

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
SISTEMA ORAL – DESPACHO No. 003

ESTADOS – AVISOS

<https://www.ramajudicial.gov.co/web/tribunal-03-administrativo-de-narino;sessionid=32D650D2D5051FC550B5AD9DC5520C72.worker4>

Fecha: 09 de abril de 2021

MAGISTRADA PONENTE: SANDRA LUCIA OJEDA INSUASTY

En este documento puede consultar las providencias notificadas

PSO NRO.	MEDIO DE CONTROL	Partes ACTO OBJETO DE CONTROL:	AUTO	FECHA AUTO
1. 52001-23-33-000-2014-00485-00.	Nulidad y restablecimiento del derecho.	Demandante: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social Demandado: Aida Mercedes Suárez de Torres	Rechaza recurso de apelación presentado contra el auto que concede una medida cautelar.	08 de abril de 2021
2. 520012333 000-2018-00015-00	Nulidad y restablecimiento del derecho.	Demandante: Ruth Herminda Gómez De Rengifo. Demandado: Departamento de Nariño y FNPSM	Auto decide excepciones previas.	08 de abril de 2021
3. 520012333 000-2018-00318-00	Acción Popular	Demandante: Junta de Acción Comunal de la Vereda ACAE y otros. Demandados: Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros.	Resuelve solicitud de desistimiento. Declara nulidad procesal.	08 de abril de 2021
4. 520012333 000-2020-00515-00	Control Inmediato de Legalidad	Actor: Municipio de Cumbitara (N) Acto administrativo: Decreto 035 del 13 de abril de 2020	Termina proceso- no avoca conocimiento	08 de abril de 2021
5. 520012333 000-2020-00681-00	Control Inmediato de Legalidad	Actor: Municipio Cuaspud Carlosama DECRETO No. 042 del 31 de mayo de 2020, "Por medio del cual se da cumplimiento a las instrucciones impartidas en el decreto legislativo 749 de 2020 del Gobierno Nacional, orientado a evitar la propagación de la pandemia CORONAVIRUS - COVID-19 y se dictan otras disposiciones".	Termina proceso- no avoca conocimiento	08 de abril de 2021
6. 520012333 000-2020-00704-00	Control Inmediato de Legalidad	Actor: Municipio de Linares Decreto N° 087 del 29 de mayo de 2020 "POR EL CUAL SE EMITEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE LINARES NARIÑO".	Termina proceso- no avoca conocimiento	08 de abril de 2021
7. 520012333 000-2020-00842-00	Control Inmediato de Legalidad	Actor: Municipio de Mocoa (Putumayo) Decreto N° 106 de 26 de mayo de 2020 "por el cual se prorrogan las medidas de orden público, en virtud de la emergencia	Termina proceso- no avoca conocimiento	08 de abril de 2021

		sanitaria generada por el coronavirus COVID-19", en el Municipio de Mocoa (Putumayo).			
8.	520012333 000-2020- 00843-00	Control Inmediato de Legalidad	Actor: Municipio de Mocoa (Putumayo) Decreto N° 0141 de 1 de julio de 2020 "por el cual se adoptan las medidas de orden público, en virtud de la emergencia sanitaria generada por el coronavirus COVID-19", en el Municipio de Mocoa (Putumayo).	Termina proceso- no avoca conocimiento	08 de abril de 2021
9.	520012333 000-2020- 00853-00	Control Inmediato de Legalidad	Actor: Municipio de Guaitarilla (N) Decreto N° 075 del 15 de julio de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN LAS INSTRUCCIONES IMPARTIDAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A TRAVÉS DEL DECRETO N° 990 DE 2020 CON EL FIN DE EVITAR LA PROPAGACIÓN DE LA ENFERMEDAD DEL COVID-19 Y MANTENER EL ORDEN PÚBLICO" en el Municipio de Guaitarilla (N)	Termina proceso- no avoca conocimiento	08 de abril de 2021
10.	520012333 000-2020- 00894-00	Control Inmediato de Legalidad	Actor: Municipio de Belén (N) Decreto N° 087 de 19 de junio de 2020 "POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTICULO TERCERO DEL DECRETO No. 079 DE JUNIO 01 DE 2020 SOBRE EXCEPCIONES A AISLAMIENTO OBLIGATORIO" – Municipio de Belén (N)	Termina proceso- no avoca conocimiento	08 de abril de 2021
11.	520012333 000-2020- 00987-00	Control Inmediato de Legalidad	Actor: Municipio del Tambo Decreto N° 137 del 31 de agosto de 2020, "POR EL CUAL SE EMITEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE EL TAMBO NARIÑO."	Termina proceso- no avoca conocimiento	08 de abril de 2021
12.	520012333 000-2020- 00993-00	Control Inmediato de Legalidad	Actor: Municipio San Bernardo DECRETO No. 142 del 01 de septiembre de 2020, "Por el cual se adoptan acciones e instrucciones para la ejecución del Decreto No. 1168 de 2020 del Gobierno Nacional y el Decreto No. 415 de 2020 del Gobernador del Departamento de Nariño, para la prevención de riesgo de contagio y/o propagación de Coronavirus COVID-19 en el Municipio de San Bernardo — Nariño, y se dictan otras disposiciones"	Termina proceso- no avoca conocimiento	08 de abril de 2021
13.	520012333 000-2021- 00020-00	Control Inmediato de Legalidad	Actor: Departamento de Nariño Decreto N° 019 de 15 de enero de 2021 "por medio del cual se adoptan acciones transitorias de policía en el Departamento de Nariño, para la prevención del riesgo de contagio del COVID-19 y se dictan otras disposiciones".	Termina proceso- no avoca conocimiento	08 de abril de 2021
14.	520012333 000-2021- 00032-00	Control Inmediato de Legalidad	Actor: Municipio de Guitarrilla Decreto N° 010 del 26 de enero de 2021	Remite para acumulación	08 de abril de 2021



OMAR BOLAÑOS ORDOÑEZ
Secretario Tribunal Administrativo de Nariño

Consulta de Procesos Rama Judicial -
<https://consultaprocesos.ramajudicial.gov.co/Procesos/Index>
Despacho 03 Magistrada Sandra Lucia Ojeda Insuasty

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**

SALA UNITARIA DE DECISIÓN ORAL

MAGISTRADA PONENTE: SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY

San Juan de Pasto, ocho (08) de abril de dos mil veintiuno (2021).

Proceso No: 52001-23-33-000-2014-00485-00.
Demandante: Unidad Administrativa Especial de Gestión Pensional y Contribuciones Parafiscales de la Protección Social
Demandado: Aida Mercedes Suárez de Torres
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho.
Referencia: Rechaza recurso de apelación presentado contra el auto que concede una medida cautelar.

Auto No. D003-113-2021

ANTECEDENTES

- La Sala profirió auto concediendo la medida cautelar de suspensión provisional solicitada con la demanda (documento en PDF “19 AUTO RESUELVE MEDIDA CAUTELAR”)¹.
- La providencia en comento se notificó mediante estados y al correo electrónico de las partes el 18 de enero de 2021 (documentos en PDF “18 estados 18 de enero de 2021 con auto” y “20 NOTIFICACION 2014-00485”).
- El 22 de enero de 2021, el apoderado de la señora Aida Mercedes Suárez de Torres presentó recurso de apelación contra el auto que concedió las medidas cautelares solicitadas (documentos en PDF “21 Apelación contra auto que decreta medida cautelar”).
- El traslado del recurso se surtió por secretaría del 05 al 09 de marzo del año en curso (documento en PDF “22. Traslado 04-03-21 con recurso”).
- El apoderado de la parte demandante presentó memorial solicitando que se reanude el pago de la pensión gracia a su representada, teniendo en cuenta que el auto que concedió la medida cautelar no se encontraba en firme (documento en PDF “23. Solicitud pago mesada pensional”).

CONSIDERACIONES

- **Trámite del recurso de apelación en este asunto – recurso de apelación contra el auto que decreta la medida cautelar presentado antes de la entrada en vigencia de la Ley 2080 de 2021.**

¹ La providencia en comento se firmó con conjuez.

Antes de estudiar lo atinente a la concesión del recurso de apelación contra el auto que decretó la medida cautelar en este asunto, es menester aclarar que, con la entrada en vigencia de la Ley 2080 de 2021 – en virtud de la cual se reformó el C.P.A.C.A. y se dictaron otras disposiciones en materia de descongestión -, se modificaron las disposiciones que regular el tema, no obstante, en el art. 86 de la norma en cita se dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO 86. Régimen de vigencia y transición normativa. La presente ley rige a partir de su publicación, con excepción de las normas que modifican las competencias de: los juzgados y tribunales administrativos y del Consejo de Estado, las cuales solo se aplicarán respecto de las demandas que se presenten un año después de publicada esta ley.

Las nuevas reglas del dictamen pericial contenidas en la reforma a los artículos 218 a 222 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, e aplicarán a partir de la publicación de la presente ley para los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011 en los cuales no se hayan decretado pruebas.

De conformidad con el artículo 40 de la Ley 153 de 1887, modificado por el artículo 624 del Código General del Proceso, las reformas procesales introducidas en esta ley prevalecen sobre las anteriores normas de procedimiento desde el momento de su publicación y solo respecto de los procesos y trámites iniciados en vigencia de la Ley 1437 de 2011.

En estos mismos procesos, los recursos interpuestos, la práctica de pruebas decretadas, las audiencias convocadas, las diligencias iniciadas, los términos que hubieren comenzado a correr, los incidentes en curso y las notificaciones que se estén surtiendo, se regirán por las leyes vigentes cuando se interpusieron los recursos, se decretaron las pruebas, se iniciaron las audiencias o diligencias, empezaron a correr los términos, se promovieron los incidentes o comenzaron a surtirse las notificaciones.” (Destaca la Sala).

En esta medida, se analizarán las normas aplicables antes de la entrada en vigencia de la Ley 2080 de 2021, como quiera que el recurso se interpuso con anterioridad a este suceso, puesto que, el recurso se interpuso el 22 de enero de 2021, mientras que la norma en cita entró a regir a partir del 25 de enero del año en curso.

Realizada esta precisión, se tiene que el art. 243 del C.P.A.C.A. preveía lo siguiente:

“ARTÍCULO 243. 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:

1. El que rechace la demanda.
2. El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.
3. El que ponga fin al proceso.
4. El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.
5. El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.

6. *El que decreta las nulidades procesales.*
7. *El que niega la intervención de terceros.*
8. *El que prescinda de la audiencia de pruebas.*
9. *El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente.*

Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia.

El recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo, salvo en los casos a que se refieren los numerales 2, 6, 7 y 9 de este artículo, que se concederán en el efecto devolutivo.

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.”*

Como se observa, el recurso de apelación es procedente entre otras providencias, contra aquella que concede las medidas cautelares.

En cuanto al efecto en que debe concederse el recurso, el artículo 236 del mismo estatuto precisa que es en el efecto devolutivo:

“ARTÍCULO 236. RECURSOS. *El auto que decrete una medida cautelar será susceptible del recurso de apelación o del de súplica, según el caso. Los recursos se concederán en el efecto devolutivo y deberán ser resueltos en un término máximo de veinte (20) días.*

Las decisiones relacionadas con el levantamiento, la modificación o revocatoria de las medidas cautelares no serán susceptibles de recurso alguno.”

Y en lo que atañe al trámite del recurso de apelación contra autos, el art. 244 dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 244. *La interposición y decisión del recurso de apelación contra autos se sujetará a las siguientes reglas:*

1. Si el auto se profiere en audiencia, la apelación deberá interponerse y sustentarse oralmente en el transcurso de la misma. De inmediato el juez dará traslado del recurso a los demás sujetos procesales con el fin de que se pronuncien y a continuación procederá a resolver si lo concede o lo niega, de todo lo cual quedará constancia en el acta.

2. Si el auto se notifica por estado, el recurso deberá interponerse y sustentarse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes ante el juez que lo profirió. De la sustentación se dará traslado por Secretaría a los demás sujetos procesales por igual término, sin necesidad de auto que así lo ordene. Si ambas partes apelaron los términos serán comunes. El juez concederá el recurso en caso de que sea procedente y haya sido sustentado.

3. *Una vez concedido el recurso, se remitirá el expediente al superior para que lo decida de plano.*”

4. *Contra el auto que decide la apelación no procede ningún recurso.*

Ahora bien, en el caso de estudio, se observa que:

1. El recurso de apelación es procedente en este caso, pues se apela el auto que decretó la medida cautelar de suspensión provisional de la Resolución N° 19021 de 01 de agosto de 2001, en virtud de la cual la extinta Cajanal reconoció una pensión gracia a la demandada.
2. Así mismo, se cumplió el traslado de tres días por Secretaría, del que se habla en el numeral segundo del art. 244 del C.P.A.C.A.
3. No obstante, el recurso de apelación no se presentó dentro del término de los tres (03) días siguientes a la notificación del auto, conforme se detalla en los antecedentes, teniendo en cuenta que se trata de una providencia proferida por fuera de audiencia.

Ello por cuanto el auto recurrido se notificó el **18 de enero de 2021** y el apoderado de la parte demandante presentó el recurso de apelación **el 22 de enero de este año**, es decir, por fuera del lapso de tres (3) días establecido en la norma para su radicación. Es decir, el impugnante tenía solo hasta el **21 de enero de 2021** para presentar su recurso, no obstante lo presentó el 22 de enero de los cursantes.

Por lo anterior, no se concederá el recurso de apelación interpuesto.

Finalmente, en cuanto a la solicitud que formula la parte demandante para que reanude el pago de la mesada pensional a la demandante, la Sala considera que no procede orden alguna a la UGPP en este sentido, pues la suspensión del pago es una potestad propia de la entidad que se encarga de efectuarlo. A ello se suma que el recurso fue interpuesto en forma extemporánea, por lo que el auto recurrido adquirirá firmeza una vez ejecutoriado este auto.

A lo anterior se suma que aun de haberse concedido el recurso de apelación, el efecto en el que se concede es el devolutivo, lo cual significa que ello no afecta el cumplimiento de la providencia apelada al tenor de lo dispuesto en el art. 323 del C.G.P.²

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

RESUELVE

² **ARTÍCULO 323. EFECTOS EN QUE SE CONCEDE LA APELACIÓN.** *Podrá concederse la apelación:*

1. *En el efecto suspensivo. En este caso, si se trata de sentencia, la competencia del juez de primera instancia se suspenderá desde la ejecutoria del auto que la concede hasta que se notifique el de obediencia a lo resuelto por el superior. Sin embargo, el inferior conservará competencia para conocer de todo lo relacionado con medidas cautelares.*

2. En el efecto devolutivo. En este caso no se suspenderá el cumplimiento de la providencia apelada, ni el curso del proceso.

3. *En el efecto diferido. En este caso se suspenderá el cumplimiento de la providencia apelada, pero continuará el curso del proceso ante el juez de primera instancia en lo que no dependa necesariamente de ella. (...)*” (Destaca la Sala)

PRIMERO: RECHAZAR POR EXTEMPORÁNEO el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la parte demandada, en contra del auto proferido el día 20 de octubre de 2020, en virtud del cual se decretó la medida de suspensión provisional de la Resolución N° 19021 de 01 de agosto de 2001, en virtud de la cual la extinta Cajanal reconoció una pensión gracia a la demandada.

SEGUNDO: Realizar por Secretaria de este Despacho, las anotaciones correspondientes en el sistema de información Siglo XXI.

TERCERO: SIN LUGAR a pronunciarse sobre la solicitud formulada por el apoderado de la parte demandada, para que se reanude el pago de la mesada pensional a la señora Aida Mercedes Suárez de Torres, por lo expuesto en la parte motiva de este auto.

CUARTO.- Notifíquese de la presente providencia por inserción en estados electrónicos de conformidad con el art. 201 del C.P.A.C.A. y por mensaje dirigido al correo electrónico de las partes y de acuerdo a lo señalado en los artículos 50³ y 52⁴ de la Ley 2080 de 2021.

Para los anteriores efectos, los canales digitales de los sujetos procesales son los siguientes:

Parte demandante UGPP: notificacionesjudicialesugpp@ugpp.gov.co; jmoralesa@ugpp.gov.co; hrojas@ugpp.gov.co; lsalgado@ugpp.gov.co

Apoderado parte demandante - UGPP, Dr. Alejandro Regalado Martínez: alejo0584@hotmail.com

Apoderado parte demandada – Aida Mercedes Suarez de Torres - Dr. Diego Fernando Moreno Montenegro: morenodiego14@hotmail.com

Ministerio Público: ipestrada@procuraduria.gov.co

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado: procesosnacionales@defensajuridica.gov.co

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**SANDRA LUCIA OJEDA INSUASTY
MAGISTRADA**

Firmado Por:

³ **Artículo 50.** Modifíquese el inciso tercero del artículo 201 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así: Las notificaciones por estado se fijarán virtualmente con inserción de la providencia, y no será necesario imprimirlos, ni firmarlos por el secretario, ni dejar constancia con firma al pie de la providencia respectiva, y se enviará un mensaje de datos al canal digital de los sujetos procesales.

⁴ **Artículo 52.** Modifíquese el artículo 205 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así: Artículo 205. Notificación por medios electrónicos. La notificación electrónica de las providencias se someterá a las siguientes reglas: 1. La providencia a ser notificada se remitirá por el Secretario al canal digital registrado y para su envío se deberán utilizar los mecanismos que garanticen la autenticidad e integridad del mensaje. 2. La notificación de la providencia se entenderá realizada una vez transcurridos dos (2) días hábiles siguientes al envío del mensaje y los términos empezarán a correr a partir del día siguiente al de la notificación. Se presumirá que el destinatario ha recibido la notificación cuando el iniciador recepcione acuse de recibo o se pueda por otro medio constatar el acceso del destinatario al mensaje. El Secretario hará constar este hecho en el expediente. De las notificaciones realizadas electrónicamente se conservarán los registros para consulta permanente en línea por cualquier interesado.

**SANDRA LUCIA OJEDA INSUASTY
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO 003 SIN SECCIONES DE NARIÑO**

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:

dbe0135c2e8912a630cffcbeFed0a4a4987e6ab94c57080d7d7a32294e8054e0

Documento generado en 08/04/2021 04:35:36 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

Medio de control: Nulidad y restablecimiento de derecho
Proceso No: 520012333000-2018-00015-00
Demandante: Ruth Herminda Gómez De Rengifo.
Demandado: Departamento de Nariño y FNPSM
Referencia: Auto decide excepciones previas.
N° auto: D003-116-2021

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
MAGISTRADA PONENTE: SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY

San Juan de Pasto, ocho (8) de abril de dos mil veintiuno (2021).

I. ANTECEDENTES

- La señora Ruth Herminda Gómez De Rengifo y otro presentaron demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, en contra del Departamento de Nariño y el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, en adelante FNPSM solicitando se declare la nulidad del acto ficto producto del silencio administrativo que se causó con la petición presentada el 12 de septiembre de 2016 (Fls. 125-138¹).
- El auto admisorio de la demanda (fl. 140-141) se notificó el 25 de mayo de 2018 (fl. 142).
- La parte demandada contestó la demanda el día 15 de agosto de 2018, dentro del término² y propuso excepciones previas: 1. Inepta demanda por (i) falta individualización del acto administrativo; (ii) no acompañar prueba que demuestre silencio administrativo; excepciones mixtas: (i) falta de legitimación en la causa por pasiva y excepciones de fondo (Fls. 151-165).
- A través de inserción en lista, se corrió traslado de las excepciones propuestas por la parte demandada entre el 18 y el 20 de septiembre de 2018 (Fol. 435). La parte demandante presentó manifestación en escrito del 20 de septiembre de 2018 que obra a folios 384-389 y aportó pruebas.
- El Gobierno Nacional en virtud de los Decretos 417 de 17 de marzo de 2020³ y 637 del 6 de mayo de 2020⁴, declaró Estado de Emergencia Social y Ecológica, en el marco de los cuales se expidieron varios decretos legislativos, con el fin de conjurar los efectos de la emergencia e impedir la extensión de sus efectos.

Lo anterior, tuvo como consecuencia la suspensión de términos según lo dispuesto por el Consejo Superior de la Judicatura en los siguientes acuerdos, así:

¹ La demanda fue subsanada.

² Según la constancia secretarial (PDF Expediente Fol. 442) el término para contestar la demanda corrió entre el día 31 de mayo de 2018 hasta el 23 de agosto de 2018.

³ Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto (17 de marzo de 2020).

⁴ Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto (6 de mayo de 2020).

- Acuerdo PCSJA20-11517 de 15 de marzo de 2020: Suspendió términos desde el 16 hasta el 20 de marzo de 2020.
- Acuerdo PCSJA20-11521 de 19 de marzo de 2020: Suspendió términos desde el 21 de marzo hasta el 3 de abril de 2020.
- Acuerdo PCSJA20-11526 de 22 de marzo de 2020: Suspendió términos desde el 4 hasta el 12 de abril de 2020.
- Acuerdo PCSJA20-11532 de 11 de abril de 2020: Suspendió términos desde el 13 hasta el 26 de abril de 2020.
- Acuerdo PCSJA2011546 de 25 de abril de 2020: Suspendió términos desde el 27 de abril hasta el 10 de mayo de 2020.
- Acuerdo PCSJA20-11549 de 7 de mayo de 2020: Suspendió términos desde el 11 hasta el 24 de mayo de 2020.
- Acuerdo PCSJA20-11556 del 22 de mayo de 2020: Suspendió términos desde el 25 de mayo hasta el 8 de junio de 2020.
- Acuerdo PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020: Suspendió términos desde el 9 hasta el 30 de junio de 2020.

