



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**  
**SALA UNITARIA DE DECISIÓN**

Magistrado Ponente: **ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**

San Juan de Pasto, doce (12) de mayo de dos mil veinte (2020)

**MEDIO DE CONTROL: INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**RADICACIÓN: 52001-23-33-002-2020-0558**  
**DECRETO: n°. 0193 del 08 DE MAYO DE 2020 EXPEDIDO**  
**POR EL SEÑOR GOBERNADOR DE NARIÑO**

**PROVIDENCIA QUE NO AVOCA CONOCIMIENTO**

La Oficina Judicial de Pasto por reparto realizado el día lunes, 11 de mayo del año en curso, asignó a este despacho para el trámite de control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 136 del CPACA, el Decreto n°. 0193 del 08 de mayo de 2020, "*Por medio del cual se adoptan instrucciones y disposiciones para la debida ejecución en el Departamento de Nariño de la medida de aislamiento preventivo obligatorio adoptado a nivel nacional mediante Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 y se dictan otras disposiciones*", expedido por el señor Gobernador del Departamento de Nariño.

El artículo 215 de la Constitución Política, autoriza al Presidente de la República, a declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

Es así, que el Congreso de la República, expidió la Ley 137 de 1994 "*Ley Estatutaria de los Estados de Excepción*", precisando en su artículo 20 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 136<sup>1</sup> de la Ley 1437 de 2011.

Es así que según lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, le corresponde en única instancia, la competencia a los Tribunales Administrativos de lugar donde se expidan, el control inmediato de legalidad de

---

<sup>1</sup> **ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

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.

*PROVIDENCIA QUE NO AVOCA CONOCIMIENTO  
DECRETO n°. 0193 del 08 de mayo de 2020 – Departamento de Nariño  
Radicación n°. 52001-23-33-002-2020-0558*

los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales.

Analizado en su integridad el contenido del Decreto n°. 0193 del 08 de mayo de 2020, el objeto y razón de ser del acto administrativo que ha sido remitido para revisión, es la adopción por parte del Gobernador del Departamento de Nariño de un conjunto de medidas y órdenes en la condición de **autoridad de policía** que legítimamente lo es según lo preceptuado en expresamente en la Constitución Política, y desarrollada en el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), en consonancia con la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Ley 1523 de 2012), con el fin de preservar las condiciones de sanidad y de salud de los habitantes en todo el Departamento, como quiera que la salubridad pública, como factor integrante que es del **orden público**, se encuentra seria y gravemente amenazada por el hecho de haber hecho irrupción una pandemia de carácter global o mundial por razón de desatarse un virus denominado genéricamente "CORONAVIRUS" y específicamente "COVID-19" el cual hizo presencia en el territorio nacional.

En ese contexto de competencias y facultades de orden constitucional y legal asignadas a los Gobernadores, el primer mandatario del Departamento de Nariño adoptó unas precisas medidas con la finalidad específica antes referida y que corresponden a las contenidas en los artículos y la parte resolutive del citado decreto.

De igual manera invocó como fundamento para tales decisiones estas otras razones de hecho y de derecho:

(i).- Que según lo preceptuado en la Constitución Política, para la preservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado los actos y órdenes del Presidente de la República deben aplicarse de manera inmediata y preferente sobre los de los gobernadores, y los de estos respecto de los emitidos por los alcaldes.

(ii).- Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 380 de 2020 se adoptó "Medidas preventivas sanitarias en el País, por causas del coronavirus covid-194".

(iii).- Que mediante Decreto 457 de 22 de marzo de 2020 el Presidente de la República adoptó como medida preventiva restricción a la circulación, entre otras, toque de queda u otras medidas en sus circunscripciones territoriales tendientes a mitigar o controlar la extensión del Coronavirus COVID-19; y en su defecto, dictó unas medidas transitorias para la expedición por parte de los gobernadores y alcaldes de normas en materia de orden público, disponiendo de manera específica, prevenir y controlar la propagación del virus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos en el marco de la emergencia sanitaria.

(iv).- Que adicionalmente el Presidente de la República a través del Decreto 531 de 08 de abril de 2020 (Aislamiento preventivo)<sup>2</sup> impartió unas instrucciones para hacer frente a la emergencia sanitaria generada por la pandemia del CORONAVIRUS COVID-19 e instrumentar el mantenimiento del orden público.

