia

El artículo 215 de la Constitución Política dispone, que cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, *declarar el Estado de Emergencia* por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

En concordancia, la Ley 137 de 1994 “*Ley Estatutaria de los Estados de Excepción*”, en su artículo 20 ha precisado que; “*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.*” En ese mismo sentido fue desarrollado por el artículo 136¹ de la Ley 1437 de 2011.

Conforme lo anterior, es claro que el medio de control de que trata el artículo 136, solo resulta procedente para aquellos decretos tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

En virtud de la anterior, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, mediante los 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.

2.2. Estudio del acto sometido a control inmediato de legalidad

El artículo 185 del CPACA, dispone los requisitos formales, y señala que; tan solo se debe aportar copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se

¹ **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.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 ibídem, el cual fue allegado en el escrito respectivo, no obstante, frente a los requisitos de fondo, se advierte que el acto sometido a control de legalidad no cumple con las condiciones mínimas para predicar su procedencia.

Lo anterior por cuanto, el acto administrativo sometido a control, esto es Decreto No.124 de 29 de octubre del 2020, *“Por medio del cual se imparten medidas en materia de orden público con el fin de evitar la propagación del coronavirus Covid-19 en el municipio de Tangua y se dictan otras disposiciones”*, no fue en razón de la declaratoria de emergencia, económico, social y ecológica en todo el territorio Nacional, mediante la expedición de los Decretos 417 y 637 de 2020 emanados por el Presidente de la República.

En ese orden, el acto administrativo objeto de estudio, hace alusión a las medidas implementadas por el Alcalde Municipal, en virtud de las atribuciones y competencias que como primera autoridad municipal ostenta, de donde deviene su improcedencia.

Al respecto, 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)”². (Subraya fuera de texto)*

Por lo anterior, 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 ordenes 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.

Por lo antes expuesto, es claro que no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del citado Decreto municipal, de acuerdo con lo establecido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, como quiera que, éste, se expidió bajo las pautas de la ley 1551 de 2012 modificado

² 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.

por el artículo 91 de la ley 136 de 1994, respecto al ejercicio de las funciones del alcalde municipal en relación al mantenimiento del orden público.

Además, el decreto objeto de control se expidió el 29 de octubre del 2020, cuando no se encontraba vigente el estado de excepción, por lo que no existe mérito para avocar de oficio el conocimiento a través del control inmediato de legalidad.

Se aclara que esta decisión no comporta el carácter de cosa juzgada, pues, no se predicen los efectos procesales de dicha figura en cuanto a su inmutabilidad, vinculación y definición, y en tal medida será pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, conforme al medio de control precedente y en aplicación del procedimiento regido en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

Finalmente, al no cumplirse con los requisitos mínimos necesarios para iniciar el proceso de control automático de legalidad en los términos del numeral 3 del artículo 185 del CPACA, no se avocará conocimiento en el asunto de la referencia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Nariño, Sala Unitaria,

RESUELVE

PRIMERO: NO AVOCAR el control inmediato de legalidad del Decreto No.124 de 29 de octubre del 2020, *“Por medio del cual se imparten medidas en materia de orden público con el fin de evitar la propagación del coronavirus Covid-19 en el municipio de Tangua y se dictan otras disposiciones”*, proferido por el alcalde de Tangua (N).

SEGUNDO: La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que contra el aludido acto administrativo general, procederá los medios de control pertinentes, en aplicación con el procedimiento regido en nuestra codificación procedimental y contenciosa administrativa o demás normas concordantes, en el evento que sea demandado.

TERCERO: Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea notificada por vía electrónica a la autoridad remitente al Alcalde del Municipio de Tangua (N) y a su vez que sea comunicada en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

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

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
Magistrado

Firmado Por:

**EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO SIN SECCIÓN DE PASTO**

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

Código de verificación: **b20ef8993f7cc49a8b666f67d98097d37ea17515407bb3c6543b25082cfa86b0**

Documento generado en 09/12/2020 06:41:58 p.m.



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO SALA UNITARIA

MAGISTRADO PONENTE: EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS

San Juan de Pasto, miércoles, nueve (09) de diciembre de dos mil veinte (2020)

REF.: : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL
DECRETO NO.72 DEL 03 DE NOVIEMBRE
DE 2020, EXPEDIDO POR EL ALCALDE
MUNICIPAL DE CUASPUD- CARLOSAMA

RADICACIÓN : 5200123330002020 -01101-00

ASUNTO : NO AVOCA CONOCIMIENTO

AUTO INTERLOCUTORIO

Procede la Sala Unitaria a estudiar el proceso de la referencia, en ejercicio del *Control Inmediato de Legalidad*, previa verificación del cumplimiento de la disposición contenida en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

I. ANTECEDENTES

1.1. Mediante correo electrónico remitido por la Oficina Judicial de Pasto, correspondió a esta Corporación por reparto, el 04 de noviembre del 2020, conocer del asunto de la referencia.

1.2. De conformidad con el Artículo 151 del CPACA, es competencia de los Tribunales Administrativos conocer en única instancia, del Control Inmediato de Legalidad *de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y en desarrollo de los decretos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales*, cuya competencia corresponderá al Tribunal del lugar donde se expidan.