Mediante Acuerdo PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020, también se dispuso levantar la suspensión de términos a partir del 1 de julio de 2020⁵.

Mediante Acuerdos CSJNAA20-39 del 16 de julio de 2020 y PCSJA20-11614 del 06-08-20 y PCSJA20-11622 del 21-08-20 se dispuso el cierre de las sedes judiciales de Pasto entre el 14 al 24 de julio de 2020 y, de todo el País entre el 10 y 21 y se prorrogó hasta el 31 de agosto de 2020, respectivamente

Pese a que el Consejo Superior de la Judicatura, dispuso un plan de digitalización de expedientes, hasta la fecha no se ha adelantado dicha labor, lo que obligó a este despacho a proceder al mismo, pese a no contar con el personal y el equipo necesario. Así una vez se cuenta con el expediente digitalizado, se procede a decidir lo pertinente.

Revisado el expediente, según lo ordenado por la Ley 2080 de 2021, antes de citar a la audiencia inicial, es pertinente resolver las excepciones previas, así como también lo que atañe a las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta de legitimación en la causa y prescripción extintiva.

II. Consideraciones.

2.1. Trámite de las excepciones previas según Ley 2080 del 25 de enero de 2021. Trámite y decisión de las excepciones mixtas: sobre las que se declaren fundadas se dictará sentencia anticipada y las que no sean declaradas se resuelven en sentencia.

La Ley que reformó el CPACA y entró en vigencia el día 25 de enero de 2021, contempla que el trámite para resolver las excepciones previas será aquel previsto en los artículos 100 y 101 del Código General del Proceso. Así la Ley del año 2021 expresa lo siguiente:

“Artículo 38. Modifíquese el parágrafo 2 del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011, el cual será del siguiente tenor:

⁵ Así mismo, el Consejo Seccional de la Judicatura de Nariño dispuso el cierre total del Palacio de Justicia en varias ocasiones.

Parágrafo 2°. De las excepciones presentadas se correrá traslado en la forma prevista en el artículo 201A por el término de tres (3) días. En este término, la parte demandante podrá pronunciarse sobre las excepciones previas y, si fuere el caso, subsanar los defectos anotados en ellas. En relación con las demás excepciones podrá también solicitar pruebas.

Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101⁶ y 102 del Código General del Proceso. Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juez o magistrado ponente las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicará. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.

Antes de la audiencia inicial, en la misma oportunidad para decidir las excepciones previas, se declarará la terminación del proceso cuando se advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.

Las excepciones de cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y

⁶ Por su parte, el art. 101 ibídem señala:

“ARTÍCULO 101. OPORTUNIDAD Y TRÁMITE DE LAS EXCEPCIONES PREVIAS. Las excepciones previas se formularán en el término del traslado de la demanda en escrito separado que deberá expresar las razones y hechos en que se fundamentan. Al escrito deberán acompañarse todas las pruebas que se pretenda hacer valer y que se encuentren en poder del demandado.

El juez se abstendrá de decretar pruebas de otra clase, salvo cuando se alegue la falta de competencia por el domicilio de persona natural o por el lugar donde ocurrieron hechos, o la falta de integración del litisconsorcio necesario, casos en los cuales se podrán practicar hasta dos testimonios.

Las excepciones previas se tramitarán y decidirán de la siguiente manera:

1. Del escrito que las contenga se correrá traslado al demandante por el término de tres (3) días conforme al artículo 110, para que se pronuncie sobre ellas y, si fuere el caso, subsane los defectos anotados.

2. El juez decidirá sobre las excepciones previas que no requieran la práctica de pruebas, antes de la audiencia inicial, y si prospera alguna que impida continuar el trámite del proceso y que no pueda ser subsanada o no lo haya sido oportunamente, declarará terminada la actuación y ordenará devolver la demanda al demandante.

Cuando se requiera la práctica de pruebas, el juez citará a la audiencia inicial y en ella las practicará y resolverá las excepciones.

Si prospera la de falta de jurisdicción o competencia, se ordenará remitir el expediente al juez que corresponda y lo actuado conservará su validez.

Si prospera la de compromiso o cláusula compromisoria, se decretará la terminación del proceso y se devolverá al demandante la demanda con sus anexos.

Si prospera la de trámite inadecuado, el juez ordenará darle el trámite que legalmente le corresponda.

Cuando prospere alguna de las excepciones previstas en los numerales 9, 10 y 11 del artículo 100, el juez ordenará la respectiva citación.

3. Si se hubiere corregido, aclarado o reformado la demanda, solo se tramitarán una vez vencido el traslado. Si con aquella se subsanan los defectos alegados en las excepciones, así se declarará.

Dentro del traslado de la reforma el demandado podrá proponer nuevas excepciones previas siempre que se originen en dicha reforma. Estas y las anteriores que no hubieren quedado subsanadas se tramitarán conjuntamente una vez vencido dicho traslado.

4. Cuando como consecuencia de prosperar una excepción sea devuelta la demanda inicial o la de reconvencción, el proceso continuará respecto de la otra.” (Destaca la Sala).

prescripción extintiva, se declararán fundadas mediante sentencia anticipada, en los términos previstos en el numeral tercero del artículo 182A" (negrillas propias).

Así conforme a la norma citada, se distingue:

a) **Las excepciones previas**⁷: i) que no requieren la práctica de pruebas se resuelven antes de la audiencia inicial mediante auto y ii) respecto a las que requieren pruebas: en el auto que convoca a audiencia inicial, se decretan las pruebas; en la audiencia inicial se practican las pruebas y se resuelven las excepciones. En cuanto al competente para proferir el auto conforme a los arts. 125 y 243 también modificados por la Ley 2080 de 2021, será el Ponente y no la Sala⁸. Sobre los recursos procedentes contra esta decisión, en el art. 38 citado no se hace mención alguna, motivo por el cual, es necesario acudir al art. 180 modificado por el art. 40 de la Ley 2080 de 2021⁹ de cuya lectura, se establece que se eliminó la posibilidad de presentar recurso de apelación contra el auto que resuelve las excepciones¹⁰; por otro lado, también es menester revisar el art. 243 del C.P.A.C.A. que establece las providencias que son susceptibles de apelación modificado por el art. 62 de la Ley 2080 de 2021, indicando lo siguiente:

⁷ **"ARTÍCULO 100. EXCEPCIONES PREVIAS.** Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda:

1. Falta de jurisdicción o de competencia.
2. Compromiso o cláusula compromisoria.
3. Inexistencia del demandante o del demandado.
4. Incapacidad o indebida representación del demandante o del demandado.
5. Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones.
6. No haberse presentado prueba de la calidad de heredero, cónyuge o compañero permanente, curador de bienes, administrador de comunidad, albacea y en general de la calidad en que actúe el demandante o se cite al demandado, cuando a ello hubiere lugar.
7. Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde.
8. Pleito pendiente entre las mismas partes y sobre el mismo asunto.
9. No comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios.
10. No haberse ordenado la citación de otras personas que la ley dispone citar.
11. Haberse notificado el auto admisorio de la demanda a persona distinta de la que fue demandada".

⁸ Únicamente son de Sala, los autos que se indican en el art. 243 numerales 1º a 3º y 6º, esto es: el que rechace la demanda o su reforma, y el que niegue total o parcialmente el mandamiento ejecutivo; el que por cualquier causa la ponga fin al proceso; el que apruebe o impruebe conciliaciones extrajudiciales y el que niega la intervención de terceros.

⁹ **"ARTÍCULO 40.** Modifíquese los numerales 6, 8 y 9 del artículo 180 de la Ley 1437 de 2011 y adiciónense dos parágrafos al mismo artículo, así:

6. Decisión de excepciones previas pendientes de resolver. El juez o magistrado ponente practicará las pruebas decretadas en el auto de citación a audiencia y decidirá las excepciones previas pendientes de resolver.

8. Posibilidad de conciliación. En cualquier fase de la audiencia el juez podrá invitar a las partes a conciliar sus diferencias, caso en el cual deberá proponer fórmulas de arreglo, sin que ello signifique prejuzgamiento.

No se suspenderá la audiencia en caso de no ser aportada la certificación o el acta del comité de conciliación.

9. Medidas cautelares. En esta audiencia el juez o magistrado ponente se pronunciará sobre la petición de medidas cautelares en el caso de que esta no hubiere sido decidida.

En los procesos de nulidad electoral la competencia será del juez, sala, subsección o sección.

PARÁGRAFO 1. Las decisiones que se profieran en el curso de la audiencia inicial pueden ser recurridas conforme a lo previsto en los artículos 242, 243, 245 y 246 de este código, según el caso.

PARÁGRAFO 2. Las audiencias relativas a procesos donde exista similar discusión jurídica podrán tramitarse de manera concomitante y concentrada."

¹⁰Valga aclarar que en este artículo sólo se hace referencia a las excepciones que se encontraran pendientes por resolver por haber requerido práctica de pruebas, es decir, las que no se hubieran resuelto conforme lo establecido en los artículos 100 a 102 del C.G.P.

“Artículo 62. Modifíquese el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:

Artículo 243. Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia y los siguientes autos proferidos en la misma instancia:

1. El que rechace la demanda o su reforma, y el que niegue total o parcialmente el mandamiento ejecutivo.

2. El que por cualquier causa le ponga fin al proceso.

3. El que apruebe o impruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales. El auto que aprueba una conciliación solo podrá ser apelado por el Ministerio Público.

4. El que resuelva el incidente de liquidación de la condena en abstracto o de los perjuicios.

5. El que decrete, deniegue o modifique una medida cautelar.

6. El que niegue la intervención de terceros.

7. El que niegue el decreto o la práctica de pruebas.

8. Los demás expresamente previstos como apelables en este código o en norma especial.

Parágrafo 1°. El recurso de apelación contra las sentencias y las providencias listadas en los numerales 1 a 4 de este artículo se concederá en el efecto suspensivo. La apelación de las demás providencias se surtirá en el efecto devolutivo, salvo norma expresa en contrario.

Parágrafo 2°. En los procesos e incidentes regulados por otros estatutos procesales y en el proceso ejecutivo, la apelación procederá y se tramitará conforme a las normas especiales que lo regulan. En estos casos el recurso siempre deberá sustentarse ante el juez de primera instancia dentro del término previsto para recurrir.

Parágrafo 3°. La parte que no obre como apelante podrá adherirse al recurso interpuesto por otra de las partes, en lo que la sentencia apelada le fuere desfavorable. El escrito de adhesión, debidamente sustentado, podrá presentarse ante el juez que la profirió mientras el expediente se encuentre en su despacho, o ante el superior, hasta el vencimiento del término de ejecutoria del auto que admite la apelación. La adhesión quedará sin efecto si se produce el desistimiento del apelante principal.

Parágrafo 4°. Las anteriores reglas se aplicarán sin perjuicio de las normas especiales que regulan el trámite del medio de control de nulidad electoral.

Para el efecto deberá tenerse en cuenta el artículo 247 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en el cual se establece que una vez se haya proferido sentencia en primera instancia, se interpondrá recurso de apelación, dentro de los 10 días siguientes a su notificación, igualmente señala que si el recurso se interpuso oportunamente, se deberá proferir auto que conceda el recurso y que ordene remitir el expediente al superior.”

Teniendo en cuenta lo anterior, el auto que decide sobre las excepciones previas sólo será apelable si se adopta alguna de las decisiones allí mencionadas.

b) **Las llamadas excepciones mixtas:** i) cosa juzgada, caducidad, transacción, conciliación, falta manifiesta de legitimación en la causa y prescripción extintiva se declaran fundadas mediante sentencia anticipada, la cual, obviamente será proferida por la Sala y cabrá recurso de apelación si es de primera instancia y ii) en caso contrario, se resolverán en la sentencia¹¹.

De regreso al caso, se tiene que:

- Se tratarse de un proceso que se inició bajo la vigencia de la Ley 1437 de 2011.
- Se propusieron **excepciones previstas y mixtas como ya se advirtió.**
- No se ha convocado a la audiencia inicial.

Así las cosas, corresponde acoger la reforma prevista en la Ley 2080 de 2021, según lo ya explicado.

2.2. El caso concreto.

1. La demanda y sus pretensiones (Fls. PDF Expediente Fls. 129-139).

Como hechos de la demanda la parte accionante plantea que el día 12 de septiembre del año 2016, tras el fallecimiento de la señora Senelia Rengifo Gómez, a través de derecho de petición se solicitó a la Secretaría de Educación de Nariño-Fondo Nacional de Prestaciones del Magisterio, el reconocimiento de pensión de sobrevivientes en favor de sus beneficiarios (hijos), así como la liquidación de salarios y prestaciones económicas.

De la anterior petición no se obtuvo respuesta pronta, por lo cual el 25 de noviembre de 2016 los demandantes instauraron acción de tutela con el fin de que fuera tutelado el derecho fundamental de petición, vulnerado por la Secretaría de Educación Departamental de Nariño. Tutela que fue resuelta por el Juzgado Cuarto Administrativo de Pasto, Despacho que mediante providencia del 15 de diciembre 2016 resolvió tutelar el derecho de petición y ordenó a la Secretaría de Educación Departamental de Nariño responder de fondo la petición radicada el 12 de septiembre de 2016. La decisión fue impugnada. El Tribunal Administrativo de Nariño, mediante providencia del 8 de febrero de 2017, resolvió modificar la sentencia del 15 de diciembre de 2016, para en su lugar TUTELAR los derechos fundamentales de petición, vida digna, seguridad social y mínimo vital de los accionantes, y por otra parte RECHAZÓ por improcedente la acción de tutela respecto de la pretensiones de liquidación, pago de los salarios y prestaciones sociales, bonificación mensual docente, prima de servicios, vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, cesantías auxilio funerario y seguro por muerte dejados de pagar en favor de la señora Senelia Rengifo Gómez.

Mediante Resolución No. 1262 del 28 de junio de 2017 la Secretaría de Educación del Departamento de Nariño, resolvió reconocer en favor de CRISTIAN URBANO RENGIFO y ANDRÉS FELIPE GALINDEZ RENGIFO la pensión de sobrevivientes causada por el fallecimiento de la señora SENELIA RENGIFO GÓMEZ, solicitada según la entidad mediante petición radicada bajo el No. 2017-PENS-412639 del 14 de febrero de 2017.

¹¹ Se debe considerar que la Ley 2080 de 2021 en el artículo 38 nada dijo acerca de las excepciones mixtas que no se consideran fundadas y en virtud a que el art. 180 también fue modificado, eliminando lo referido a la decisión de esta clase de excepciones, dejando únicamente las previas, se debe interpretar que las demás se deciden en sentencia.

Aduce la parte que en la resolución mencionada no se pronunció respecto de las peticiones de los salarios y demás prestaciones económicas solicitadas en la petición elevada el 12 de septiembre de 2016, puesto que para el reconocimiento de la pensión hacen alusión a la mediante petición radicada bajo el No. 2017-PENS-412639 del 14 de febrero de 2017.

Argumenta la parte actora que hasta la presente fecha la entidad demandada no ha dado respuesta clara y de fondo a la petición realizada y debidamente entregada el 12 de septiembre de 2016, en lo que respecta a la petición de reconocimiento y pago de salarios y demás prestaciones económicas generadas con ocasión del fallecimiento de la señora SENELIA RENGIFO GÓMEZ, configurándose de esta manera el silencio administrativo negativo.

2. Excepciones propuestas en este asunto.

Excepciones previas:

1. Inepta demanda por falta individualización del acto administrativo.

La parte demandada contestó la demanda, en ella se puso la totalidad de las pretensiones. Expresa que no se tiene certeza si la petición del 12 de septiembre de 2016 en efecto fue presentada ante la Secretaría de Educación. No obstante, señala que luego de ello, la parte accionante presentó acción de tutela y que en sentencia del 8 de febrero de 2017, la jurisdicción de lo contencioso administrativo concedió acción de tutela y amparó los derechos fundamentales de la parte peticionaria.

Así, argumenta que se dio cumplimiento a la sentencia de tutela a través de la **Resolución N° 1262 del 28 de junio de 2017** en la cual se ordenó y reconoció el pago de una pensión de sobrevivientes.

Asimismo expresó que a través de **oficio 2016PS008 del 26 de diciembre de 2016**, se le solicitó al apoderado radicar las peticiones de las demás prestaciones de conformidad con lo ordenado en los artículos 2 y 3 del decreto 2831 de 2005 compilado en el Decreto 1075 de 2015.

Expresa que la jurisdicción contenciosa no se puede pronunciar de oficio sobre actos que no han sido demandados, siendo además un deber de la parte actora presentar su reclamación en forma correcta, así no se puede tomar decisión de anular el acto acusado, ya que existen otros que son: la Resolución N° 1262 del 28 de junio de 2017- reconocimiento pensión- y el oficio 2016PS008 del 26 de diciembre de 2016- solicitud para que radique las peticiones de las demás prestaciones conforme a la ley-. Concluye que al no hacerse así, al juez le esta vedado proferir sentencia de fondo.

1.1. Inepta demanda por falta de requisitos:

Argumenta que es obligación de la parte demandada cuando se alega el silencio administrativo aportar las pruebas que así lo demuestren, circunstancia que no se presenta en el caso sub examine, toda vez que, no se aportaron las pruebas que demuestren que la entidad hizo caso omiso a la petición radicada por el la parte demandante.

Finalmente en lo que atañe a las excepciones previas propuso la falta de legitimación en la causa por pasiva argumentando que el Departamento en este caso la Secretaría de Educación no es la encargada de realizar el reconocimiento y pago de las prestaciones solicitadas por los docentes afiliados al Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio pues su función sólo se reduce a la recepción de documentos ya la proyección del acto administrativo por el cual se reconoce o niega el derecho, todo esto previa aprobación por parte de Fiduprevisora S.A. quién es la encargada de administrar los recursos del mencionado fondo, de allí que no sea la Secretaría de Educación la llamada a cumplir las pretensiones esbozadas en la demanda.

Como excepciones de fondo propuso las de ausencia de causa para demandar la nulidad del acto administrativo, la inexistencia de la obligación por parte del Departamento de Nariño en relación con las prestaciones sociales de los docentes y la solicitud de reconocimiento oficioso de excepciones.

3. Pronunciamiento de las excepciones – parte demandante.

Respecto de la solicitud de inepta demanda por falta de individualización del acto administrativo señaló que en efecto si bien se dio cumplimiento a la sentencia de tutela a través de la Resolución del año 2017, se omitió por parte de la entidad dar respuesta a las reclamaciones sobre las otras pretensiones y prestaciones económicas exigidas motivo por el cual dadas las condiciones naturales de la jurisdicción contencioso administrativa se puede demandar el acto administrativo ficto.

Respecto de la solicitud de ineptitud de la demanda por falta de requisitos, argumentó que con la demanda se aportó copia de la petición radicada el 12 de septiembre de 2016 con guía número 9990219933496 de Avianca Deprisa y prueba de entrega, igualmente copia del oficio radicado el 2 de febrero de 2017 por medio del cual se entregó nuevamente la documentación requerida, luego entonces, considera que se aportaron los documentos necesarios para acreditar el silencio administrativo.

Respecto de la legitimación en la causa por pasiva argumentó que el Consejo de estado en su jurisprudencia ha sostenido que la Secretaría de Educación del ente territorial tanto como el Fondo de Prestaciones Sociales se encuentran legitimados en la causa por pasiva para ser convocadas son procesos como el que aquí se discute, esto en razón de las funciones otorgadas en el Decreto 2831 de 2005.

4. Resuelve excepciones.

- **Inepta demanda por errónea individualización de las pretensiones – falta de requisitos.**

Pruebas que reposan en el expediente:

Se tiene que a folio 30 - 41 reposa la solicitud presentada por el señor Hans Peter Zarama en calidad de apoderado judicial del señor Andrés Felipe Galindez Rengifo y de Cristian Urbano Rengifo- sin fecha, sin sello de recibido y con sello de AVIANCA DEPRISA 999029933496- en la cual se solicita lo siguiente:

- “1. Se reconozca y pague a favor de mis representados, pensión de sobreviviente.*
- 2. Se liquide y pague los salarios y prestaciones sociales insolutas como salario, Bonificación Mensual Docentes, prima de servicios, Vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, auxilio de cesantía, auxilio funerario y el seguro por muerte”.*

Asimismo se acompañó guía de envío N° **999029933496** de la empresa Deprisa de la cual se puede constatar que el remitente es el señor Hans Peter Zarama y el destinatario es la Secretaría de Educación Departamental de Nariño, en la cual, se indica como fecha probable de entrega el 12 de septiembre de 2016 (PDF Expediente Fol.42).

Igualmente se acompañó constancia de entrega en la que obran los siguientes datos:

REF: **999029933496**

DESTINATARIO: SEÑORES SECRETARIA EDUCACION. Cra 42b 16ª-46 PANDIACO. PASTO, RECEPTOR. IDENTIFICACION: DIA: 12, MES: 9, AÑO: 16, HORA: 9:32.

FIRMA: un sello: **12 SEP 2016** y firma ilegible (PDF Expediente Fol.44).