---

<sup>2</sup> Aislamiento. Ordenar aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de República de Colombia, a partir cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Artículo 2. Ejecución de la medida aislamiento. Ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, ordenada en el artículo anterior

(v).- Finalmente, el Presidente de la República a través del Decreto 636 de 06 de mayo de 2020, impartió unas instrucciones para hacer frente a la emergencia sanitaria generada por la pandemia del CORONAVIRUS COVID-19 e instrumentar el mantenimiento del orden público.

En ese contexto fáctico, normativo y de regulación estimó preciso adoptar medidas extraordinarias, provisionales, estrictas y urgentes relacionadas con la contención del virus y su mitigación en la jurisdicción del Departamento de Nariño, brindando aplicación y figuras de: **aislamiento preventivo, toque de queda, prohibición de bebidas embriagantes, ley seca**, entre otros, al igual que **instrucciones impartidas a los alcaldes municipales y a todas las entidades públicas y privadas del Departamento de Nariño**, para hacer frente a la emergencia sanitaria generada por la pandemia del CORONAVIRUS COVID-19 e instrumentar el mantenimiento del orden público, como medida excepcional para evitar la propagación y contagio de la enfermedad.

Por consiguiente, es perfectamente claro que las medidas contenidas en el Decreto n°. 0193 del 08 de mayo de 2020, fueron expedidas por el Gobernador del Departamento de Nariño en **ejercicio de expresas facultades propias de policía** con el propósito específico de preservar y asegurar el orden público en el territorio de su jurisdicción en cuanto tiene que ver con las condiciones de salubridad pública que, en los términos de lo dispuesto en el **artículo 6 de la Ley 1801 de 2016** es uno de los cuatro factores o elementos que lo componen,<sup>3</sup> todo en ello en armonía con lo definido sobre esa materia por la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>4</sup> y del Consejo de Estado.<sup>5</sup>

En ese sentido es especialmente relevante precisar que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1 y 2 del artículo 305<sup>6</sup> de la Constitución en concordancia con los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), y lo previsto en la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Ley 1523 de 2012), es atribución del Gobernador, en la condición de primera autoridad de policía en el Departamento, conservar el orden público en su Jurisdicción de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República, y en ese marco según lo regulado puntual y explícitamente en el mencionado código en los artículos 14 y 202 (normas jurídicas estas de competencia justamente invocadas por el Gobernador del Departamento de Nariño como fundamento para proferir el Decreto n°. 0193 del 08 de mayo de 2020 objeto de esta providencia) competen al Gobernador las siguientes precisas facultades:

**"ARTÍCULO 14. PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD. Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.**

**PARÁGRAFO.** *Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9ª de 1979, la Ley 65 de 1993, Ley 1523 de 2012 frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y las normas que las*

<sup>3</sup> Los otros tres son las condiciones de seguridad y tranquilidad públicas y la preservación ambiental

<sup>4</sup> Sobre la cita figura puede, por ejemplo, verse las sentencias C-045 de 1996, C-366 de 1996, C-813 de 2014, C-225 de 2017 y C-128 de 2018.

<sup>5</sup> Entre otras providencias, el auto de la Subsección C de la Sección Tercera del Consejo de Estado, MP Jaime Orlando Santofimio Gamboa, expediente 20016-0122 (57.650), y el auto de 27 de julio de 2006 de la Sección Primera del Consejo de Estado, MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, expediente 2003-1229-01.

<sup>6</sup> **Artículo 305. Son atribuciones del gobernador:** 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del Gobierno y las ordenanzas de las Asambleas Departamentales. 2. Dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes.

modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declarar la emergencia sanitaria.

**ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD.** Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.

2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.

3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.

4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.

5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.

6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.

7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.

8. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.

9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.

10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.

11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.

12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.

En ese ámbito de motivación es determinante para este caso advertir y destacar que en modo alguno y en ninguna parte del texto el Gobernador del Departamento de Nariño refirió y ni siquiera sugirió como fundamento jurídico y de competencia para expedir el acto administrativo objeto de este pronunciamiento actuar en desarrollo o en cumplimiento de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias asumidas como consecuencia de haber declarado mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, en aplicación de lo preceptuado en el artículo 215 de la Constitución Política, "el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta días calendario a partir de la publicación de dicho decreto", cuya causa fue la situación de pandemia global del COVID-19 que hizo presencia en el territorio colombiano.