1.3. Con el fin de adelantar el examen señalado, se dispondrá dar aplicación al trámite previsto en el artículo 185 del CPACA, en concordancia con lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, que frente a la oportunidad para ejercer el control de legalidad dispone:

(...) Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

1.4. Ahora bien, corresponde a esta Corporación establecer si el acto administrativo susceptible de control, esto es, el Decreto No.72 de 03 de noviembre del 2020, *“Por medio del cual se da cumplimiento a las instrucciones impartidas en el decreto legislativo 1408 de 2020 del Gobierno Nacional, por el cual se prorroga la vigencia del*

Decreto 1168 de 25 de agosto de 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 y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable”, prorrogado por el Decreto 1297 de 29 del 29 de septiembre del 2020” reúne los requisitos dispuestos para ejercer el control de legalidad, previo estudio de las siguientes

II. CONSIDERACIONES

2.1. Estudio de procedencia de los decretos proferidos en virtud de la declaratoria de Estado de Emergencia

El artículo 215 de la Constitución Política dispone, que cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, *declarar el Estado de Emergencia* por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

En concordancia, la Ley 137 de 1994 “*Ley Estatutaria de los Estados de Excepción*”, en su artículo 20 ha precisado que; “*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.*” En ese mismo sentido fue desarrollado por el artículo 136¹ de la Ley 1437 de 2011.

Conforme lo anterior, es claro que el medio de control de que trata el artículo 136, solo resulta procedente para aquellos decretos tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

En virtud de la anterior, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, mediante los 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.

2.2 Estudio del acto sometido a control inmediato de legalidad

¹ **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.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

El artículo 185 del CPACA, dispone los requisitos formales, y señala que; tan solo se debe aportar copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 ibídem, el cual fue allegado en el escrito respectivo, no obstante, frente a los requisitos de fondo, se advierte que el acto sometido a control de legalidad no cumple con las condiciones mínimas para predicar su procedencia.

Lo anterior por cuanto, el acto administrativo sometido a control, esto es el Decreto No.72 de 03 de noviembre del 2020, *“Por medio del cual se da cumplimiento a las instrucciones impartidas en el decreto legislativo 1408 de 2020 del Gobierno Nacional, por el cual se proroga la vigencia del Decreto 1168 de 25 de agosto de 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 y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable”, prorrogado por el Decreto 1297 de 29 del 29 de septiembre del 2020”*, no fue en razón de la declaratoria de emergencia, económico, social y ecológica en todo el territorio Nacional, mediante la expedición de los Decretos 417 y 637 de 2020 emanados por el Presidente de la República.

En ese orden, el acto administrativo objeto de estudio, hace alusión a las medidas implementadas por el Alcalde Municipal, en virtud de las atribuciones y competencias que como primera autoridad municipal ostenta, de donde deviene su improcedencia.

Al respecto, el Consejo de Estado señaló ciertos requisitos para la procedibilidad del medio de control en comentario, 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)”². (Subraya fuera de texto)*

Por lo anterior, 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 ordenes 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.

² 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.

Por lo antes expuesto, es claro que no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del citado Decreto municipal, de acuerdo con lo establecido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, como quiera que, éste, se expidió bajo las pautas de la ley 1551 de 2012 modificado por el artículo 91 de la ley 136 de 1994, respecto al ejercicio de las funciones del alcalde municipal en relación al mantenimiento del orden público.

Además, el decreto objeto de control se expidió el 03 de noviembre del 2020, cuando no se encontraba vigente el estado de excepción, por lo que no existe mérito para avocar de oficio el conocimiento a través del control inmediato de legalidad.

Se aclara que esta decisión no comporta el carácter de cosa juzgada, pues, no se predicen los efectos procesales de dicha figura en cuanto a su inmutabilidad, vinculación y definición, y en tal medida será pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, conforme al medio de control procedente y en aplicación del procedimiento regido en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

Finalmente, al no cumplirse con los requisitos mínimos necesarios para iniciar el proceso de control automático de legalidad en los términos del numeral 3 del artículo 185 del CPACA, no se avocará conocimiento en el asunto de la referencia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Nariño, Sala Unitaria,

RESUELVE

PRIMERO: NO AVOCAR el control inmediato de legalidad del Decreto No.72 de 03 de noviembre del 2020, *“Por medio del cual se da cumplimiento a las instrucciones impartidas en el decreto legislativo 1408 de 2020 del Gobierno Nacional, por el cual se prorroga la vigencia del Decreto 1168 de 25 de agosto de 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 y se decreta el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable”, prorrogado por el Decreto 1297 de 29 del 29 de septiembre del 2020”* , proferido por el alcalde de Cuaspud- Carlosama (N).

SEGUNDO: La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que contra el aludido acto administrativo general, procederá los medios de control pertinentes, en aplicación con el procedimiento regido en nuestra codificación procedimental y contenciosa administrativa o demás normas concordantes, en el evento que sea demandado.

TERCERO: Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea notificada por vía electrónica a la autoridad remitente al Alcalde del Municipio de Cuaspud- Carlosama (N) y a su vez que sea comunicada en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

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

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
Magistrado

Firmado Por:

**EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO SIN SECCIÓN DE PASTO**

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

Código de verificación: **3fb56b371c385d5a9b09aa36eff5ceaadd3b6f866daf87e6c74c9609b25a3ee4**

Documento generado en 09/12/2020 06:41:57 p.m.