También se encuentra la demanda de tutela que data del **25 noviembre de 2016**, en la cual, se afirma que se presentó petición 12 septiembre de 2016 para obtener el reconocimiento de pensión y salarios y prestaciones sin obtener respuesta (fol. 46- 60).

De igual forma, se encuentra en el expediente el oficio del **26 de diciembre de 2016**, dirigido al abogado de la parte actora y emitido por la Secretaría de educación en el que se hace mención a la acción de tutela y le dicen que para dar respuesta a la petición radicada el 9 de septiembre de 2016, le solicitan remitir copia de la petición con los documentos anexos, porque ese requerimiento no llegó a la oficina de prestaciones y que revisados los documentos de la tutela hacen referencia a solicitud de ajuste de pensión de las docentes Carmen Mariana y Carmen Ofelia, por otro lado, le piden enviar los documentos conforme a los decretos que rigen la materia (folio 105 y 166).

Aunado a lo anterior, se tiene sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Nariño el día **8 de febrero 2017** en la cual se resolvió lo siguiente (folios 206-229)

*PRIMERO: TUTELAR los derechos fundamentales de petición, vida digna, seguridad social y mínimo vital del señor Andrés Felipe Galíndez Rengifo y del menor. Cristian Urbano Rengifo, vulnerados por la Secretaría de Educación Departamental de Nariño- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. SEGUNDO: ORDENAR al Representante Legal de la Secretaría de Educación Departamental de Nariño. para que en el término de cuarenta y ocho (48) horas, **resuelva de fondo el derecho petición radicado por el accionante el 12 de septiembre de 2016** y comunique oportunamente la decisión al accionante. TERCERO: ORDENAR a la Secretaría de Educación Departamental de Nariño - Ministerio de Educación Nacional - Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio que, en un término mayor de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, inicien los trámites pertinentes para el reconocimiento de la pensión de sobrevivientes a que tienen derecho el señor Andrés Felipe Galíndez Rengifo y el menor Cristian Urbano Rengifo como hijos de la causante Senelia Rengifo Gómez en los términos dispuestos en la parte considerativa de esta providencia. En todo caso, dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación de esta sentencia, deberán ordenar el iniciar del pago de las mesadas a que haya lugar en favor de los accionantes. Las mesadas pensionales a que haya lugar se reconocerán y pagarán a partir del día siguiente al fallecimiento de la causante, esto es, a partir del 4 de febrero de 2016. El reconocimiento del derecho pensional que aquí se hace tiene el carácter de transitorio, hasta tanto la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de ser el caso, previo ejercicio de del medio de control que corresponda se pronuncie de fondo respecto de la legalidad al acto administrativo que resuelva sobre las pretensiones elevadas por los accionantes. Ello sólo en el evento que la administración, a la fecha de notificación de la presente providencia, ya haya emitido decisión que deniegue el derecho pensional. **Si la decisión de la***

administración en cuanto al derecho pensional hubiese sido favorable a los accionantes se estará a tal decisión. La acción judicial, si hubiere lugar a ella, deberá interponerse dentro de los 4 meses siguientes a la notificación de esta providencia. QUINTO: **DENEGAR O RECHAZAR por improcedente la acción de tutela interpuesta por el señor Andrés Felipe Galindez Rengifo y el menor Cristian Urbano Rengifo respecto de la pretensión de liquidación y pago de los salarios y prestaciones sociales, bonificación mensual docente, primar de servicios, vacaciones, compensación por vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad auxilio de cesantías, auxilio funerario y seguro por muerte, dejados de pagar en favor de lo señora Senelia Rengifo Gómez”.**

Obra la Resolución **1262 del 28 de junio de 2017** en la cual se resolvió (PDF Expediente Fls 71-75)¹²:

“ARTICULO PRIMERO: Reconocer una Pensión Jubilación causada por el fallecimiento de él (la) Docente SENELIA RENGIFO GÓMEZ, quien en vida se identificó con C.0 .No. 25.519.671 de Mercaderes (N), docente de MUNICIPAL RECURSOS PROPIOS, por un valor de UN MILLÓN TRESCIENTOS CINCUENTA Y UN MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y NUEVE PESOS MDA. CTE. (\$1.351.859) a partir del 04-02-2016.

ARTÍCULO SEGUNDO.- El pago de la prestación reconocida en el presente artículo lo realizará el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio a través de la Fiduciaria La Previsora S. A. a:

BENEFICIARIOS	DOCUMENTO	PARENTESCO	%
CRISTIAN URBANO RENGIFO	TI. 1088156553	HIJO	50
ANDRÉS FELIPE GALINDEZ RENGIFO	C.C. 1089487888 de la Unión	HIJO	50
			100

PARÁGRAFO: para todos los efectos legales del menor CRISTIAN URBANO RENGIFO, identificado con T.I. 1088156553, estará representada por su padre el señor Víctor Urbano Gutiérrez, identificado con la cédula de ciudadanía No. 12.845.388 expedida en San Pedro de Cartago. Y Para todos los efectos legales del joven CRISTIAN URBANO RENGIFO identificado con cédula de Ciudadanía 1089487888 de la Unión, quien es interdicto y actúa por medio de la curadora Legítima la Señora RUTH HERMINDA GÓMEZ DE RENGIFO identificada con cédula de ciudadanía 25.519.417 de Mercaderes.

ARTICULO TERCERO. La pensión reconocida será con cargo a las entidades donde el (la) educador (a) hizo los aportes de la Ley. En consecuencia, el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio pagará la totalidad de la Pensión con los reajustes de Ley, pero repetirá contra la entidad obligada.

ARTICULO QUINTO.- El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio descontará el 12% del valor de cada mesada pensional para efectos de la prestación del servicio médico asistencial en beneficio del jubilado, de conformidad con la Ley 1250 de 2008.

ARTICULO SEXTO: El Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, pagará al interesado las sumas a las que se refieren los artículos anteriores, a través de la Entidad Fiduciaria, previas las deducciones ordenadas por la Ley.

ARTICULO SÉPTIMO: Cuando el cobro se realice por intermedio de tercera persona, deberá comprobar su supervivencia. [...]”.

¹² Por la cual, se da cumplimiento al fallo de tutela, así se establece de las hojas de liquidación que hacen parte del expediente administrativo y aluden al fallo (fl. 185).

Así mismo, cabe agregar que varios de los documentos antes referenciados hacen parte del expediente administrativo enviado por la Secretaría de Educación, en especial: la petición del 12 de septiembre de 2016 (folio 239), al igual que la respuesta del abogado al oficio del 26 de diciembre de 2016 (fl. 309) acompañando nuevamente la petición dirigida al pago de salarios y prestaciones (fl. 310).

De lo anteriormente señalado, se concluye que contrario a lo dicho por la Secretaría de Educación Departamental, la petición del 12 de septiembre de 2016, sí se radicó por parte del apoderado Hans Peter Zarama y en ella, se solicitó el reconocimiento de la pensión y el pago de prestación sociales que se le adeudaban a la señora Senelia Rengifo Gómez.

La Sala concluye que la petición se presentó, en primer lugar, porque el escrito de solicitud se identificó con la inscripción "AVIANCA DEPRISA" Guía 999029933496. Sobre dicha guía se tiene que fue remitida por el señor apoderado de la parte demandante y recibida el día 12 de septiembre de 2016, en las instalaciones de la Secretaría de Educación ubicada en la Carrera 42 B #18ª-85 Barrio Pandiaco.

Se tiene también que ante la no respuesta de la petición del 12 de septiembre de 2016, se presentó tutela que fue resuelta en segunda instancia por parte del Tribunal Administrativo de Nariño, el cual resolvió tutelar los derechos alegados en la acción constitucional y ordenó que se reconozca la pensión de sobrevivientes en favor de los menores demandantes.

Respecto de las otras protecciones elevadas en la petición, se indicó lo siguiente:

"6.7. Ahora, si bien procede la tutela para el amparo de los derechos fundamentales invocados por los accionantes con la decisión aquí adoptada respecto de la pretensión de reconocimiento pensional, en criterio del Tribunal, la presente acción de tutela es improcedente respecto de la pretensión de liquidación y pago de los salarios y prestaciones sociales, bonificación mensual docente, prima de servicios, vacaciones, compensación por vacaciones, prima de vacaciones, prima de navidad, auxilio de cesantías, auxilio funerario y seguro por muerte dejados de pagar en favor de la señora Senelia Rengifo Gómez, ello en tanto que constituyen prestaciones de carácter económico cuya protección debe procurarse a través de las acciones laborales -ordinarias o contenciosas-, según se trate, en la medida, que su objeto resulta distinto al perseguido con la protección constitucional excepcional del derecho a una pensión de sobreviviente"¹³.

Así, si bien el juez de tutela consideró que respecto de esas pretensiones no se podían conceder y ordenar su reconocimiento y pago a través de la tutela se podrían adelantar las acciones laborales pertinentes, lo cierto es que, hasta el momento no se ha dado o por lo menos no se ha demostrado que se haya dado respuesta.

En ese sentido, la petición del 12 de septiembre de 2016 contenía dos solicitudes, a saber: la dirigida a la pensión y en segundo término aquella que se refiere a los salarios y prestaciones. Respecto a la primera, se profirió la Resolución 1262 del 28 de junio de 2017 y en ella solo se hizo pronunciamiento respecto de la pretensión de pensión de sobrevivientes, pues así lo ordenó la sentencia del Tribunal Administrativo a la cual se le dio cumplimiento a través del acto administrativo ya mencionado. En lo concerniente a la segunda, entiende la Sala entonces que ante la falta de respuesta respecto a esa pretensión, existe un silencio administrativo negativo, toda vez que sobre la misma hasta ahora no se ha pronunciado la entidad solicitada.

¹³ PDF Expediente Fol. 101.

Así mismo, es necesario destacar que la petición en mención, obra dos veces en los antecedentes administrativos que fueron remitidos por el accionado, puesto que, ante el requerimiento de la parte demandada, el actor remitió nuevamente la solicitud.

Por otro lado, si bien la Secretaría de Educación argumenta que a través del Oficio N° 2016PS008 del 26 de septiembre de 2016 se le informó al solicitante lo siguiente:

“Con respecto al asunto en referencia y de conformidad con lo manifestado telefónicamente, me permito, manifestar que a fin de dar respuesta al derecho de petición radicado el día 09 de septiembre de 2016, solicito remitir a este despacho copia de la petición junto con los documentos anexados de la petición a nombre de la docente Q.E.P.D. SENELIA RENGIFO GÓMEZ; puesto que como se manifestó anteriormente dicho requerimiento rio allego a la oficina de prestaciones sociales.

Así mismo y revisado los documentos aportados en la acción de tutela se observa una copia de comprobante de correo con fecha de recibo del mes de septiembre, pero dicha petición hace referencia a una solicitud de ajuste de pensión de jubilación de las docentes CARMEN MARIANA MORENO ZAMBRANO C.C. 27530440 y CARMEN OFELIA MORENO ZAMBRANO C.C. 27530384.

Además y a fin de evitar futuros inconvenientes para el docente y/o peticionario se requiere de su parte en calidad de apoderado, realizar las peticiones de prestaciones sociales ante el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, conforme a lo estipulado en el artículo 2 y 3, del decreto 2831 de 2005, compilado en el decreto 1075 de 2015”¹⁴.

Como puede verse dicho oficio no responde la petición del 12 de septiembre de 2016 y sigue existiendo el silencio administrativo respecto de la petición de la petición reseñada. Se concluye entonces que no existe inepta demanda por una errónea individualización de pretensiones y en ese orden de ideas deberá declararse no probada.

Así mismo, claro es que con la presentación de la acción de tutela, la parte demandada ya conocía de la petición, la cual, se reitera no solo se refería a la pensión, sino también a los salarios y prestaciones. Pese a ello y que el fallo se emitió en el año 2017 y la demanda se presentó en el año 2018, la parte demandada no dio respuesta a lo pedido.

De igual forma, aunque la administración podía requerir al peticionario para que complete la petición, lo cierto es que, se acreditó que se presentó nuevamente la solicitud con anexos y frente a ello, tampoco hubo respuesta.

Igual circunstancia se presenta con la excepción de falta de requisitos, pues como se pudo comprobar con lo señalado, la parte demandante si aportó las pruebas que acreditan que presentó la petición y surgió el silencio administrativo, por ende se declarará no probada la excepción de inepta demanda por falta de requisitos.

Respecto de la falta de legitimación en la causa por pasiva, la Sala entiende que es una excepción que no es previa pues no está enlistada en el artículo 100 del CGP. De otro lado, la Ley 2080 de 2021 que reformó el CPACA enuncia que la excepción de falta de legitimación, será objeto de sentencia anticipada cuando sea manifiesta. En el presente caso, no se vislumbra así, por ello la excepción de falta de legitimación en la causa se resolverá en sentencia.

- Contestación Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.

La parte demandada presentó contestación el día 13 de septiembre de 2018, es decir por fuera del término, de manera extemporánea. Al respecto téngase en cuenta que según constancia secretarial (PDF Expediente Fol. 393-401) el término

¹⁴ PDF Expediente Fol. 106.

para contestar la demanda corrió entre el día 31 de mayo de 2018 hasta el 23 de agosto de 2018, considerando que el escrito se presentó el día 13 de septiembre de 2018 la misma se tendrá por no contestada.

RESUELVE:

PRIMERO: TENER POR CONTESTADA la demanda, por parte del Departamento de Nariño.

SEGUNDO: TENER por no contestada la demanda por parte del Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, por la extemporaneidad de la misma.

TERCERO: Declarar no probadas las excepciones de inepta demanda por errónea individualización de las pretensiones y falta de requisitos, propuestas por la Secretaría de Educación del Departamento de Nariño.

CUARTO: RECONOCER personería para actuar como apoderada de la parte demandada - Secretaría de Educación del Departamento de Nariño a la Dra. María Elena Eraso Mora, identificada con cédula de ciudadanía N° 30.720.020 de Pasto y T.P: N° 36.139, en los términos previstos en el memorial poder que obra a folio 171.

QUINTO: RECONOCER personería para actuar como apoderada de la parte demandada - Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio, al Dr. Álvaro Enrique Del Valle Amarís en los términos previstos en el memorial poder que obra a folio 402.

SEXTO: RECONOCER personería para actuar como apoderada de la parte demandada - Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio al Dr. Miguel Ángel Samudio Toro en los términos previstos en el memorial poder que obra a folio 409.

SÉPTIMO: NOTIFÍQUESE de la presente providencia por inserción en estados electrónicos de conformidad con el artículo 201 del C.P.A.C.A. y remítase vía correo electrónico a la dirección electrónica de las partes.

A los siguientes correos electrónicos:

- Apoderado demandante: Hans Peter Zarama Muñoz: petz60@ghotmail.com hanspeterzaramamunoz@yahoo.com .
- Apoderada parte demandada: notificaciones@narino.gov.co malena0722@gmail.com

parte demandada - Ministerio de Educación Nacional – Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio: servicioalcliente@fiduprevisora.com.co

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE
SANDRA LUCIA OJEDA INSUASTY
MAGISTRADA

Firmado Por:

SANDRA LUCIA OJEDA INSUASTY
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO 003 SIN SECCIONES DE NARIÑO

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:

85fe762d5f79b69b70d9371183f44f78d9f08368a73578ce57497b7e280e20a8

Documento generado en 08/04/2021 04:35:19 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
SALA SEGUNDA DE DECISIÓN

MAGISTRADA: SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY¹

Pasto, ocho (8) de abril de dos mil veintiuno (2021)².

Proceso No: 2018-00318.

Demandante: Junta de Acción Comunal de la Vereda ACAE y otros.

Demandados: Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros.

Referencia: Acción Popular

¹ Posesionada el 3 de julio de 2018.

² El Gobierno Nacional en virtud de los Decretos 417 de 17 de marzo de 2020 y 637 del 6 de mayo de 2020, declaró Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de los cuales se expidieron varios decretos legislativos, con el fin de conjurar los efectos de la emergencia e impedir la extensión de sus efectos. Lo anterior, tuvo como consecuencia la suspensión de términos según lo dispuesto por el Consejo Superior de la Judicatura en los siguientes acuerdos, así:

- Acuerdo PCSJA20-11517 de 15 de marzo de 2020: Suspendió términos desde el 16 hasta el 20 de marzo de 2020.
- Acuerdo PCSJA20-11521 de 19 de marzo de 2020: Suspendió términos desde el 21 de marzo hasta el 3 de abril de 2020.
- Acuerdo PCSJA20-11526 de 22 de marzo de 2020: Suspendió términos desde el 4 hasta el 12 de abril de 2020.
- Acuerdo PCSJA20-11532 de 11 de abril de 2020: Suspendió términos desde el 13 hasta el 26 de abril de 2020.
- Acuerdo PCSJA2011546 de 25 de abril de 2020: Suspendió términos desde el 27 de abril hasta el 10 de mayo de 2020.
- Acuerdo PCSJA20-11549 de 7 de mayo de 2020: Suspendió términos desde el 11 hasta el 24 de mayo de 2020.
- Acuerdo PCSJA20-11556 del 22 de mayo de 2020: Suspendió términos desde el 25 de mayo hasta el 8 de junio de 2020.
- Acuerdo PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020: Suspendió términos desde el 9 hasta el 30 de junio de 2020.

Mediante Acuerdo PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020, también se dispuso levantar la suspensión de términos a partir del 1 de julio de 2020. En vista de las anteriores circunstancias, el Consejo Superior de la Judicatura, dispuso de un plan de digitalización, aquel se inició el 21 de enero de 2021 con tan solo 15 procesos, lo que obligó al Despacho a escanear los expedientes, pese a no poseer los equipos ni el personal necesario. Así una vez se cuenta con el proceso escaneado por parte del despacho, se procede a decidir lo pertinente.

Actuación: Resuelve solicitud de desistimiento. Decreta nulidad procesal.

Temas: Desistimiento en acciones populares. Nulidad procesal.

Auto interlocutorio No. D003- 114-2021

I. ANTECEDENTES.

1. El día 30 de septiembre de 2019, cuando el despacho se comunicaba con el objeto de confirmar la asistencia de las partes citadas a la diligencia de recepción de declaraciones, programada para el día 1 de octubre de 2019, el señor **Luis Antonio Mueses** - quien figura como uno de los demandantes- manifestó por vía telefónica que no instauró la presente acción popular, informando además de una suplantación de identidad de la que había sido víctima, destacando la existencia de un proceso penal interpuesto por tal razón. En consecuencia, la Profesional Universitaria de este despacho, dejó constancia escrita de lo manifestado (Folio 246 PDF, cuaderno No. 2, expediente digital).
2. En virtud de lo anterior, mediante auto del 5 de noviembre de 2019, se comisionó a los Juzgados Administrativos del circuito de Mocoa – Jurisdicción de Orito – Putumayo, a fin de que recaudaran el testimonio de los señores: **Luis Antonio Mueses, Carmelina Ojeda Romero, José Omar Solarte Chávez, Pluvio Erlinto Carvajal Urbano, y Patricia María Matasea Hernández**, para que indagaran sobre los hechos

manifestados el 30 de septiembre vía telefónica³. (f.290-295, cuaderno No.2).

3. El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Mocoa, mediante auto **del 23 de enero de 2020**, auxilió el despacho comisorio **No. 002** y citó a los actores a diligencia programada para el día **12 de febrero de 2020**. (f.304, 305 – 318, cuaderno No.2).
4. La notificación se realizó el día **27 de enero de 2020**, a través de correo electrónico dirigido cada uno de los presuntos demandantes (f.308-309), igualmente, se notificó al **Personero municipal de Orito**, el doctor **Juan Felipe Buchely** para que coadyuvara la actuación y que las partes tuvieran pleno conocimiento de la diligencia y de lo sucedido (f.310, cuaderno No.2-PDF).
5. Llegado el día 12 de febrero de 2020, en la diligencia en cita, se recaudaron los testimonios de los comparecientes, quienes fueron: **Luis Antonio Mueses, Carmelina Ojeda Romero, y José Omar Solarte Chávez**. También asistieron el Agente del Ministerio Público, el apoderado de **CORPOAMAZONIA**, y la representante legal de **JAM INGENIERIA Y SUMINISTROS S.A.S**. Dejando constancia de lo actuado bajo el **Acta No.**

³ Puntualmente respecto a las siguientes interrogantes: **I.)** ¿si la presentación de la demanda y la respectiva subsanación estuvo bajo su cargo?, **II.)** ¿si reconocían las firmas con sus nombre que obraban en la demanda?, **III.)** lo atinente al conocimiento del señor **Juan Diego López Acevedo**, precisando además ¿si se le otorgó poder o autorización para que actuara en su representación?, y **IV.)** si ¿conocían de la existencia de la presente acción constitucional?

012-2020⁴, y en el respectivo medio magnético de la diligencia⁵.

6. El día 26 de febrero de 2020, la doctora Daissy Alejandra Insuasty, en condición de apoderada judicial de **EMPORITO E.S.P.**, y del **Municipio de Orito (P)**, presentó renuncia a su condición de apoderada judicial, con documento que una vez analizado, se encuentra ajustado al artículo 76 de la Ley 1564 de 2012 (f.328-335, cuaderno No.2).