*PROVIDENCIA QUE NO AVOCA CONOCIMIENTO*  
*DECRETO n°. 0193 del 08 de mayo de 2020 – Departamento de Nariño*  
*Radicación n°. 52001-23-33-002-2020-0558*

Es más, en el ya explicado marco de regulación constitucional y legal existente sobre la materia las medidas adoptadas por el ejecutivo Departamental en el Decreto n°. 0193 del 08 de mayo de 2020 bien podían haber sido expedidas sin que se hubiese decretado el mencionado estado de excepción de que trata el artículo 215 constitucional, a lo cual debe agregarse que los Decretos 457, 531, 593, y 636 de 2020 antes mencionados **son de naturaleza ordinaria en la jerarquía normativa toda vez que fueron expedidos por el Presidente de la República en uso de facultades comunes que le otorga la Constitución como primera autoridad de policía en todo el territorio nacional**, en otros términos, no tienen aquellos la categoría de decretos legislativos debido a que no fueron dictados en uso de las facultades legislativas extraordinarias que le otorga el artículo 215 constitucional durante el tiempo de vigencia del estado de emergencia económica, social y ecológica que declaró mediante el Decreto 417 de este mismo año.

Como se puede observar las medidas adoptadas por el Decreto 636 si bien guardan alguna relación con el estado de excepción que se declaró, lo cierto es que de ellas no surge en forma prístina la intención exclusiva de superar los motivos que dieron lugar al mencionado estado de excepción. Por el contrario, si bien son necesarias para organizar a la ciudadanía en su movilidad, lo cierto es que su objeto intrínseco e inmediato no es conjurar la situación sanitaria que originó la emergencia.

Lo anterior, por cuanto las mencionadas medidas se expidieron de conformidad con las específicas facultades que la Constitución Política otorga al Presidente de la República en su condición de suprema autoridad administrativa respecto del mantenimiento del orden público, facultad contenida en el numeral 4 del artículo 189 de nuestra Carta, que determina que es el presidente el garante del orden y de la armonía en la sociedad, no sólo en relación con las condiciones de seguridad, sino también con especiales condiciones de salubridad, como aquellas que atraviesa el país.

Desde esa óptica, no es posible considerar que los citados Decreto guarden relación directa y específica con el estado de emergencia, pues las medidas que con él se adoptan no están particularmente dirigidas a conjurar los motivos por los cuales el Gobierno Nacional emitió la declaratoria del estado de excepción.

Por lo anterior, es claro para el Despacho, que el acto no se puede controlar al menos mediante este mecanismo, porque no desarrolla un decreto de naturaleza legislativa, es decir que lo hecho por el señor Gobernador del Departamento de Nariño en el Decreto sometido a control, fue dar cumplimiento a las funciones constitucionales que le facultan y las cuales posee en estados de excepción, empero también en el giro ordinario de sus funciones normales.

Por lo tanto, en las condiciones antes analizadas debe concluirse, sin vacilación alguna, que en relación concreta con el Decreto n°. 0193 del 08 de mayo de 2020 proferido por el Gobernador de Nariño es obviamente improcedente que dicho acto administrativo pueda ser objeto del control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

En consecuencia en aplicación de la regla de competencia contenida en el artículo 125 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en consonancia con lo dispuesto en los artículos 151 numeral 14 y 243 de ese mismo cuerpo normativo procesal y así precisada por la Sala Plena de la Corporación en sesión extraordinaria del día 11 de mayo del año en curso, debe declararse improcedente el control inmediato de legalidad en el asunto de la referencia y por ende abstenerse el Tribunal de asumir dicho control respecto del Decreto n°. 0193 del 08 de mayo de 2020, expedido por el señor Gobernador del Departamento de Nariño.

## DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**, Sala Unitaria de Decisión.

## RESUELVE

**PRIMERO.-** Declárase improcedente el control inmediato de legalidad en el asunto de la referencia, y por ende el Tribunal, se abstiene de asumir dicho control respecto del Decreto n°. 0193 del 08 de mayo de 2020 "**Por medio del cual se adoptan instrucciones y disposiciones para la debida ejecución en el Departamento de Nariño de la medida de aislamiento preventivo obligatorio adoptado a nivel nacional mediante Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 y se dictan otras disposiciones**", expedido por el señor Gobernador del Departamento de Nariño, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.-** Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea comunicada en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

**TERCERO.-** Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

## COMUNIQUESE, NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE



**ÁLVARO MONTENEGRO CALVACHY**  
Magistrado