7. El día 28 de febrero de 2020, el señor **Juan Diego López**, radicó acta de la Junta de Acción Comunal ACAE, copia de título Pagaré y su respectiva autorización para diligenciar los espacios en blanco del título –carta de instrucciones-, documento que es suscrito en nombre de la Junta de Acción Comunal de la vereda ACAE, aceptada por el señor Luis Antonio Muses en calidad de representante de ACAE. Cabe señalar que la supuesta acta consigna sin mayores precisiones, la contaminación sobre el rio Acae y dice que la Empresa Jam no debe seguir contaminando, en cuanto al pagaré no dice el concepto por el cual se realiza. En el memorial tampoco se consigna la razón para remitir los documentos. (f.337-342, cuaderno No.2).

8. Mediante correo electrónico al parecer remitido por el señor **Juan Diego López**⁶ ante Secretaría General del Tribunal

⁴ Entre folios 319-322, cuaderno No.2.

⁵ Archivo No.5, expediente digital.

Administrativo de Nariño, se solicitó **el desistimiento y archivo del proceso** (archivos No. 3 y 4 expediente digital), dentro de la solicitud obra archivo de Word con los nombres de los miembros que figuran como demandantes⁷, no obstante, carece de firmas digitales, y en su contenido, reitera la falta de interés en continuar con el proceso, por lo que coadyuva su desistimiento.

II. CONSIDERACIONES.

2.1. Sobre el despacho comisorio ordenado y las declaraciones.

Ante la información suministrada por el señor Luis Antonio Mueses, la Sala Unitaria a través de auto del 5 de noviembre de 2019, comisionó a los Juzgados Administrativos con jurisdicción en el Municipio de Orito – Putumayo, para que recaudaran los testimonios de los presuntos demandantes, para que se indagara sobre los aspectos relativos a la comisión del ilícito.

El despacho comisorio No. 002 atendido por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Mocoa, recaudó los testimonios en audiencia celebrada el día **12 de febrero de 2020**, contenido que quedó consignado en el **Acta No. 012-2020 y en su respectivo medio magnético**. A la diligencia comparecieron los señores **Luis**

⁶ Desde el correo electrónico diegoempresarialbogota@hotmail.com. En el que aparece como De: JUAN DIEGO LOPEZ ACEVEDO. Así mismo, en el correo, la Secretaría solicita darle trámite a la petición del señor Juan Diego López Acevedo.

⁷ Esto es, a nombre de: Luis Antonio Mueses, Carmelina Ojeda Romero, José Omar Solarte Chavez, Pluvio Erlinto Carvajal Burbano, Patricia María Matasea Hernández, Segundo Enrique Guaga Taicus. El documento contiene los números telefónicos y correos electrónicos de cada demandante, sin la firma.

Antonio Mueses, José Omar Solarte Chávez, y la señora **Carmelina Ojeda Romero**⁸ (f. 319, cuaderno 002 PDF, y archivos 4 y 5 del expediente digital, correspondientemente).

En la diligencia se indagó a los asistentes, sobre la presentación de la demanda, sobre los aspectos relativos a una posible suplantación en las identidades, y sobre su relación con el señor Juan Diego López. Aspectos sobre los cuales, se pronunciaron en los términos que se expone a continuación:

Declaración del señor Luis Antonio Mueses (Minutos 4:54 – 12:00)

Inició por presentarse como vicepresidente de la Vereda ACAE, dedicado al área de la agricultura.

Respecto a la interposición de la acción popular, comentó saber que el abogado **Juan Diego** sí presentó la demanda, pero precisó que no les dio a conocer a los directivos miembros de la junta sobre la actuación. Además, manifestó no haberse encontrado presente en el momento en el que se planeaba interponer la demanda.

En ese sentido, se transcribe el pronunciamiento de relevancia, así:

⁸ A la diligencia fueron citados a declarar: **Luis Antonio Mueses, Carmelina Ojeda Romero, José Omar Solarte Chávez, Pluvio Erlinto Carvajal Urbano y Patricia María Matasea Hernández,** pese a la inasistencia de algunas de los citados: los señores **Pluvio Erlinto Carvajal Urbano, y Patricia María Matasea Hernández,** se realizó la diligencia con quienes se encontraban presentes. Igualmente se debe señalar, que la notificación a la totalidad de las partes se realizó por la judicatura comisionada y por el Personero municipal de Orito, el doctor Juan Felipe Buchely (f.308-310, cuaderno 2).

*“El señor abogado, el hizo lo que él quería, **nos falsificó firmas**, me estaba metiendo en otros problemas como declarante de oficios pa las empresas, y las cosas no eran así. **Era todo que lo hacía el con nombre propio mío Luis Antonio Museses, mi número de cédula, mi número de teléfono, eso es lo que les puedo dar a conocer**” (negrillas propias).*

Respecto al reconocimiento de la firma que aparece en los folios 7, 8 y 44 del expediente físico⁹, le solicitó el juez comisionado su reconocimiento, a lo que manifestó:

“No, aquí no está mi firma, esta no es mi firma”

Posteriormente, en una segunda oportunidad ratificó que las firmas no corresponden a la suya, y añadió respecto al otorgamiento de poder para actuar, que:

“No le otorgamos ninguno de los presidentes, ninguno de las Juntas de Acción Comunal, porque él hizo al conocimiento de él”.

Finalmente, cerró su declaración manifestando no conocer de la acción popular con el número de radicado **2018-318**.

⁹ Hoy correspondientes a los folios 8, 9 y 53 del cuaderno 1, del PDF correspondiente al expediente digital respectivamente. Es decir, las firmas consignadas en la demanda inicialmente presentada y después en la demanda corregida.

Declaración de la señora Carmelina Ojeda Romero (Minutos: 13:00 – 22:10)

Se presentó como vecina de la Vereda Santa Inés de Orito Putumayo. Después del juramento de Ley, informó:

Cuestionada la declarante sobre si fueron a presentar la acción popular manifestó no haber ido a Pasto a tal diligencia.

Respecto a las firmas visibles entre los folios 7, 8 y 44, manifestó que las mismas, **no correspondían con las utilizadas por ella**. Ratificando previa inspección del documento, **que la firma del expediente no corresponde a la suya**.

El juez preguntó: Dígame a este juzgado, ¿Esas estas firmas corresponden a la que usted usa? A lo que respondió: **“no, no para nada” (...)** **la firma que está en el expediente no es la mía”**

Respecto a la existencia del señor **Juan Diego López Acevedo**, expresó textualmente:

*“Vea, la verdad es que yo al señor abogado Juan Diego, se que se llama Juan Diego porque me han dicho, ¿no? **yo de tratar con él no he hablado, no he tenido la oportunidad de charlar con él, es decir que no lo conozco** porque lo mire que un día un presidente me dijo mirá, él es el abogado Juan Diego, de resto para nada” (Destaca la Sala).*

Indagada sobre la suscripción del documento, por parte suya y por la de los sujetos que figuran en la demanda, señaló que no se autorizó, precisando sobre el señor **Juan Diego López**:

“No, no fue autorizado, cierto por ahí tengo una autorización que me había mandado él, que para que la firme y la enviara registrada, y yo retire el papel y le dije no compañero, yo no se para que es esto, yo no voy a hacer eso¹⁰”

Finalmente, sobre la existencia y trámite de la acción popular manifestó:

“Que le digo, vea, la verdad es que yo de todas maneras respecto a eso no permanezco empapándome como va la cuestión, ¿sí? Yo ni distinguía a las personas de la empresa JAMS, y no pues, yo en cuestión de esas reuniones no he asistido, no sé cómo está el proceso”.

A lo que el juez le contrainterrogó, ¿Pero conoce que existe un proceso?, frente a lo que contestó:

“Claro mediante los presidentes, los compañeros que me dicen, pero yo no he salido, para que voy a mentir”.

Declaración del señor José Omar Solarte Chávez (Minutos 22:50 – 28:59)

¹⁰ Minuto 17:40, en consonancia, efectuó traslado del documento a los apoderados presentes y lo radicó ante el juez comisionado, el cual consiste en un memorial poder a favor de Juan Diego López Acevedo, visible a folio 323 del cuaderno 2, del expediente PDF).

Sobre la presentación de la demanda, previa indicación del documento físico realizado por el juez comisionado, manifestó haber sido presidente de la junta de acción comunal y desconocer de esos asuntos añadiendo haber durado muy poco en el cargo.

Sobre la suscripción de los documentos que reposan entre los folios 7, 8 y 44 del expediente físico, una vez revisada cada una de ellas, **expresó que las firmas no correspondían con la suya.**

Con relación al conocimiento del señor **Juan Diego López Acevedo**, expresó:

*“Si, pues en lo poquito que yo entiendo no? que yo lo conocí porque fui nuevo, supe que estaba en un proceso y que el estaba como abogado, **pero nosotros nos dimos cuenta que como que no era abogado de verdad, y como que hacia unos papeles a como decir que nosotros firmábamos, pero era mentira, el firmaba con su propia mano y hacia los procesos el mismo**”.*

Así entonces, el juez lo cuestionó sobre si otorgó poder para actuar en su nombre, a lo que expresó textualmente:

*“**No, en ningún momento, porque pues uno como le va a dar un poder a otra persona, que esa persona lo puede a uno juzgar o meter en problemas**”*

Finalmente, sobre la existencia y trámite de la Acción popular radicada con el signado 2018-318, manifestó:

“Casi no la conozco, como fui presidente en poco tiempo”

De esta manera, se concluyen los aspectos relevantes abordados en la diligencia en cita.

2.3. Desistimiento en acciones populares – no es viable.

Sobre la figura del desistimiento, entendida como la facultad que tiene un sujeto de disponer sobre el derecho en litigio, observa la Sala que no se encuentra consagrada en la Ley 472 de 1998¹¹. En consecuencia, conforme al artículo 44¹² de la citada ley, se deben aplicar las disposiciones consagradas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011, modificada por la Ley 2080 de 2021, y a lo previsto en la Ley 1564 de 2012 – Código General del Proceso.

No obstante, el Consejo de Estado ha reiterado la improcedencia de desistir de las acciones populares, puesto que, se considera que tal actuación contraviene de manera directa la naturaleza y finalidad que sustentan la acción constitucional. Por lo tanto, la máxima Corporación de lo Contencioso, refirió la imposibilidad de aplicar la figura del desistimiento de manera expresa o tácita en esta clase de acciones y la obligación que le asiste al juez de concluir el asunto dictando sentencia:

¹¹ *“Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.*

¹² **“ARTICULO 44. ASPECTOS NO REGULADOS.** *En los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la presente ley, mientras no se opongan a la naturaleza y la finalidad de tales acciones”.*

“3. El desistimiento expreso y tácito en las acciones populares.

(...) 34. *En ese sentido, el Consejo de Estado¹³ ha indicado que el desistimiento expreso de la demanda no es procedente en las acciones populares por cuanto se opone a la naturaleza y finalidad de estas, ya que persiguen la protección de los derechos e intereses en cabeza de una colectividad. Debe advertirse que la sentencia referenciada por el actor al momento de solicitar la revisión eventual en este asunto¹⁴ hace alusión a la imposibilidad de aceptar el desistimiento expreso en las acciones populares, mas no se refiere al desistimiento tácito.*

35. *Ahora, esta colegiatura antes de la creación del desistimiento en esta jurisdicción, estudió en el pasado la aplicabilidad de la figura de la perención consagrada en el artículo 148 del CCA, figura que ha sido comparada con el desistimiento tácito porque a pesar de sus diferencias,¹⁵ ambas gozan de algunas similitudes que permiten vislumbrar aspectos importantes para solucionar el presente asunto.*

36. *En efecto, esta Corporación¹⁶ destacó que el artículo 5.º de la Ley 472 de 1998, preceptuó que es obligación del juez impulsar oficiosamente las acciones populares, por lo tanto cualquier obstáculo para su eficaz desarrollo debe ser sorteado por este a través de las medidas procesales necesarias y así remover las barreras para su continuación y lograr una decisión de mérito. El mismo legislador indicó en este artículo que constituye falta disciplinaria incumplir este deber por parte del juez. Por esta razón, según la decisión en cita, no era*

¹³ Entre otras: a) Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 10 de julio de 2002, Radicación número: 54001-23-31-000-2002-00183-01(AP), Actor: Dennis Omar Tarazona, Demandado: Municipio de Cúcuta, b) Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 3 de abril de 2003, Radicación: 54001-23-31-000-2001-01791-01(AP), Actor: Guber Alfonso Zapata Escalante, Demandado: Municipio de Cúcuta, c) Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 24 de agosto de 2005, Radicación número: AP-190012331000200402817 01, Actor: Gloria Aceneth Jiménez Marín, Demandando: Municipio de Santiago de Cali.

¹⁴ El actor relacionó principalmente la sentencia proferida el 10 de julio de 2002 por la Sección Tercera del Consejo de Estado. Obrante a folio 72, Cuaderno nro. 2. Radicación número: 54001-23-31-000-2002-00183-01(AP), Actor: Dennis Omar Tarazona, Demandado: Municipio de Cúcuta

¹⁵ La perención es una figura donde el único sujeto pasivo era el demandante, y que tenía por finalidad poner fin al proceso afectando solo a esta parte, a contrario sensu, el desistimiento tácito se da tanto en la demanda como de los demás actos procesales, y son sujetos pasivos los demandantes, demandados, terceros, litisconsortes y otras partes.

¹⁶ Consejo de Estado, Sección Cuarta, auto de 20 de noviembre de 2003, Radicado número: 63001-23-31-000-2002-00719-01(AP-00719), Actor: Gabriel Herrera Castañeda, Demandado: Municipio de Calarcá

aplicable la figura de la perención regulada en el artículo 148 del CCA, en este tipo de procedimientos.

37. De igual forma, en múltiples providencias¹⁷ el Consejo de Estado ha expresado que la imposibilidad de aplicar la perención en la acción popular tiene fundamento en su naturaleza pública, pues con ella se amparan aquellos derechos indivisibles o supraindividuales. **Así, tratándose de un derecho que pertenece a todos y cada uno de los miembros de la comunidad, no es el derecho subjetivo del demandante el que está en juego sino el derecho de la colectividad, y es por ello que el juez debe darle impulso oficioso con el fin de proferir una decisión de mérito que resuelva la controversia planteada.**

38. Esta postura también ha sido asumida recientemente por la Corte Suprema de Justicia en sede de tutela al impedir que se aplique el artículo 317 del Código General del proceso a estas acciones.¹⁸

39. En conclusión, para esta Sala no es posible aplicar la figura del desistimiento tácito en las acciones populares, hoy denominadas por la Ley 1437 como medio de control de Protección de Derechos e Intereses Colectivos.” (...)

“RESUELVE

PRIMERO.- Se reitera la jurisprudencia respecto de los siguientes aspectos

¹⁷ Entre otras: a) Consejo de Estado, Sección Primera, auto de 22 de abril 2005, Radicación número: 68001-23-15-000-2002-01644-01(AP), Actor: Esmeralda Porras León, Demandado: Empresa Nacional de Telecomunicaciones Telecom, b) Consejo de Estado, Sección Primera, auto de 27 de enero de 2005, Radicación número: 68001-23-15-000-2002-01531-01(AP), Actor: Esmeralda Porras León, Demandado: Municipio de Curiti (Santander), c) Consejo de Estado, Sección Primera, auto de 27 de enero de 2005, Radicación número: 68001-23-15-000-2002-02067-01(AP), Actor: Esmeralda Porras León, Demandado: Municipio de Aratoca – Santander, d) Consejo de Estado, Sección Primera, auto de 30 de agosto de 2007, Radicación Número: 13001-23-31-000-2004-90009-01(AP), Actor: Olario Francis Moreno, Demandado: Distrito de Cartagena de Indias y otros, e) Consejo de Estado, Sección Primera, auto de 24 de enero de 2008, Radicación número: 19001-23-31-000-2005-00106-01(AP), Actor: Silvia Fernández Fernández, Demandado: Municipio de Popayán f) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Bogotá, D. C., 31 de enero de 2008, Radicación número: 13001-23-31-000-2004-01448-01(AP), Actor: Gustavo Adolfo Olier Corrales.

¹⁸ Corte Suprema de Justicia. Sentencia del 7 de noviembre de 2018. STC14483-2018. Radicación n.º 66001-22-13-000-2018-00755-01; Sentencia del 6 de marzo de 2019. STC2730-2019. Radicación n.º 11001-02-03-000-2019-00134-00.

1) La acción popular, hoy medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, no es desistible en forma expresa ni le es aplicable el desistimiento tácito regulado por las normas procesales, por cuanto su objeto es la protección de derechos supraindividuales o colectivos sobre los cuales no puede disponer el actor popular por acción u omisión. Además, el legislador consagró deberes de impulso oficioso para el juez, entre estos, el de adoptar aquellas decisiones que sean del caso para **(i) la financiación de los costes de su trámite con cargo a diferentes entes gubernamentales y así darle trámite al proceso y (ii) proferir una decisión de mérito que resuelva la controversia planteada.**” (Destaca la Sala)

2.4. Nulidad procesal por indebida representación.

En virtud de la remisión establecida en el artículo 44 de la Ley 472 de 1998 a la Ley 1437 de 2011 y por esta vía al Código General del Proceso, se tiene que las nulidades procesales en materia de lo Contencioso Administrativo, se rigen por las causales contenidas en el artículo 133 del Código General del Proceso¹⁹ que en el ordinal 4º reza:

“Artículo 133. Causales de nulidad. El proceso es nulo, en todo o en parte solamente en los siguientes casos: (...)

1. (...)

2. (...)

3. (...)

¹⁹ Al que se acude, por remisión expresa según lo previsto en el artículo 208 de la Ley 1437 de 2011.

4. Cuando es indebida la representación de alguna de las partes, o cuando quien actúa como su apoderado judicial carece íntegramente de poder” (Destaca la Sala).

A su vez, el artículo 135 del C.G.P. estableció como requisito indispensable para alegar la nulidad con origen en cualquiera de las causales comentadas, que debía ser exclusivamente la parte que se viera directamente afectada, quien se encuentra facultado para formularla.

De otro lado, el Consejo de Estado respecto a las actuaciones judiciales que se realizan sin consentimiento de quien presuntamente es el reclamante de los derechos, ha dicho lo siguiente²⁰:

“En este punto, conviene precisar que la carencia total de poder es susceptible de ser alegada tanto por la parte demandante como por la demandada, en cuanto tal circunstancia tiene la vocación de afectarlas en términos similares, de un lado, porque el indebidamente representado puede resultar vinculado por las actuaciones de una persona que no facultó para actuar en su nombre y, del otro, los argumentos de la parte contraria pueden ser desvirtuados por situaciones alegadas por un sujeto que no compareció en debida forma al proceso, el cual, pese a no estar habilitado para ello, bien pudo formular pretensiones o proponer excepciones, circunstancias

²⁰ CONSEJO DE ESTADO – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN A – Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO (E) – Bogotá, D.C., doce (12) de marzo de dos mil veinte (2020) - Radicación número: 76001-23-31-000-2010-00363-01(47395)A – Actor: CARLOS ENRIQUE POSADA CHAVARRÍA Y OTROS – Demandado: FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN Y OTRO.

que, en todo caso, tienen impacto en la definición del derecho sustancial debatido²¹.” (Destaca la Sala).

En armonía con lo dicho, el Máximo Órgano de lo Contencioso previamente se manifestó acerca de las consecuencias de la falta de poder, en los siguientes términos²²:

“El apoderamiento como elemento necesario de la representación puede ser definido como un acto jurídico unilateral, recepticio, por medio del cual una persona llamada poderdante u otorgante faculta a otra llamada apoderado, procurador (entre otros calificativos) para que actúe o celebre, en nombre y por cuenta del primero, uno o varios negocios jurídicos, actuación que tendrá la connotación de judicial cuando dicha facultad se otorgue en relación con la intervención ante la Administración de Justicia, comoquiera que dicha facultad representativa se encuentra fundamentada principalmente en una relación de confianza, en la medida en que se trata de la posibilidad de que una persona regule intereses ajenos o que no le corresponden y dado que generalmente la representación -y como tal, el acto de apoderamiento- se configura en interés de quien faculta o del representado, resulta apenas natural, como necesario e indispensable, que dichas potestades se encuentren claramente definidas y determinadas, pues con el cumplimiento de esta carga, la cual le corresponde definirla al poderdante, el apoderado tendrá certeza de las condiciones en las cuales puede ser ejercida la representación. Es por ello que la ley sustancial prevé, en cuanto a los efectos de la representación, que los negocios celebrados, concluidos o adelantados

²¹ En ese sentido ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, providencia del 23 de marzo de 2018, expediente 59.262.

²² CONSEJO DE ESTADO – SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – SECCIÓN TERCERA – Consejero ponente: MAURICIO FAJARDO GÓMEZ – Bogotá D.C., veintisiete (27) de mayo de dos mil nueve (2009) – Radicación número: 25000-23-26-000-2008-00230-01(36432) – Actor: MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI Y OTRO – Demandado: LA NACIÓN - MINISTERIO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL – Referencia: ACCIÓN DE REPARACIÓN DIRECTA (AUTO).

por el apoderado dentro de sus facultades vincularán al representado como si éste los hubiera realizado directamente, **de tal manera, contrario sensu, que en caso de carencia de facultades o en el evento de una extralimitación en aquellas concedidas, las actuaciones efectuadas por el intermediario no surtirán efectos frente al poderdante.** (...) Asimismo, el ordenamiento faculta al poderdante para otorgar un poder, pero no con el propósito de que pueda ser representado en todos los procesos en los cuales haga o pueda ser parte, **sino respecto de uno sólo particular o para varios, pero de igual forma determinados de tal forma que se diferencien uno del otro, de manera que únicamente el abogado podrá ejercer la representación en relación con los procesos específicos sobre los cuales expresamente se le ha facultado.** Por esta razón, resulta necesario que los poderes especiales sean claros, expresos y determinados, puesto que sólo con fundamento en tales condiciones puede obtenerse certeza acerca de si el apoderado está actuando dentro de los límites de su poder o, por el contrario, si está ejerciendo la representación en proceso respecto del cual no fue habilitado y, por tanto, no se encuentra facultado para realizar alguna intervención. La carga de claridad y especificidad (...) se encuentra expresamente prevista en la parte final del inciso 1° del artículo 65 del C. de P. C. (...) [L]a norma es precisa al establecer la necesidad de que en los poderes especiales, los asuntos o los procesos –en caso de que se otorgue para varios procesos separados– se identifiquen e individualicen con suma claridad (...) se deberán incluir todas aquellas circunstancias que impidan que un proceso pueda ser confundido con otro o pueda prestarse para equívocos. Lo anterior, se reitera, toda vez que el Juez debe contar con la certeza de que quien dice intervenir en el proceso como representante judicial de otra persona, cuenta con la habilitación requerida legalmente para ello, no sólo por razón de si se le confirió, o no, dicho mandato, sino en tanto que tal poder –en el evento en que efectivamente hubiere sido otorgado– debe contener la facultad para intervenir en ese determinado proceso, para lo cual resulta pertinente que los asuntos objeto del acto de apoderamiento se encuentren individualizados, de manera precisa, clara, concreta y, por ende, inequívoca. **Se ha dicho hasta ahora que el poder como tal y la habilitación para intervenir en un proceso por parte del representante o apoderado, redundan en beneficio del poderdante,**

dado que es éste quien no sólo cuenta con la posibilidad de acudir ante la Administración de Justicia con el fin de que sean garantizados sus derechos o para hacer prevalecer sus intereses, sino que también le corresponde determinar la persona que lo representará y bajo qué condiciones, por lo tanto si alguien pretende intervenir en un proceso en nombre suyo para la tutela de un derecho o interés del cual aquél es titular, sin que se le hubiere otorgado poder o, si se le otorgó, hubiere sido para asuntos distintos en los que intervino, sin duda tales actuaciones podrían llevar consigo una afectación injustificada al supuesto poderdante que no manifestó su voluntad o intención en este sentido e incluso podría afectar la validez de la correspondiente actuación judicial. (...)" (Destaca la Sala).

Por otro lado, se tiene que a la luz del artículo 210 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo²³, las nulidades propuestas por las partes e intervinientes tendrán un trámite incidental; sin embargo, no se establece cuál es el procedimiento cuando el juez en cumplimiento del control de legalidad dispuesto en el artículo 207 *ibídem*, considera que hay lugar a declarar la nulidad en casos como el presente, en el que se presenta una suplantación de quienes presentaron la demanda.

Ahora bien, aunque la Ley 472 de 1998 estableció que toda persona sin necesidad de apoderado judicial puede instaurar demanda cuando se trata de acciones populares²⁴, lo cierto es que obviamente debe contarse con su voluntad, en otras palabras, que quien presenta la demanda, efectivamente lo haya hecho.

²³ Entendido en concordancia con el artículo 136 de la Ley 1564 de 2012.

²⁴ Véase el capítulo II, artículos 12 y 13.

Corolario de lo expuesto, aunque la ley no prevé como causal de nulidad, la suplantación de quien presenta la acción popular, considera la Sala que es asimilable a la carencia de poder y pese a que, las causales de nulidad son taxativas y por ello, no cabe analogía, también es viable acudir en casos como el presente a una nulidad con fundamento en la Constitución Política y en acatamiento al control de legalidad del que ya se habló.

2.5. Caso concreto.

El primer aspecto sobre el que se debe pronunciar la Sala, es el que atañe a la solicitud de desistimiento. Al respecto, la Sala negará la solicitud, puesto que, como se mencionó en el acápite argumentativo de esta providencia, el desistimiento es improcedente en esta clase de acciones. Lo anterior, sin siquiera evaluar de momento, si realmente los accionantes presentaron el documento o lo hizo el Sr. López previo acuerdo entre las partes que figuran como aparentes demandantes.

Claro lo anterior, corresponde a la Sala pronunciarse respecto a la actuación del señor **Juan Diego López** y a la interposición de la demanda. Al respecto, se observa que, una vez analizados los testimonios rendidos por **Luis Antonio Mueses, José Omar Solarte Chávez**, y la señora **Carmelina Ojeda Romero**²⁵ que ellos **no interpusieron la demanda** y tal parece que fue el señor **Juan**

²⁵ A la diligencia fueron citados a declarar: **Luis Antonio Mueses, Carmelina Ojeda Romero, José Omar Solarte Chávez, Pluvio Erlinto Carvajal Urbano, y Patricia María Matasea Hernández**, pese a la inasistencia de algunas de las partes, se realizó la diligencia con quienes se encontraban presentes. Igualmente se debe señalar, que la notificación a la totalidad de las partes se realizó por la judicatura comisionada y por el Personero municipal de Orito, el doctor Juan Felipe Buchely (f.308-310, cuaderno 2).

Diego López, quien presentó la acción constitucional, sin contar con la autorización para ello y sin el poder respectivo, firmando por los demandantes.

En efecto, se tiene que la demanda inicialmente presentada y la corregida se encuentra suscrita por los señores Luis Antonio Mueses, Carmelina Ojeda, Jose Omar Solarte, Pluvio Carvajal, Patricia Matasea y Segundo Guagua (folios 8, 9 y 53 del cuaderno 1, del expediente digitalizado en PDF), sin embargo, ellos manifestaron bajo juramento que no la firmaron, así mismo, existen indicios que apuntan a señalar que fue **el señor Juan Diego López** quien falsificó las rubricas de los declarantes, por motivos de naturaleza económica, sin que en ningún momento, ellos le otorgaran poder y menos aún presentaran la demanda²⁶.

Las anteriores conclusiones se desprenden del testimonio del señor **Luis Antonio Mueses**, quien comentó que en reiteradas oportunidades, el señor Juan Diego López hizo uso de su firma, de su nombre y de sus datos, a fin de realizar actuaciones por su cuenta. Así mismo, **José Omar Solarte Chávez** indicó que incluso dudaban de su calidad como profesional del derecho que él *“hacía como si ellos firmaran los documentos”*. En consonancia con lo anterior, Carmelina Ojeda, expresó que tampoco había suscrito *“la autorización”* enviada por el señor López – este documento al que se hace referencia, tal parece que es un memorial poder, dirigido de manera general a *“proteger los derechos de comunidad”*²⁷.-

²⁶ Es preciso destacar, que si bien a la diligencia no comparecieron la totalidad de citados como presuntos demandantes, de los testimonios se deduce que ninguno de los miembros o presidentes de la Juntas de Acción Comunal, presentó la acción.

²⁷ F.323, cuaderno 2 PDF.

A lo dicho se suma que el día **1 de octubre de 2019**, el señor **Juan Diego López Acevedo**, sustrajo sin autorización el expediente físico del proceso, por fuera de las instalaciones del Tribunal Administrativo de Nariño –sin apegarse a los protocolos de préstamo y revisión de expedientes establecido por la Corporación-, por un lapso cercano a dos (2) horas, y que al reintegrarlo, el Profesional a cargo de su custodia, constató que faltaba la declaración del señor **Luis Antonio Mueses**, documento que reposaba entre los folios 23 y 24 (f.283, cuaderno No.2)²⁸.

En el expediente obran también las siguientes pruebas:

- El **1 de octubre de 2019**, el señor **Juan Diego López Acevedo**, aportó **Contrato de prestación de servicios profesionales No.01**, suscrito por él como representante legal de la empresa **Bufete de Abogados & Consultores Contables S.A.S. en liquidación**, en condición de **mandante** y el señor **Lucien Dimitriw Calderón Bravo**, en calidad de **mandatario**, a fin de que se **haga parte como demandante** en el proceso **520012333000-2018-00318-00**, en los que se precisa como demandantes las **Juntas de Acción Comunal de las veredas ACAE, Santa Inés, Simón Bolívar, Resguardo Agua Blanca y Santo Tomas de Aquino del Municipio de Orito (Putumayo)**, y como demandados al

²⁸ En el mismo documento, el abogado **Juan Diego López Acevedo**, realizó como salvedad, que el asunto fue revisado por el señor **Ildefon Erazo**, y el abogado **Lucie Dimitri**, quienes determinaron que el documento había sido sustraído del expediente. Pese a su afirmación, no aportó prueba sumaria que respaldara los hechos, como tampoco consta la respectiva noticia a los empleados del despacho.

Municipio de Orito, JAM Suministros y otros (f.287-288, cuaderno No.2).

- El día **28 de febrero de 2020**, el señor **Juan Diego López Acevedo** aportó una fotografía del documento denominado **“acta presidente junta”**, y conjuntamente aportó copia del documento **“Pagaré No.1”** suscrito en nombre de la **Junta de Acción Comunal de la Vereda ACAE**, por el señor **Luis Antonio Mueses**, identificado con cédula de ciudadanía **No. 18.144.361 de Orito (P)**, por un valor equivalente a **DIEZ MILLONES DE PESOS (\$10.000.000)**, en favor del señor **Juan Diego López Acevedo** identificado con cédula de ciudadanía **No. 1.085.257.022**, que deberá realizarse a través de un solo pago en efectivo, consignado en la cuenta de ahorros **479010121731** del **Banco Agrario de Colombia**, el día **30 de diciembre de 2018 (f.341-342, cuaderno No.2)**.

Del documento titulado **“acta presidente junta”**, si bien es parcialmente ilegible, se extrae lo siguiente (f.338-339, cuaderno 2 PDF):

“(...) Puntos.

- 1. Veredas no empresas no contaminen y boten basura al río acai.*
- 2. Compromiso empresa bufete abogados consultores contables sas a cerrar empresa jam ingeniería y suministros sas mediante proceso en pasto, y todos veneciados a pagar 18.000.000 cuando se cerrado empresa y hacer reunión mensual, durante plazo de 6 meses.*
- 3. la empresa jam no (ilegible) ni seguirá contaminando aguas*
- 4. No contrate empresas contaminan rio acai.*

(nombre ilegible) *Bernardo Portilla*

presidente vereda acai

Luis Antonio Mueses

vicepresidente v/ acai (...)”

De igual forma, en la constancia a la que se ha hecho alusión, se explica que al hablar con el Personero Municipal de Orito, él manifestó que si bien era cierto que la comunidad adelantó “*gestiones*” con la empresa JAM Ingeniería, a fin de solventar unos “*inconvenientes*”, también lo era que tuvieron una serie de desacuerdos con “*un abogado*” que pretendía instaurar una acción popular, motivado por fines económicos, respecto a quien, por adelantar actuaciones en nombre de la comunidad sin encontrarse facultado para ello, había sido sujeto de una denuncia instaurada en su contra²⁹. Lo antes señalado concuerda con el pagaré que se allego al proceso por parte del señor **Juan Diego**. Y respecto a la denuncia, cuando el señor **Mueses** compareció personalmente a las instalaciones del Tribunal Administrativo de Nariño, el primero (1) de octubre de 2019³⁰, ocasión en la que aportó entre otros documentos, copia de la radicación de la respectiva denuncia³¹.

Ahora bien, una situación distinta sucede en el caso de los presuntos demandantes: **Pluvio Carvajal**, **Patricia Matasea**, y **Segundo Guagua**, puesto que, dada su inasistencia a la diligencia de testimonios, no fue posible corroborar que en lo que a ellos respecta, presentaron o no la demanda. Situación que tampoco se

²⁹ F. 244, cuaderno 2 PDF.

³⁰ F. 245, cuaderno 2 PDF.

³¹ F. 248, cuaderno 2 PDF. En el documento si bien se dice que se habló con el abogado para que iniciará proceso, también se afirma que el prenombrado ha estado firmando y tramitando documentos a su nombre y de otros presidentes de Juntas.

logró dilucidar a través de los testimonios y elementos probatorios recaudados.

2.6. Acreditación de la calidad con la que se presentaron los demandantes.

De otra parte, se tiene que la demanda fue presentada conjuntamente, a nombre de las siguientes organizaciones, tal como consta en el escrito de subsanación que dio pie a la admisión de la demanda (f.43 – Archivo 1 PDF):

1. Junta de Acción Comunal Vereda ACAE representada por el señor Luis Antonio Museses.
2. Junta de Acción Comunal de la Vereda Santa Inés representada por la señora Carmelina Ojeda.
3. Junta de Acción Comunal Alto Simón –no se dice quien la representa-.
4. Junta de Acción Comunal Simón Bolívar, representada por Pluvio Erlinto Carvajal Burbano.
5. Junta de Acción Comunal Santo Tomas de Aquino representada por Patricia Maria Matasea Hernández.
6. Resguardo Indígena de Agua Blanca representada por el Gobernador Segundo Enrique Guaga Taicus.

Al respecto, debe precisarse que la acreditación de la calidad con la que se comparece, es obligatoria, en otras palabras, debe demostrarse que quienes acuden en representación de una organización tienen tal calidad, a fin de actuar en nombre de las organizaciones citadas. Vale precisar que si bien, el artículo 12 de

la Ley 472 de 1998, permite que organizaciones cívicas presenten acciones populares cuando así ocurre, deben acreditar dicha condición.

De tal suerte, realizado un análisis sobre el expediente, se evidencia que de quienes presuntamente suscribieron la demanda: los señores **Luis Antonio Mueses, Carmelina Ojeda Romero, José Omar Solarte Chávez, Pluvio Erlinto Carvajal Urbano, y Patricia María Matasea Hernández-** exclusivamente se encuentran acreditadas las condiciones del señor **Luis Antonio Mueses**, y la señora **Carmelina Ojeda Romero**, como se expresa a continuación:

- **Luis Antonio Mueses – Vicepresidente** de la **Junta de Acción Comunal Vereda ACAE** según consta en documento No. 202 del 28 de noviembre de 2017, expedido por la Alcaldía Municipal del Municipio de Orito. Es decir, no tiene la calidad de presidente de la mencionada Junta (f.24 – Archivo 1 PDF).
- **Carmelina Ojeda Romero – Presidenta** de la **Junta de Acción Comunal de la Vereda Santa Inés** del Municipio de Orito – Putumayo, según consta en certificado de la Alcaldía Municipal del Municipio de Orito. Constancia del 6 de octubre de 2016 (f.24 – Archivo 1 PDF).

Dicho esto, la condición de los demás miembros que suscriben la acción constitucional no se encuentra acreditada, como tampoco lo

está, la de las organizaciones restantes, tal como se indica a continuación:

- **José Omar Solarte Chávez:** no se refiere a la condición en que presenta la demanda, ni a quien representa.
- **Pluvio Erlinto Carvajal Urbano:** Presidente de la Junta de Acción Comunal Simón Bolívar – calidad que no se encuentra acreditada.
- **Patricia María Matasea Hernández:** Presidente de la Junta de Acción Comunal Santo Tomás de Aquino– no se encuentra acreditada-.
- **Segundo Enrique Guagua Taicus: en calidad de Gobernador del Resguardo Indígena de Agua Blanca,** sin que tampoco se aportara el correspondiente acto de delegación o representación, y del que tampoco obra firma como presunto demandante.

En conclusión, no se aportó el acto de representación respecto a:

- 1. La Junta de Acción Comunal Alto Simón.**
- 2. La Junta de Acción Comunal Simón Bolívar.**
- 3. La Junta de Acción Comunal Santo Tomas de Aquino.**
- 4. El Resguardo Indígena de Agua Blanca.**

Conclusiones.

De tal suerte, la Sala considera que en ejercicio del control de legalidad que le asiste al juzgador, debe declararse la nulidad de lo actuado a partir de la admisión de la demanda, y como consecuencia, inadmitir la misma.

Lo anterior en virtud a que respecto a los supuestos demandantes se tiene lo siguiente:

1. Junta de Acción Comunal Vereda ACAE representada por el señor Luis Antonio Mueses: no es presidente de la Junta de acción comunal o al menos no lo acreditó y además dijo que no era su firma la estampada en el libelo.
2. Junta de Acción Comunal de la Vereda Santa Inés representada por la señora Carmelina Ojeda: acreditó la condición de representante de la Junta, pero declaró que no era su firma.
3. Junta de Acción Comunal Alto Simón –no se dice quien la representa-.
4. Junta de Acción Comunal Simón Bolívar, representada por Pluvio Erlinto Carvajal Burbano: no se acreditó dicha calidad y el citado tampoco se presentó a declarar.
5. Junta de Acción Comunal Santo Tomas de Aquino representada por Patricia María Matasea Hernández: no se presentó a declarar y no se acreditó calidad.
6. Resguardo Indígena de Agua Blanca representada por el Gobernador Segundo Enrique Guaga Taicus: no se presentó a declarar y no se acreditó calidad.
7. José Omar Solarte Chávez: afirmó que no presentó la demanda.

Así entonces, actuando de conformidad con lo reglado en el artículo 20 de Ley 472 de 1998, se otorgará a la parte presuntamente demandante, para que en el término de tres (3) días siguientes a la notificación de la presente providencia, para que los señores:

- 1. Pluvio Erlinto Carvajal Urbano:** acredite la condición de representante de la Junta de Acción Comunal Simón Bolívar.
- 2. Patricia María Matasea Hernández:** acredite la condición de representante de la Junta de Acción Comunal Santo Tomas de Aquino.
- 3. Segundo Enrique Guagua Taicus** acredite la condición de representante del Resguardo Indígena Agua Blanca.

En el mismo término, deberán ratificar que presentaron la demanda, mediante documento presentado personalmente la Notaria.

De no cumplirse lo acatado, se rechazará la demanda y se archivará el asunto.

En consecuencia, la Sala del Tribunal Administrativo de Nariño,

RESUELVE:

PRIMERO.- NEGAR la solicitud de desistimiento.

SEGUNDO.- DECLARAR LA NULIDAD DE TODO LO ACTUADO a partir de la admisión de la demanda y en consecuencia, INADMITIR LA DEMANDA, concediendo a las personas que se citan enseguida, el término de tres (3) días para que subsanen lo siguiente:

- 1. Pluvio Erlinto Carvajal Urbano:** acredite la condición de representante de la Junta de Acción Comunal Simón Bolívar.
- 2. Patricia María Matasea Hernández:** acredite la condición de representante de la Junta de Acción Comunal Santo Tomas de Aquino.
- 3. Segundo Enrique Guagua Taicus** acredite la condición de representante del Resguardo Indígena Agua Blanca.

En el mismo término, deberán ratificar que presentaron la demanda que fue radicada en este despacho el 24 de julio de 2018 y posteriormente, la corrección presentada el 7 de agosto de 2018, mediante documento presentado personalmente la Notaria.

So pena de **RECHAZO A LA DEMANDA.**

TERCERO.- ACEPTAR la renuncia de la doctora **DAISSY ALEJANDRA INSUASTY,** en condición de apoderada judicial de **EMPORITO E.S.P. y del MUNICIPIO DE ORITO (P).**

CUARTO.- PARA la notificación de esta providencia además de NOTIFICAR a los siguientes correos:

notificacionesjudiciales@corpoamazonia.gov.co , juridicaycontratacion@orito-putumayo.gov.co ,
putumayo@defensoria.gov.co ,
elbajoputumayo@abogados@hotmail.com , jpestrada@procuraduria.gov.co ,
correspondencia@minambiente.gov.co , info@jam.com.co ,
jamsas13@gmail.com , emporito_esp@hotmail.com ,
avela@procuraduria.gov.co ,

SECRETARIA SE COMUNICARA VIA TELEFONICA – teléfonos que aparecen en la demanda- con:

- 1. Pluvio Erlinto Carvajal Urbano.**
- 2. Patricia María Matasea Hernández.**
- 3. Segundo Enrique Guagua Taicus.**

Con el fin de que sí es posible, informen un correo electrónico para enviar la providencia, lo anterior CONSIDERANDO QUE SE DESCONOCE SI LOS CORREOS QUE FIGURAN EN LA DEMANDA, CORRESPONDEN EN VERDAD A QUIENES LA SUSCRIBEN y en todo caso, les dará a conocer el contenido de esta providencia, dejando constancia en el expediente de la llamada y la respuesta.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

**SANDRA LUCIA OJEDA INSUASTY
MAGISTRADA**

Firmado Por:

**SANDRA LUCIA OJEDA INSUASTY
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO 003 SIN SECCIONES DE NARIÑO**

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:

b62fe09d4153e4362e831ff48f505cbb8c133892d3a814e10c461de8361b95dd

Documento generado en 08/04/2021 04:35:20 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

Medio de control: Control Inmediato de Legalidad (Art. 136 CPACA)
Radicación: 520012333000-2020-00515-00
Actor: Municipio de Cumbitara (N)
Acto administrativo: Decreto 035 del 13 de abril de 2020

Auto interlocutorio No. D003-115-2020

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO SALA UNITARIA DE DECISIÓN

San Juan de Pasto, ocho (8) de abril de dos mil veintiuno (2021)

Correspondería a la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño, ejercer el control inmediato de legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, respecto del **Decreto 035 del 13 de abril de 2020** *“POR EL CUAL SE ADOPTA EL DECRETO NO. 531 DE 08 DE ABRIL DE 2020 MEDIANTE 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 DEROGA LOS DECRETOS EXPEDIDOS POR LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL QUE LE SEAN CONTRARIOS*”, sin embargo, a partir de una nueva revisión del asunto sometido a control, la Sala advierte que se hace necesario dejar sin efectos las decisiones del 14 de abril y 11 de mayo de 2020, toda vez que, sobre el mencionado decreto no es posible ejercer el control inmediato de legalidad contemplado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, por lo que pasa a explicarse.

I. ANTECEDENTES.

Surtido el reparto del proceso, este le correspondió al Despacho del señor Magistrado Álvaro Montenegro Calvachy, quien mediante auto del 14 de abril de esta anualidad, avocó conocimiento del control inmediato de legalidad del decreto antes referido.

El 15 de abril de 2020 se remitió copia del anterior auto a los correos del agente del Ministerio Público y al buzón de notificaciones judiciales del Departamento de Nariño y del municipio de Cumbitara.

El aviso a la comunidad se fijó por un término de diez días hábiles, que comenzaron a contabilizarse a partir del 17 de abril y finalizaron el 30 de abril de esta anualidad.

El oficio en virtud del cual se requirió pruebas se notificó el 16 de abril de 2020 al buzón de notificaciones del municipio de Cumbitara y la respuesta a lo solicitado se remitió el 18 de abril de 2020.

El 20 de abril de 2020, se allegó escrito de contestación por parte del municipio de Cumbitara (N).

A través de providencia del 24 de abril de 2020, el Dr. Álvaro Montenegro Calvachy remitió el presente asunto, en compensación del que se radicó con el N° 52001-23-33-000-2020-0290-00, cuyo control de legalidad correspondía al Decreto N° 054 del 25 de marzo de 2020, expedido por el señor alcalde del Municipio de Sandoná (N), el cual se repartió inicialmente a este Despacho.

El 11 de mayo de 2020, este Despacho asumió el conocimiento del presente proceso y ordenó comunicar al Ministerio Público y al Municipio de Cumbitara (N) el contenido de tal decisión, informándoles que el proceso se encontraba corriendo el traslado para que el Ministerio Público rindiera su concepto en los términos del numeral 5 del art. 185 del C.P.A.C.A., el cual vencía el 15 de mayo de 2020, teniendo en cuenta que la fijación del aviso a la comunidad fue hasta el 30 de abril de 2020.

Con escrito de fecha 15 de mayo de 2020, el Ministerio Público presentó recurso de reposición contra el auto del 11 de mayo de 2020, por cuanto a su criterio el decreto municipal no cumplía los requisitos previstos por el artículo 136 del C.P.A.C.A., para ser objeto de control inmediato de legalidad.

El 27 de julio de 2020, este Despacho rechazó por extemporáneo el recurso de reposición interpuesto por el Ministerio Público, decisión que fue debidamente notificada el 28 de julio de 2020.

No obstante la actuación surtida, a partir de una nueva revisión del asunto sometido a control, se hace necesario dejar sin efectos la decisión del 14 de abril de 2020, toda vez que sobre el **Decreto 035 del 13 de abril de 2020** no es posible ejercer el control inmediato de legalidad contemplado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, por lo que pasa a explicarse.

II. CONSIDERACIONES.

2.1. El control inmediato de legalidad.

El Constituyente previó en la Carta Política de 1991, circunstancias en las cuales el Presidente de la República, con la participación de todos sus ministros, puede declarar estado de emergencia en todo el territorio nacional, cuando surjan hechos de guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica. Dicho contexto, le permite adoptar medidas urgentes y prontas con el propósito de conjurar las causas de la perturbación, paliar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

Ahora bien, sobre esas medidas excepcionales se establecieron unos medios de control del orden político y jurídico que buscan evitar el exceso en el uso de las facultades de excepción. En el segundo ámbito, esto es lo jurídico, se creó un control automático de los decretos declaratorios del estado de excepción y de los legislativos que lo desarrollan y control automático de legalidad sobre las medidas de carácter general.

En ese ejercicio del control y reglamentación, el Legislador desarrolló la Ley Estatutaria de Estado de Excepción o Ley 137 de 1994. En la mencionada ley, un acápite está destinado a regular los controles judiciales previstos en dichos estados. Es así como en el artículo 20 de la misma, se estableció el control de legalidad de la siguiente manera:

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

El referido control se estipuló también en la Ley 1437 de 2011, artículo 136:

*“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” (Negrillas propias)”.

De lo hasta aquí revisado, se tiene que el objeto del control inmediato de legalidad, serán las medidas de carácter general, dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo único y expreso de los decretos legislativos, dictados por el Ejecutivo Nacional en los estados de excepción. Es decir, aun cuando resulte de perogrullo, no será objeto de revisión automático de legalidad aquella medida no amparada en los decretos legislativos, aunque sea adoptada en la época del estado de excepción.

Lo anterior se refuerza con la jurisprudencia de la Sala Plena Contenciosa del Consejo de Estado, conforme a la cual, es posible identificar ciertos elementos que definen el control inmediato de legalidad. Estos son: i) integralidad; ii) autonomía; iii) oficiosidad; iv) causalidad normativa o conexidad; vii) proporcionalidad y, viii) necesidad¹. En relación a estos aspectos, se destaca el siguiente aparte:

*a) En este sentido, el contenido del control determina que el juicio de legalidad exija una **confrontación normativa entre los decretos expedidos bajo el amparo de decretos legislativos, en una primera medida con los decretos de los que deriva normativamente y luego, en caso de requerirse, respecto de la totalidad del ordenamiento jurídico”.***

Es decir que, el decreto cuya legalidad se examina, debe necesariamente devenir de un decreto legislativo, puesto que, solo de esa manera puede efectuarse un análisis comparativo entre el decreto territorial y el legislativo.

2.2. Decretos Legislativos.

Es pertinente entonces, entender lo que significa decreto legislativo, para ello se traerá a colación lo dicho por el Consejo de Estado en providencia del 15 de abril de 2020², en donde señaló cuáles eran las características generales de los Decretos Legislativos expedidos en el marco de los estados de excepción y los específicos de aquellos relativos a los estados de emergencia, que se resumen en el siguiente cuadro:

¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 3 de mayo de 1999, Exp. CA-011; C.P. Ricardo Hoyos Duque y sentencia del 21 de junio de 1999, radicación número: CA-043. C.P. Daniel Suarez Hernández.

² Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda, Subsección A Consejero Ponente: William Hernández Gómez - Bogotá, D. C., quince (15) de abril de dos mil veinte (2020) - Referencia: control inmediato de legalidad. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00 -Temas: Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia. Actos internos de la administración y medidas de carácter general ordenadas en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los estados de excepción. El medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad covid-19. Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad. Decisión: Rechaza el medio de control inmediato de legalidad. Auto interlocutorio O-296-2020.

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS	CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS DE EMERGENCIA
Forma <ul style="list-style-type: none"> - Firma del presidente de la República y todos sus ministros. - Deben reflejar expresamente su motivación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tienen la misma fuerza jurídica vinculante de ley. - Los que desarrollan el estado de emergencia tienen vigencia indefinida.
Contenido sustancial <ul style="list-style-type: none"> - El decreto legislativo que declara la conmoción interior o el estado de emergencia debe precisar el tiempo de duración. - Las medidas adoptadas en los decretos legislativos que desarrollan los estados de excepción deben ser necesarias y proporcionales a la situación que se pretende remediar. Además, no pueden suspender los DDHH, las libertades fundamentales ni el DIH. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso bajo ciertas condiciones. - No pueden desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.
Control <ul style="list-style-type: none"> - Judicial automático por parte de la Corte Constitucional. - Político del Congreso. 	

Teniendo en cuenta lo reseñado, la Sala Unitaria concluye que las medidas generales adoptadas en ejercicio de función administrativa, susceptibles de control automático de legalidad, serán aquellas que aludan o tengan como base en su parte considerativa, resolutive o de ejecución los Decretos Legislativos.

2.3. Estados de excepción por la pandemia COVID-19.

Mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y ante las circunstancias relacionadas con la pandemia causada por el virus COVID-19, el Presidente de la República, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia del mencionado Decreto.

Correlativamente, mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, el Gobierno Nacional declaró nuevamente el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional por 30 días calendario, contados a partir de la vigencia del mencionado Decreto. Como puede verse el instrumento usado fue el estado de excepción contemplado en el artículo 215 de la Constitución Política de 1991.

2.4. Caso concreto – Análisis del Decreto 035 del 13 de abril de 2020.

En la parte resolutive del texto objeto de revisión, en relación a las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional a través de decretos legislativos, se indica:

“(…)
ARTÍCULO OCTAVO. CONTINUAR con la restricción de atención al público de manera presencial en la administración municipal de Cumbitara-Nariño y en consecuencia ordenar el cierre de las

instalaciones de la Alcaldía Municipal, hasta que exista una nueva orden.

PARAGRAFO.- Para garantizar la atención y prestación de los servicios por parte de la administración municipal de Cumbitara, se tendrá en cuenta lo previsto el Decreto Legislativo No. 491 de 28 de marzo de 2020, para ello se han habilitado los siguientes correos electrónicos institucionales:

Notificación de Actos Administrativos: alcaldia@cumbitara-narino.gov.co, secgobierno@cumbitara-narino.gov.co

Recepción de peticiones, quejas y reclamos: alcaldia@cumbitara-narino.gov.co.

El funcionario responsable de la revisión de los correos y re direccionamiento al personal de apoyo de los mismos para el respectivo trámite, estará a cargo de la Oficina de Secretaria de Gobierno. (...)

De una lectura atenta del Decreto objeto de análisis, la Sala observa que si bien se hace alusión expresa al Decreto legislativo 491 de 2020 para sustentar la medida relacionada con la restricción de atención al público de manera presencial en la administración municipal de Cumbitara y la habilitación de correos electrónicos para garantizar la atención y prestación de los servicios a su cargo, lo cierto es que el Municipio de Cumbitara no está implementando una nueva medida sino que dispuso **continuar** con aquella que ya había sido adoptada, esto es, que tanto la restricción de atención al público de forma presencial como la habilitación de los canales digitales suministrados para la prestación del servicio ya se encontraban implementadas previamente, luego, no podría inferirse que el referido decreto municipal desarrolla o ejecuta la medida prevista en el Decreto legislativo 491 de 2020.

Ahora bien, la Sala denota también que el resto de medidas no se fundamentan en algún otro decreto legislativo sino en normas ya vigentes tales como el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, los artículos 5, 6, 198, 199, 201 y 205 del Decreto 1806 de 2016, el artículo 5 de la Ley 1751 de 2015, y las Resoluciones 385 de 12 de marzo de 2020³, 450 del 17 de marzo de 2020⁴ y 453 de 26 de mayo de 2020⁵ proferidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, y, los Decretos 418 del 18 de marzo de 2020⁶ y 457 de 2020⁷, normas estas que no cumplen con las características antes reseñadas que las clasifiquen como decretos legislativos.

En ese sentido, no cabe el análisis comparativo que es menester en estos casos entre el **Decreto 035 del 13 de abril de 2020** y algún decreto legislativo.

Por otra parte, aunque podría argumentarse que este decreto al haber restringido la atención al público de manera presencial y ordenar el cierre de las instalaciones

³ Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus

⁴ Por la cual se modifican los numerales 2.1. y 2.2. del artículo 2o de la Resolución número 385 de 2020 en relación con la limitación del número de personas en actividades o eventos.

⁵ Por la cual se adoptan medidas sanitarias de control en algunos establecimientos por causa del COVID-19 y se dictan otras disposiciones

⁶ Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público

⁷ 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.

de la alcaldía, suministrando correos electrónicos institucionales para la prestación de los servicios a su cargo, desarrolla el artículo 3° del Decreto 491 de 2020 que dispuso medidas en términos similares⁸, es lo cierto que también puede interpretarse que esa facultad, se encuentra dentro de las competencias del alcalde al dirigir la acción administrativa de su municipio y en especial, las previstas en la Ley 1801 de 2016.

En efecto, a los alcaldes municipales les asisten las facultades consagradas en la Constitución y en la ley, en especial, las conferidas por los numerales 2° y 3° del artículo 315 de la Constitución Política, que establecen como atribuciones, entre otras, las de *“Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador”* y *“dirigir la acción administrativa del municipio y asegurar el cumplimiento de la prestación de los servicios a su cargo”* (negritas propias).

Como se observa, es claro que las disposiciones que se adopten en relación con la restricción de atención al público de forma presencial y la indicación de correos electrónicos para la prestación de los servicios, son competencia de los entes territoriales, sin que lo dispuesto en el **Decreto 035 del 13 de abril de 2020**, se desprenda necesariamente de lo regulado en el Decreto Legislativo 491 de 2020 ni de la declaratoria de estado de excepción, por lo antes expresado.

Lo anterior no implica que se avale por parte de esta Corporación, la legalidad del **Decreto 035 del 13 de abril de 2020**, o que se considere que dicho acto se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico, lo que la Sala puntualiza es únicamente que este asunto no es pasible del control inmediato de legalidad, sin que se excluya la posibilidad de analizar la legalidad de tal disposición mediante otros medios de control procedentes, como el de nulidad simple.

En ese orden de ideas, la Sala considera que le asiste razón al Ministerio Público quien al interponer el recurso de reposición, consideró que el presente asunto no era objeto de control inmediato de legalidad.

Por otro lado, considerando que en el auto del 14 de abril de 2020 y del 11 de mayo de 2020, esta Corporación decidió avocar conocimiento respecto del **Decreto 035 del 13 de abril de 2020**, expedido por el alcalde del Municipio de Cumbitara (N), es menester decir que el mismo debe dejarse sin efectos, y en consonancia con lo anteriormente expuesto, no avocar conocimiento respecto del acto administrativo en comento, aunado a la terminación del presente proceso.

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

RESUELVE

⁸Artículo 3. Prestación de los servicios a cargo de las autoridades. 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 a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto velarán por prestar los servicios a su cargo mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando las tecnologías de la información y las comunicaciones. (...)

Artículo 15. Prestación de servicios durante el período de aislamiento preventivo obligatorio. Durante el período de aislamiento preventivo obligatorio las autoridades dispondrán las medidas necesarias para que los servidores públicos y docentes ocasionales o de hora cátedra de instituciones de educación superior públicas cumplan sus funciones mediante la modalidad de trabajo en casa, haciendo uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

PRIMERO.- DEJAR SIN EFECTOS los autos del **14 de abril de 2020** y **11 de mayo de 2020**, en virtud del cual, se avocó conocimiento del control inmediato de legalidad del **Decreto 035 del 13 de abril de 2020**, expedido por el alcalde del **Municipio de Cumbitara (N)**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- NO AVOCAR conocimiento del control inmediato de legalidad del **Decreto 035 del 13 de abril de 2020**, expedido por el alcalde del **Municipio de Cumbitara (N)** por las razones expuestas en la parte motiva de este auto y terminar el proceso.

TERCERO.- NOTIFICAR a través de correo electrónico al **Municipio de Cumbitara (N)** de la presente decisión.

CUARTO.- Notifíquese personalmente a la señora **Agente del Ministerio Público** de la presente decisión. Secretaría remitirá mensaje con identificación de la notificación que se realiza y con copia de esta providencia, en formato PDF, a la siguiente dirección de correo electrónico ipestrada@procuraduria.gov.co.

QUINTO.- Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

**SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY
MAGISTRADA**

Firmado Por:

**SANDRA LUCIA OJEDA INSUASTY
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO 003 SIN SECCIONES DE NARIÑO**

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:

151529003eaa987bd2cff5ff7a87d6dac7daf0232251c1f2f7d4508629c9b517

Documento generado en 08/04/2021 04:35:22 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

MEDIO DE CONTROL:	Control inmediato de legalidad
RADICACIÓN Nº:	520012333000-2020-00681-00
ACTO OBJETO DE CONTROL:	DECRETO No. 042 del 31 de mayo de 2020, “Por medio del cual se da cumplimiento a las instrucciones impartidas en el decreto legislativo 749 de 2020 del Gobierno Nacional, orientado a evitar la propagación de la pandemia CORONAVIRUS - COVID-19 y se dictan otras disposiciones”.
REFERENCIA:	Auto termina proceso
Auto No.	D003-117-2021

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
SALA UNTIARIA DE DECISIÓN
MAGISTRADA PONENTE: SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY¹**

San Juan de Pasto, ocho (8) de abril de dos mi veintiuno (2021)

Correspondería a la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño, ejercer el control inmediato de legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, respecto del **Decreto N° 042 del 31 de mayo de 2020** “Por medio del cual se da cumplimiento a las instrucciones impartidas en el decreto legislativo 749 de 2020 del Gobierno Nacional, orientado a evitar la propagación de la pandemia CORONAVIRUS - COVID-19 y se dictan otras disposiciones” en el Municipio de Cuaspud Carlosama (Nariño), sin embargo, a partir de una nueva revisión del asunto sometido a control, la Sala advierte que se hace necesario dejar sin efectos la decisión del 13 de julio de 2020, toda vez que, sobre el mencionado decreto no es posible ejercer el control inmediato de legalidad contemplado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, por lo que pasa a explicarse.

I. ANTECEDENTES.

El señor Alcalde del Municipio de Carlosama remitió mediante correo electrónico a la Oficina Judicial de este distrito, para efectos del **control inmediato de legalidad**, copia del **Decreto N° 042 del 31 de mayo de 2020**.

La Magistrada Ponente profirió auto el día 13 de julio de 2020, a través del cual resolvió avocar el conocimiento del asunto, de igual manera, fijó aviso a la comunidad por un término de diez (10) días hábiles.

La Secretaría de esta Corporación, notificó al Municipio de Cuaspud Carlosama (N), así como a la Procuraduría Delegada para asuntos administrativos, la decisión de avocar el control inmediato de legalidad de la norma objeto de análisis.

La Agente del Ministerio Público rindió concepto, considerando que el decreto no era susceptible de control de legalidad, salvo en lo que se refiere al artículo 8º que encontró ajustado a derecho.

¹ La ortografía y redacción son responsabilidad exclusiva de la Magistrada Ponente.

II. CONSIDERACIONES.

2.1. El control inmediato de legalidad.

El Constituyente previó en la Carta Política de 1991, circunstancias en las cuales el Presidente de la República, con la participación de todos sus ministros, puede declarar estado de emergencia en todo el territorio nacional, cuando surjan hechos de guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica. Dicho contexto, le permite adoptar medidas urgentes y prontas con el propósito de conjurar las causas de la perturbación, paliar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

Ahora bien, sobre esas medidas excepcionales se establecieron unos medios de control del orden político y jurídico que buscan evitar el exceso en el uso de las facultades de excepción. En el segundo ámbito, esto es lo jurídico, se creó un control automático de los decretos declaratorios del estado de excepción y de los legislativos que lo desarrollan y control automático de legalidad sobre las medidas de carácter general.

En ese ejercicio del control y reglamentación, el Legislador desarrolló la Ley Estatutaria de Estado de Excepción o Ley 137 de 1994. En la mencionada ley, un acápite está destinado a regular los controles judiciales previstos en dichos estados. Es así como en el artículo 20 de la misma, se estableció el control de legalidad de la siguiente manera:

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

El referido control se estipuló también en la Ley 1437 de 2011, artículo 136:

*“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” (Negrillas propias)”.

De lo hasta aquí revisado, se tiene que el objeto del control inmediato de legalidad, serán las medidas de carácter general, dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo único y expreso de los decretos legislativos, dictados por el Ejecutivo Nacional en los estados de excepción. Es decir, aun cuando resulte de perogrullo, no será objeto de revisión automático de legalidad aquella medida no amparada en los decretos legislativos, aunque sea adoptada en la época del estado de excepción.

Lo anterior se refuerza con la jurisprudencia de la Sala Plena Contenciosa del Consejo de Estado, conforme a la cual, es posible identificar ciertos elementos

que definen el control inmediato de legalidad. Estos son: i) integralidad; ii) autonomía; iii) oficiosidad; iv) causalidad normativa o conexidad; vii) proporcionalidad y, viii) necesidad². En relación a estos aspectos, se destaca el siguiente aparte:

*a) En este sentido, el contenido del control determina que el juicio de legalidad exija una **confrontación normativa entre los decretos expedidos bajo el amparo de decretos legislativos, en una primera medida con los decretos de los que deriva normativamente y luego, en caso de requerirse, respecto de la totalidad del ordenamiento jurídico**”.*

Es decir que, el decreto cuya legalidad se examina, debe necesariamente devenir de un decreto legislativo, puesto que, solo de esa manera puede efectuarse un análisis comparativo entre el decreto territorial y el legislativo.

2.2. Decretos Legislativos.

Es pertinente entonces, entender los que significa decreto legislativo, para ello se traerá a colación lo dicho por el Consejo de Estado en providencia del 15 de abril de 2020³, en donde señaló cuáles eran las características generales de los Decretos Legislativos expedidos en el marco de los estados de excepción y los específicos de aquellos relativos a los estados de emergencia, que se resumen en el siguiente cuadro:

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS	CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS DE EMERGENCIA
<p>Forma</p> <ul style="list-style-type: none"> - Firma del presidente de la República y todos sus ministros. - Deben reflejar expresamente su motivación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tienen la misma fuerza jurídica vinculante de ley. - Los que desarrollan el estado de emergencia tienen vigencia indefinida.
<p>Contenido sustancial</p> <ul style="list-style-type: none"> - El decreto legislativo que declara la conmoción interior o el estado de emergencia debe precisar el tiempo de duración. - Las medidas adoptadas en los decretos legislativos que desarrollan los estados de excepción deben ser necesarias 	<ul style="list-style-type: none"> - Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso bajo ciertas condiciones. - No pueden desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.

² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 3 de mayo de 1999, exp. CA-011; C.P. Ricardo Hoyos Duque y sentencia del 21 de junio de 1999, radicación número: CA-043. C.P. Daniel Suarez Hernández.

³ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda, Subsección A Consejero Ponente: William Hernández Gómez - Bogotá, D. C., quince (15) de abril de dos mil veinte (2020) - Referencia: control inmediato de legalidad. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00 -Temas: **Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia**. Actos internos de la administración y medidas de carácter general ordenadas en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los estados de excepción. El medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad covid-19. Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad. Decisión: Rechaza el medio de control inmediato de legalidad. Auto interlocutorio O-296-2020.

<p>y proporcionales a la situación que se pretende remediar. Además, no pueden suspender los DDHH, las libertades fundamentales ni el DIH.</p>	
<p>Control</p> <ul style="list-style-type: none"> - Judicial automático por parte de la Corte Constitucional. ➤ Político del Congreso. 	

Teniendo en cuenta lo reseñado, la Sala Unitaria concluye que las medidas generales adoptadas en ejercicio de función administrativa, susceptibles de control automático de legalidad, serán aquellas que aludan o tengan como base en su parte considerativa, resolutive o de ejecución los Decretos Legislativos.

2.3. Estados de excepción por la pandemia COVID-19.

Mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y ante las circunstancias relacionadas con la pandemia causada por el virus COVID-19, el Presidente de la República, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia del mencionado Decreto.

Correlativamente, mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, el Gobierno Nacional declaró nuevamente el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional por 30 días calendario, contados a partir de la vigencia del mencionado Decreto. Como puede verse el instrumento usado fue el estado de excepción contemplado en el artículo 215 de la Constitución Política de 1991.

2.4. Caso concreto – Análisis del Decreto 042 de mayo de 2020.

De una lectura atenta del Decreto objeto de análisis, la Sala observa que si bien se hace alusión expresa a lo dispuesto en el Decreto 539 de 13 de abril de 2020, ello por cuanto se habla de la adopción de protocolos de bioseguridad, medidas de seguimiento y control a los mismos (art. 3º del decreto). Es lo cierto que también puede interpretarse que esa orden, se encuentra dentro de las competencias del Alcalde al dirigir la acción administrativa de su municipio y en especial, las previstas en la Ley 1801 de 2016 y los demás actos del Gobierno Nacional que no son de carácter legislativos y que en sí tienen como fundamento estricto las resoluciones proferidas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

En efecto, a los Alcaldes Municipales les asisten las facultades consagradas en la Constitución y en la ley, en especial, las conferidas por los numerales 2º y 3º del artículo 315 de la Constitución Política, que establecen como atribuciones, entre otras, las de *“Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador”* y *“dirigir la acción administrativa del municipio y asegurar el cumplimiento de la prestación de los servicios a su cargo”* (negritas propias).

Ahora bien, la Sala denota también que el resto de medidas no se fundamentan en algún otro decreto legislativo sino en normas ya vigentes tales como el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, los

artículos 14⁴, 198⁵ y 202⁶ del Decreto 1806 de 2016, y las Resoluciones 385 de 12 de marzo de 2020⁷, Resolución 666 de 2020 y Resolución N° 844 de 26 de mayo de 2020⁸, proferidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, normas estas que no cumplen con las características antes reseñadas que las clasifiquen como decretos legislativos.

Como se observa, es claro que las disposiciones que se adopten en relación con las medidas de bioseguridad, son competencia de los entes territoriales, sin que lo dispuesto en el **Decreto N° 042 de mayo de 2020**, se desprenda de lo regulado en los Decretos Legislativos 491 y 539 de 2020 ni de la declaratoria de estado de excepción, por lo antes expresado.

Lo anterior no implica que se avale por parte de esta Corporación, la legalidad del **Decreto N° 042 del 31 de mayo de 2020**, o que se considere que dicho acto se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico, lo que la Sala puntualiza es únicamente que este asunto no es pasible del control inmediato de legalidad, sin que se excluya la posibilidad de analizar la legalidad de tal disposición mediante otros medios de control procedentes, como el de nulidad simple.

En ese orden de ideas, considerando que en el auto del 2 de octubre de 2020, esta Corporación decidió avocar conocimiento respecto del **Decreto N° 042 del 31 de mayo de 2020**, expedido por la **Alcaldía del Municipio de Carlosama**, es menester decir que el mismo debe dejarse sin efectos, y en consonancia con lo anteriormente expuesto, no avocar conocimiento respecto del acto administrativo en comento, aunado a la terminación del presente proceso.

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

RESUELVE

PRIMERO.- DEJAR SIN EFECTOS el auto del **13 de julio de 2020**, en virtud del cual, se avocó conocimiento del control inmediato de legalidad del **Decreto N° 042 del 31 de mayo de 2020**, expedido por el **Alcalde del Municipio de Cuaspud Carlosama (N)**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- NO AVOCAR conocimiento del control inmediato de legalidad del **Decreto N° 042 del 31 de mayo de 2020**, expedido por el **Alcalde del Municipio de Cuaspud Carlosama (N)** por las razones expuestas en la parte motiva de este auto y terminar el proceso.

TERCERO.- NOTIFICAR a través de correo electrónico al **Municipio de Cuaspud Carlosama (N)** de la presente decisión.

CUARTO.- Notifíquese personalmente a la señora **Agente del Ministerio Público** de la presente decisión. Secretaría remitirá mensaje con identificación de la notificación que se realiza y con copia de esta providencia, en formato PDF, a la siguiente dirección de correo electrónico ipestrada@procuraduria.gov.co.

QUINTO.- Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

**SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY
MAGISTRADA**

Firmado Por:

**SANDRA LUCIA OJEDA INSUASTY
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO 003 SIN SECCIONES DE NARIÑO**

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:

6325b9781ce0bf5f6a539cea9fed8ff1bf7a1d539ba931890b0e5deb67eae1f5

Documento generado en 08/04/2021 04:35:24 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

MEDIO DE CONTROL:	Control inmediato de legalidad.
RADICACIÓN N°:	520012333000-2020-00704-00
ACTO OBJETO DE CONTROL:	<i>Decreto N° 087 del 29 de mayo de 2020 “POR EL CUAL SE EMITEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE LINARES NARIÑO”.</i>
REFERENCIA:	Auto termina proceso.

Auto Interlocutorio N° D003-106-2021

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

MAGISTRADA PONENTE: SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY

San Juan de Pasto, ocho (08) de abril de dos mil veintiuno (2021).

Correspondería a la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño, ejercer el control inmediato de legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, respecto del **Decreto N° 087 del 29 de mayo de 2020, “POR EL CUAL SE EMITEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE LINARES NARIÑO”**, sin embargo, a partir de una nueva revisión del asunto sometido a control, la Sala advierte que se hace necesario dejar sin efectos la decisión del 13 de julio de 2020, toda vez que, sobre el mencionado decreto no es posible ejercer el control inmediato de legalidad contemplado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, por lo que pasa a explicarse.

I. ANTECEDENTES.

El señor alcalde del **Municipio de Linares (N)** remitió mediante correo electrónico a la Oficina Judicial de este distrito, para efectos del **control inmediato de legalidad**, copia del **Decreto N° 087 del 29 de mayo de 2020** (documento en PDF “(001) 20 704 OFICIO REMISORIO DECRETO 087”).

El expediente del **Decreto N° 087 del 29 de mayo de 2020** fue repartido al Despacho del ponente para sustanciar el trámite respectivo (documento en PDF “(02)sec-1030-d-087 linares”)

La Magistrada Ponente profirió auto a través del cual resolvió avocar el conocimiento del asunto, de igual manera, fijó aviso a la comunidad por un término de diez (10) días hábiles (documento en PDF “(03)20 704 DCTO 087 LINARES DL 491 Y 539 CANALES Y BIO OK”).

La Secretaría de esta Corporación, notificó al **Municipio de Linares**, así como a la Procuraduría Delegada para asuntos administrativos, la decisión de avocar el control inmediato de legalidad de la norma objeto de análisis (documento en PDF "(04)Notificacion.pdf").

El **Municipio de Linares** se pronunció remitiendo la prueba por informe solicitada en el auto que avocó conocimiento (documento en PDF "(08) RESPUESTA TRIBUNAL CONTROL DE LEGALIDAD LINARES").

La **Agente del Ministerio Público** rindió concepto en este asunto, quien afirmó que el decreto no era susceptible de control de legalidad salvo en lo que se refiere al artículo 6º que habilitó canales digitales para la atención al público (documento en PDF "(11) Concepto Procuradora 2020-0704 CIL").

Al presente proceso se le ha dado el trámite que corresponde y se constata que no se encuentran causales de nulidad que puedan invalidar lo actuado.

II. CONSIDERACIONES.

2.1. El control inmediato de legalidad.

El Constituyente previó en la Carta Política de 1991, circunstancias en las cuales el Presidente de la República, con la participación de todos sus ministros, puede declarar estado de emergencia en todo el territorio nacional, cuando surjan hechos de guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica. Dicho contexto, le permite adoptar medidas urgentes y prontas con el propósito de conjurar las causas de la perturbación, paliar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

Ahora bien, sobre esas medidas excepcionales se establecieron unos medios de control del orden político y jurídico que buscan evitar el exceso en el uso de las facultades de excepción. En el segundo ámbito, esto es lo jurídico, se creó un control automático de los decretos declaratorios del estado de excepción y de los legislativos que lo desarrollan y control automático de legalidad sobre las medidas de carácter general.

En ese ejercicio del control y reglamentación, el Legislador desarrolló la Ley Estatutaria de Estado de Excepción o Ley 137 de 1994. En la mencionada ley, un acápite está destinado a regular los controles judiciales previstos en dichos estados. Es así como en el artículo 20 de la misma, se estableció el control de legalidad de la siguiente manera:

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

El referido control se estipuló también en la Ley 1437 de 2011, artículo 136:

*“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” (Negrillas propias)”.

De lo hasta aquí revisado, se tiene que el objeto del control inmediato de legalidad, serán las medidas de carácter general, dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo único y expreso de los decretos legislativos, dictados por el Ejecutivo Nacional en los estados de excepción. Es decir, aun cuando resulte de Perogrullo, no será objeto de revisión automático de legalidad aquella medida no amparada en los decretos legislativos, aunque sea adoptada en la época del estado de excepción.

Lo anterior se refuerza con la jurisprudencia de la Sala Plena Contenciosa del Consejo de Estado, conforme a la cual, es posible identificar ciertos elementos que definen el control inmediato de legalidad. Estos son: i) integralidad; ii) autonomía; iii) oficiosidad; iv) causalidad normativa o conexidad; vii) proporcionalidad y, viii) necesidad¹. En relación a estos aspectos, se destaca el siguiente aparte:

*a) En este sentido, el contenido del control determina que el juicio de legalidad exija una **confrontación normativa entre los decretos expedidos bajo el amparo de decretos legislativos, en una primera medida con los decretos de los que deriva normativamente y luego, en caso de requerirse, respecto de la totalidad del ordenamiento jurídico”.***

Es decir que, el decreto cuya legalidad se examina, debe necesariamente devenir de un decreto legislativo, puesto que, solo de esa manera puede efectuarse un análisis comparativo entre el decreto territorial y el legislativo.

2.2. Decretos Legislativos.

Es pertinente entonces, entender lo que significa decreto legislativo, para ello se traerá a colación lo dicho por el Consejo de Estado en providencia del 15 de abril de 2020², en donde señaló cuáles eran las características generales de los Decretos Legislativos expedidos en el marco de los estados de excepción y los

¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 3 de mayo de 1999, exp. CA-011; C.P. Ricardo Hoyos Duque y sentencia del 21 de junio de 1999, radicación número: CA-043. C.P. Daniel Suarez Hernández.

² Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda, Subsección A Consejero Ponente: William Hernández Gómez - Bogotá, D. C., quince (15) de abril de dos mil veinte (2020) - Referencia: control inmediato de legalidad. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00 -Temas: Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia. Actos internos de la administración y medidas de carácter general ordenadas en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los estados de excepción. El medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad covid-19. Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad. Decisión: Rechaza el medio de control inmediato de legalidad. Auto interlocutorio O-296-2020.

específicos de aquellos relativos a los estados de emergencia, que se resumen en el siguiente cuadro:

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS	CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS DE EMERGENCIA
<p>Forma</p> <ul style="list-style-type: none"> - Firma del presidente de la República y todos sus ministros. - Deben reflejar expresamente su motivación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tienen la misma fuerza jurídica vinculante de ley. - Los que desarrollan el estado de emergencia tienen vigencia indefinida.
<p>Contenido sustancial</p> <ul style="list-style-type: none"> - El decreto legislativo que declara la conmoción interior o el estado de emergencia debe precisar el tiempo de duración. - Las medidas adoptadas en los decretos legislativos que desarrollan los estados de excepción deben ser necesarias y proporcionales a la situación que se pretende remediar. Además, no pueden suspender los DDHH, las libertades fundamentales ni el DIH. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso bajo ciertas condiciones. - No pueden desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.
<p>Control</p> <ul style="list-style-type: none"> - Judicial automático por parte de la Corte Constitucional. - Político del Congreso. 	

Teniendo en cuenta lo reseñado, la Sala Unitaria concluye que las medidas generales adoptadas en ejercicio de la función administrativa, susceptibles de control automático de legalidad, serán aquellas que aludan o tengan como base en su parte considerativa, resolutive o de ejecución los Decretos Legislativos.

2.3. Estados de excepción por la pandemia COVID-19.

Mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y ante las circunstancias relacionadas con la pandemia causada por el coronavirus COVID-19, el Presidente de la República, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia del mencionado Decreto.

Correlativamente, mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, el Gobierno Nacional declaró nuevamente el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional por 30 días calendario, contados a partir de la vigencia del mencionado Decreto. Como puede verse el instrumento usado fue el Estado de Excepción contemplado en el artículo 215 de la Constitución Política de 1991.

2.4. Caso concreto – Análisis del Decreto 072 de 15 de julio de 2020.

A través del **Decreto N° 087 del 29 de mayo de 2020**, el alcalde del **Municipio de El Linares** (N) además de adoptar algunas medidas de carácter policivo, tales como la limitación de la circulación de vehículos y personas en el municipio, aislamiento preventivo obligatorio, imposición de horarios atención a los establecimientos de comercio entre otras, adoptó determinaciones respecto a la atención de peticiones de la Administración Municipal por canales electrónicos y estableció disposiciones en virtud de las cuales acata las medidas de bioseguridad establecidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, razón por la cual se dispuso avocar el conocimiento del control inmediato de legalidad de dicho decreto.

Pues bien, inicialmente se advierte que ha sido postura del Despacho la de no avocar conocimiento de aquellos decretos municipales en los cuales para contrarrestar la propagación del coronavirus COVID-19, se han adoptado medidas policivas de prevención tales como aislamientos preventivos obligatorios, restricción de la circulación de personas y vehículos, entre otras.

Ahora, en el presente asunto este Despacho observa que la Sala avocó conocimiento del **Decreto N° 087 del 29 de mayo de 2020**, considerando que las medidas allí adoptadas estaban correlacionadas con el Decreto 539 de 2020³, decreto legislativo del cual, en principio podría inferirse que las determinaciones adoptadas por el alcalde del **Municipio de Linares** en relación con los protocolos de bioseguridad que se adoptan en tal acto, se derivan de dicha norma excepcional.

No obstante lo anterior, ha sido criterio de esta Sala Unitaria que las medidas relacionadas con la adopción, implementación y vigilancia de los protocolos de bioseguridad hacen parte de las competencias que les asiste a los alcaldes al dirigir la acción administrativa de sus municipios, en especial, las previstas en el Decreto 1801 de 2016⁴, siendo por ello, no procedente realizar el análisis de legalidad de tales apartes normativos a través del presente medio de control.

Efectuada la anterior aclaración, cabe mencionar que el **Decreto N° 087 del 29 de mayo de 2020**, no alude a ningún otro decreto legislativo, por el contrario, en sus considerandos se hace referencia a Decretos tales como el 457 del 22 de marzo de 2020⁵, el Decreto 593 del 24 de abril de 2020, emitido por el Ministerio del Interior⁶, el Decreto 636 del 6 de mayo de 2020⁷ y el Decreto 749 de 28 de mayo de 2020⁸, los cuales, no cumplen con las características antes reseñadas que lo clasifiquen como tal.

En ese sentido, no cabe el análisis comparativo que es menester en estos casos entre el **Decreto N° 087 del 29 de mayo de 2020** y algún decreto legislativo.

³ Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

⁴ Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

⁵ 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”

⁶ . “Por el cual se imparte instrucciones en: Aislamiento Preventivo Obligatorio de todas las personas desde el día 27 de abril al 11 de abril de 2020, en otras disposiciones”.

⁷ ; “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”.

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

Por otra parte, aunque podría argumentarse que este decreto al disponer para su funcionamiento y prestación del servicio virtual canales de comunicación vía correo electrónico con las diferentes dependencias de la Alcaldía Municipal de Linares (artículo sexto), es lo cierto que no se hace mención expresa del Decreto 491 de 2020⁹ y en todo caso, la prestación de servicios por medios digitales también puede interpretarse se encuentra dentro de las competencias del alcalde al dirigir la acción administrativa de su municipio.

En efecto, a los alcaldes les asisten las facultades consagradas en la Constitución y en la ley, en especial, las conferidas por los numerales 2° y 3° del artículo 315 de la Constitución Política, que establecen como atribuciones, entre otras, las de “*Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador*” y “*dirigir la acción administrativa del municipio y asegurar el cumplimiento de la prestación de los servicios a su cargo*” (Negrillas propias).

Con relación a las competencias que hacen parte de la acción administrativa, el Consejo de Estado ha explicado que es necesario la mención expresa de los decretos legislativos que se desarrollan, no siendo procedente una interpretación tácita de dicha remisión, ni siquiera cuando se afectan derechos fundamentales, observemos¹⁰:

"[E]n el asunto de la referencia la Resolución 40101 del 19 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Minas y Energía, no es un acto general pasible de ser conocido en el contexto del Control Inmediato de Legalidad, pues no fue expedida en desarrollo de un decreto legislativo durante el Estado de Excepción decretado por el Presidente de la República mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 (...) De la lectura de la (...) decisión, se desprende con claridad que no fue dictada en desarrollo de un Decreto Legislativo y por ende no era viable avocar conocimiento pues, de un lado, en parte alguna invoca el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, y de otro, tampoco alude siquiera al Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, que fue proferido con posterioridad al acto acusado en desarrollo del primero de ellos. Ahora, aún bajo el entendido de que se hubiese referido de manera tácita el primero de los decretos que se cita, tampoco era procedente surtir el trámite previsto en el artículo 136 del CPACA, pues lo cierto es que, como ya se explicó, para que este medio de control proceda, es menester que se haya expedido un Decreto Legislativo entre aquel que declara el Estado de Emergencia y el acto reglamentario que se remita a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para definir la validez respectiva. (...) De otro lado, el que se

⁹ En virtud del cual se dispuso que la prestación de los servicios a cargo de las autoridades se realizaría mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando para ello las tecnologías de la información y las comunicaciones y los canales oficiales de comunicación

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA DOCE ESPECIAL DE DECISIÓN Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO Bogotá, D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil veinte (2020) Radicación número: 11001-03-15-000-2020-00956-00(CA) Actor: MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA Demandado: RESOLUCIÓN 40101 DEL 19 DE MARZO DE 2020 Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

aduzca que exista regulación de derechos fundamentales y que se hallen comprometidos tampoco habilita, a mi juicio, la censura a través del proceso bajo examen, pues lo cierto es que los elementos que permiten analizar decisiones de la Administración en estados de excepción no pueden ser interpretados a discreción del juez, máxime cuando existe otro instrumento de protección, ese sí idóneo, cual es la acción de tutela, o incluso la demanda bajo el medio de control de nulidad, con la consecuente posibilidad de decretar la suspensión provisional del acto. Permitir lo contrario supone pasar inadvertidos los elementos de procedibilidad de un mecanismo de control de las decisiones de la Administración que está instituido para generar seguridad jurídica a los asociados”.

Como se observa, es claro que las disposiciones que se adopten en relación con la habilitación de canales virtuales, hacen parte de las atribuciones ordinarias que les han sido conferidas a los alcaldes de los municipios, para asegurar el cumplimiento de la prestación de los servicios a su cargo, sin que lo dispuesto en el **Decreto N° 087 del 29 de mayo de 2020**, se desprenda de lo regulado en el Decreto Legislativo 491 de 2020 ni de la declaratoria de estado de excepción, por lo antes expresado.

Lo anterior no implica que se avale por parte de esta Corporación, la legalidad del **Decreto N° 087 del 29 de mayo de 2020**, o que se considere que dicho acto se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico, lo que la Sala puntualiza es únicamente que este asunto no es pasible del control inmediato de legalidad, sin que se excluya la posibilidad de analizar la legalidad de tal disposición mediante otros medios de control procedentes, como el de nulidad simple.

En ese orden de ideas, considerando que en el auto del 13 de julio de 2020, esta Corporación decidió avocar conocimiento respecto del **Decreto N° 087 del 29 de mayo de 2020**, expedido por el alcalde **del Municipio de Linares (N)**, es menester decir que el mismo debe dejarse sin efectos, y en consonancia con lo anteriormente expuesto, no avocar conocimiento respecto del acto administrativo en comento, aunado a la terminación del presente proceso.

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

RESUELVE

PRIMERO.- DEJAR SIN EFECTOS el auto del **13 de julio de 2020**, en virtud del cual, se avocó conocimiento del control inmediato de legalidad del **Decreto N° 087 del 29 de mayo de 2020**, expedido por el alcalde **del Municipio de Linares (N)**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- NO AVOCAR conocimiento del control inmediato de legalidad del **Decreto N° 087 del 29 de mayo de 2020**, expedido por el alcalde **del Municipio de Linares (N)**, por las razones expuestas en la parte motiva de este auto y terminar el proceso.

TERCERO.- NOTIFICAR a través de correo electrónico al **Municipio de Linares (N)** de la presente decisión.

CUARTO.- Notifíquese personalmente a la señora **Agente del Ministerio Público** de la presente decisión. Secretaría remitirá mensaje con identificación de la

notificación que se realiza y con copia de esta providencia, en formato PDF, a la siguiente dirección de correo electrónico ipestrada@procuraduria.gov.co.

QUINTO.- Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY
Magistrada

Firmado Por:

SANDRA LUCIA OJEDA INSUASTY
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO 003 SIN SECCIONES DE NARIÑO

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:

e91d2d073cc13d57b400e8a94837a6bccb8762b617b8a52d9c84164464844c25

Documento generado en 08/04/2021 04:35:25 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

MEDIO DE CONTROL:	Control inmediato de legalidad.
RADICACIÓN N°:	520012333000-2020-00842-00
ACTO OBJETO DE CONTROL:	Decreto N° 106 de 26 de mayo de 2020 “por el cual se prorrogan las medidas de orden público, en virtud de la emergencia sanitaria generada por el coronavirus COVID-19”, en el Municipio de Mocoa (Putumayo).
REFERENCIA:	Auto termina proceso.

Auto Interlocutorio N° D003-109-2021

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
SALA UNITARIA DE DECISIÓN
MAGISTRADA PONENTE: SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY¹**

San Juan de Pasto, ocho (08) de abril de dos mil veintiuno (2021).

Correspondería a la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño, ejercer el control inmediato de legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, respecto del **Decreto N° 106 de 26 de mayo de 2020 “por el cual se prorrogan las medidas de orden público, en virtud de la emergencia sanitaria generada por el coronavirus COVID-19”, en el Municipio de Mocoa (Putumayo)**, sin embargo, a partir de una nueva revisión del asunto sometido a control, la Sala advierte que se hace necesario dejar sin efectos la decisión del 18 de agosto de 2020, toda vez que, sobre el mencionado decreto no es posible ejercer el control inmediato de legalidad contemplado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, por lo que pasa a explicarse.

I. ANTECEDENTES.

El expediente del **Decreto N° 106 de 26 de mayo de 2020** fue repartido al Despacho del ponente para sustanciar el trámite respectivo (documento en PDF “02 sec-1208-d-0106 mocoa”).

La Magistrada Ponente profirió auto a través del cual resolvió avocar el conocimiento del asunto, de igual manera, fijó aviso a la comunidad por un término de diez (10) días hábiles (documento en PDF “03 2020-00842.pdf”).

La Secretaría de esta Corporación, notificó al **Municipio de Mocoa**, así como a la Procuraduría Delegada para asuntos administrativos, la decisión de avocar el control inmediato de legalidad de la norma objeto de análisis (documento en PDF “04 notificación”).

La **Agente del Ministerio Público** rindió concepto, mediante escrito remitido al correo electrónico del despacho, en el cual adujo que solamente el artículo sexto numeral segundo y cuarto – protocolos de bioseguridad-, artículo séptimo en

¹ La ortografía y redacción son responsabilidad exclusiva de la Magistrada Ponente.

numerales 5º y 7º - protocolos de bioseguridad- y artículo 9º sobre el mismo tema, eran objeto de control de legalidad, los que encontró ajustados a derecho (documento en PDF 08 concepto procu 2020-00842“”).

Al presente proceso se le ha dado el trámite que corresponde y se constata que no se encuentran causales de nulidad que puedan invalidar lo actuado.

II. CONSIDERACIONES.

2.1. El control inmediato de legalidad.

El Constituyente previó en la Carta Política de 1991, circunstancias en las cuales el Presidente de la República, con la participación de todos sus ministros, puede declarar estado de emergencia en todo el territorio nacional, cuando surjan hechos de guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica. Dicho contexto, le permite adoptar medidas urgentes y prontas con el propósito de conjurar las causas de la perturbación, paliar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

Ahora bien, sobre esas medidas excepcionales se establecieron unos medios de control del orden político y jurídico que buscan evitar el exceso en el uso de las facultades de excepción. En el segundo ámbito, esto es lo jurídico, se creó un control automático de los decretos declaratorios del estado de excepción y de los legislativos que lo desarrollan y control automático de legalidad sobre las medidas de carácter general.

En ese ejercicio del control y reglamentación, el Legislador desarrolló la Ley Estatutaria de Estado de Excepción o Ley 137 de 1994. En la mencionada ley, un acápite está destinado a regular los controles judiciales previstos en dichos estados. Es así como en el artículo 20 de la misma, se estableció el control de legalidad de la siguiente manera:

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

El referido control se estipuló también en la Ley 1437 de 2011, artículo 136:

*“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” (Negrillas propias)”.

De lo hasta aquí revisado, se tiene que el objeto del control inmediato de legalidad, serán las medidas de carácter general, dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo único y expreso de los decretos legislativos, dictados por el Ejecutivo Nacional en los estados de excepción. Es decir, aun cuando resulte de Perogrullo, no será objeto de revisión automático de legalidad aquella medida no amparada en los decretos legislativos, aunque sea adoptada en la época del estado de excepción.

Lo anterior se refuerza con la jurisprudencia de la Sala Plena Contenciosa del Consejo de Estado, conforme a la cual, es posible identificar ciertos elementos que definen el control inmediato de legalidad. Estos son: i) integralidad; ii) autonomía; iii) oficiosidad; iv) causalidad normativa o conexidad; vii) proporcionalidad y, viii) necesidad². En relación a estos aspectos, se destaca el siguiente aparte:

*a) En este sentido, el contenido del control determina que el juicio de legalidad exija una **confrontación normativa entre los decretos expedidos bajo el amparo de decretos legislativos, en una primera medida con los decretos de los que deriva normativamente y luego, en caso de requerirse, respecto de la totalidad del ordenamiento jurídico”.***

Es decir que, el decreto cuya legalidad se examina, debe necesariamente devenir de un decreto legislativo, puesto que, solo de esa manera puede efectuarse un análisis comparativo entre el decreto territorial y el legislativo.

2.2. Decretos Legislativos.

Es pertinente entonces, entender lo que significa decreto legislativo, para ello se traerá a colación lo dicho por el Consejo de Estado en providencia del 15 de abril de 2020³, en donde señaló cuáles eran las características generales de los Decretos Legislativos expedidos en el marco de los estados de excepción y los específicos de aquellos relativos a los estados de emergencia, que se resumen en el siguiente cuadro:

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS	CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS DE EMERGENCIA
Forma - Firma del presidente de la República y	- Tienen la misma fuerza

² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 3 de mayo de 1999, exp. CA-011; C.P. Ricardo Hoyos Duque y sentencia del 21 de junio de 1999, radicación número: CA-043. C.P. Daniel Suarez Hernández.

³ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda, Subsección A Consejero Ponente: William Hernández Gómez - Bogotá, D. C., quince (15) de abril de dos mil veinte (2020) - Referencia: control inmediato de legalidad. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00 -Temas: Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia. Actos internos de la administración y medidas de carácter general ordenadas en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los estados de excepción. El medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad covid-19. Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad. Decisión: Rechaza el medio de control inmediato de legalidad. Auto interlocutorio O-296-2020.

<p>todos sus ministros.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Deben reflejar expresamente su motivación. 	<p>jurídica vinculante de ley.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los que desarrollan el estado de emergencia tienen vigencia indefinida.
<p>Contenido sustancial</p> <ul style="list-style-type: none"> - El decreto legislativo que declara la conmoción interior o el estado de emergencia debe precisar el tiempo de duración. - Las medidas adoptadas en los decretos legislativos que desarrollan los estados de excepción deben ser necesarias y proporcionales a la situación que se pretende remediar. Además, no pueden suspender los DDHH, las libertades fundamentales ni el DIH. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso bajo ciertas condiciones. - No pueden desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.
<p>Control</p> <ul style="list-style-type: none"> - Judicial automático por parte de la Corte Constitucional. - Político del Congreso. 	

Teniendo en cuenta lo reseñado, la Sala Unitaria concluye que las medidas generales adoptadas en ejercicio de la función administrativa, susceptibles de control automático de legalidad, serán aquellas que aludan o tengan como base en su parte considerativa, resolutive o de ejecución los Decretos Legislativos.

2.3. Estados de excepción por la pandemia COVID-19.

Mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y ante las circunstancias relacionadas con la pandemia causada por el coronavirus COVID-19, el Presidente de la República, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia del mencionado Decreto.

Correlativamente, mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, el Gobierno Nacional declaró nuevamente el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional por 30 días calendario, contados a partir de la vigencia del mencionado Decreto. Como puede verse el instrumento usado fue el Estado de Excepción contemplado en el artículo 215 de la Constitución Política de 1991.

2.4. Caso concreto – Análisis del Decreto 0106 de 26 de mayo de 2020.

A través del **Decreto 0106 de 26 de mayo de 2020**, el alcalde del **Municipio de Mocoa** ordenó acoger las medidas de aislamiento preventivo obligatorio previstas en el Decreto 636 de 2020, impone prohibiciones para desarrollar actividades que impliquen aglomeración de personas, apertura de establecimientos y locales de diversión, pico y cédula para las actividades autorizadas en el decreto, toque de queda, entre otras.

Se destaca que en el art. 6 se establecen medidas para la contención del riesgo de propagación de Covid-19, para el case de ingreso de personas provenientes de

otros municipios, acordes a las instrucciones indicadas por el Ministerio de Salud y Protección Social en la Resolución Número 0666 del 2020; por su parte, el art. 7 de dicho decreto, establece un protocolo para el tratamiento de casos confirmados de COVID-19 y en las disposiciones restantes se hace alusión al deber que tienen las empresas y establecimientos de comercio autorizadas para el desarrollo de actividades, de presentar un protocolo de medidas de seguridad para sus empleados y la atención del público, el cual será revisado por la Secretaria de Salud del Municipio de Mocoa.

Pues bien, inicialmente se advierte que ha sido postura del Despacho la de no avocar conocimiento de aquellos decretos municipales en los cuales para contrarrestar la propagación del coronavirus COVID-19, se han adoptado medidas policivas de prevención tales como aislamientos preventivos obligatorios, toques de queda, entre otras.

Ahora, en el presente asunto este Despacho observa que la Sala avocó conocimiento del **Decreto N° 0106 de 26 de mayo de 2020**, considerando que las medidas allí adoptadas estaban correlacionadas con el Decreto 539 de 2020⁴, decreto legislativo del cual, en principio podría inferirse que las determinaciones adoptadas por el alcalde del **Municipio de Mocoa** en relación con los protocolos de bioseguridad que se adoptan en tal acto, se derivan de dicha norma excepcional.

No obstante lo anterior, ha sido criterio de esta Sala Unitaria que las medidas relacionadas con la adopción, implementación y vigilancia de los protocolos de bioseguridad hacen parte de las competencias que les asiste a los alcaldes al dirigir la acción administrativa de sus municipios, en especial, las previstas en el Decreto 1801 de 2016⁵, siendo por ello, no procedente realizar el análisis de legalidad de tales apartes normativos a través del presente medio de control.

Efectuada la anterior aclaración, conviene señalar que si bien el **Decreto N° 0106 de 26 de mayo de 2020**, alude a los Decretos Legislativos N° 417 de 17 de marzo de 2020⁶ y 637 de 6 de mayo de 2020⁷, lo cierto es que las medidas adoptadas por el Alcalde de Mocoa encuentran sustento en las facultades que ostenta como máxima autoridad local del municipio, según se expuso en precedencia.

En ese sentido, no cabe el análisis comparativo que es menester en estos casos entre el **Decreto N° 0106 de 26 de mayo de 2020** y algún decreto legislativo.

Corolario de lo expuesto, es menester señalar que en una decisión adoptada por el Consejo de Estado que fue objeto de salvamento de voto, se explica que es necesario la mención expresa de los decretos legislativos que se desarrollan, no siendo procedente una interpretación tácita de dicha remisión, ni siquiera cuando se afectan derechos fundamentales, observemos⁸:

⁴ Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

⁵ Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

⁶ Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

⁷ Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

⁸ CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA DOCE ESPECIAL DE DECISIÓN Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO Bogotá, D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil veinte (2020) Radicación número: 11001-03-15-000-2020-00956-00(CA) Actor: MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA Demandado: RESOLUCIÓN 40101 DEL 19 DE MARZO DE 2020 Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

"[E]n el asunto de la referencia la Resolución 40101 del 19 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Minas y Energía, no es un acto general pasible de ser conocido en el contexto del Control Inmediato de Legalidad, pues no fue expedida en desarrollo de un decreto legislativo durante el Estado de Excepción decretado por el Presidente de la República mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 (...) De la lectura de la (...) decisión, se desprende con claridad que no fue dictada en desarrollo de un Decreto Legislativo y por ende no era viable avocar conocimiento pues, de un lado, en parte alguna invoca el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional", y de otro, tampoco alude siquiera al Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, "Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", que fue proferido con posterioridad al acto acusado en desarrollo del primero de ellos. Ahora, aún bajo el entendido de que se hubiese referido de manera tácita el primero de los decretos que se cita, tampoco era procedente surtir el trámite previsto en el artículo 136 del CPACA, pues lo cierto es que, como ya se explicó, para que este medio de control proceda, es menester que se haya expedido un Decreto Legislativo entre aquel que declara el Estado de Emergencia y el acto reglamentario que se remita a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para definir la validez respectiva. (...) De otro lado, el que se aduzca que exista regulación de derechos fundamentales y que se hallen comprometidos tampoco habilita, a mi juicio, la censura a través del proceso bajo examen, pues lo cierto es que los elementos que permiten analizar decisiones de la Administración en estados de excepción no pueden ser interpretados a discreción del juez, máxime cuando existe otro instrumento de protección, ese sí idóneo, cual es la acción de tutela, o incluso la demanda bajo el medio de control de nulidad, con la consecuente posibilidad de decretar la suspensión provisional del acto. Permitir lo contrario supone pasar inadvertidos los elementos de procedibilidad de un mecanismo de control de las decisiones de la Administración que está instituido para generar seguridad jurídica a los asociados".

Como se observa, es claro que las disposiciones que se adopten en relación con los protocolos de bioseguridad, hacen parte de las atribuciones ordinarias que les han sido conferidas a los alcaldes de los municipios, para asegurar el cumplimiento de la prestación de los servicios a su cargo, sin que lo dispuesto en el **Decreto 0106 de 26 de mayo de 2020**, se desprenda de lo regulado en el Decreto Legislativo 539 de 2020 ni de la declaratoria de estado de excepción, por lo antes expresado.

Lo anterior no implica que se avale por parte de esta Corporación, la legalidad del **Decreto 0106 de 26 de mayo de 2020**, o que se considere que dicho acto se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico, lo que la Sala puntualiza es únicamente que este asunto no es pasible del control inmediato de legalidad, sin que se excluya la posibilidad de analizar la legalidad de tal disposición mediante otros medios de control procedentes, como el de nulidad simple.

En ese orden de ideas, considerando que en el auto del 18 de agosto de 2020, esta Corporación decidió avocar conocimiento respecto del **Decreto 0106 de 26**

de mayo de 2020, expedido por el alcalde **del Municipio de Mocoa (P)**, es menester decir que el mismo debe dejarse sin efectos, y en consonancia con lo anteriormente expuesto, no avocar conocimiento respecto del acto administrativo en comento, aunado a la terminación del presente proceso.

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

RESUELVE

PRIMERO.- DEJAR SIN EFECTOS el auto del **18 de agosto de 2020**, en virtud del cual, se avocó conocimiento del control inmediato de legalidad del **Decreto 0106 de 26 de mayo de 2020**, expedido por el alcalde del **Municipio de Mocoa (P)**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- NO AVOCAR conocimiento del control inmediato de legalidad del **Decreto 0106 de 26 de mayo de 2020**, expedido por el alcalde del **Municipio de Mocoa (P)**, por las razones expuestas en la parte motiva de este auto y terminar el proceso.

TERCERO.- NOTIFICAR a través de correo electrónico al **Municipio de Mocoa (P)** de la presente decisión.

CUARTO.- Notifíquese personalmente a la señora **Agente del Ministerio Público** de la presente decisión. Secretaría remitirá mensaje con identificación de la notificación que se realiza y con copia de esta providencia, en formato PDF, a la siguiente dirección de correo electrónico ipestrada@procuraduria.gov.co.

QUINTO.- Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY
Magistrada

Firmado Por:

SANDRA LUCIA OJEDA INSUASTY
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO 003 SIN SECCIONES DE NARIÑO

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:

11b0ec2cab66e4a2b06ab87ac679e2f47a623be533b336ae41750cc64c1e6fcc

Documento generado en 08/04/2021 04:35:27 PM

**Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

MEDIO DE CONTROL:	Control inmediato de legalidad
RADICACIÓN N°:	520012333000-2020-00843-00
ACTO OBJETO DE CONTROL:	Decreto N° 0141 de 1 de julio de 2020 “por el cual se adoptan las medidas de orden público, en virtud de la emergencia sanitaria generada por el coronavirus COVID-19”, en el Municipio de Mocoa (Putumayo).
REFERENCIA:	Auto termina proceso
Auto No.	D003-120-2020

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
SALA SEGUNDA DE DECISIÓN
MAGISTRADA PONENTE: SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY¹**

San Juan de Pasto, ocho (8) de abril de dos mil veintiuno (2021)

Correspondería a la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño, ejercer el control inmediato de legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, respecto del Decreto N° 0141 de 1 de julio de 2020 “por el cual se adoptan las medidas de orden público, en virtud de la emergencia sanitaria generada por el coronavirus COVID-19”, en el Municipio de Mocoa (Putumayo), sin embargo, a partir de una nueva revisión del asunto sometido a control, la Sala advierte que se hace necesario dejar sin efectos la decisión del 18 de agosto de 2020, toda vez que, sobre el mencionado decreto no es posible ejercer el control inmediato de legalidad contemplado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, por lo que pasa a explicarse.

I. ANTECEDENTES.

El señor Alcalde del Municipio de Mocoa (P) remitió mediante correo electrónico a la Oficina Judicial de este distrito, para efectos del **control inmediato de legalidad**, copia del **Decreto N° 0141 del 1° de julio de 2020**.

La Magistrada Ponente profirió auto a través del cual resolvió avocar el conocimiento del asunto, de igual manera, fijó aviso a la comunidad por un término de diez (10) días hábiles.

La Secretaría de esta Corporación, notificó al Municipio de Mocoa (P), así como a la Procuraduría Delegada para asuntos administrativos, la decisión de avocar el control inmediato de legalidad de la norma objeto de análisis.

II. CONSIDERACIONES.

2.1. El control inmediato de legalidad.

El Constituyente previó en la Carta Política de 1991, circunstancias en las cuales el Presidente de la República, con la participación de todos sus ministros, puede declarar estado de emergencia en todo el territorio nacional, cuando surjan hechos

¹ La ortografía y redacción son responsabilidad exclusiva de la Magistrada Ponente.

de guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica. Dicho contexto, le permite adoptar medidas urgentes y prontas con el propósito de conjurar las causas de la perturbación, paliar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

Ahora bien, sobre esas medidas excepcionales se establecieron unos medios de control del orden político y jurídico que buscan evitar el exceso en el uso de las facultades de excepción. En el segundo ámbito, esto es lo jurídico, se creó un control automático de los decretos declaratorios del estado de excepción y de los legislativos que lo desarrollan y control automático de legalidad sobre las medidas de carácter general.

En ese ejercicio del control y reglamentación, el Legislador desarrolló la Ley Estatutaria de Estado de Excepción o Ley 137 de 1994. En la mencionada ley, un acápite está destinado a regular los controles judiciales previstos en dichos estados. Es así como en el artículo 20 de la misma, se estableció el control de legalidad de la siguiente manera:

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

El referido control se estipuló también en la Ley 1437 de 2011, artículo 136:

*“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” (Negrillas propias)”.

De lo hasta aquí revisado, se tiene qué el objeto del control inmediato de legalidad, serán las medidas de carácter general, dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo único y expreso de los decretos legislativos, dictados por el Ejecutivo Nacional en los estados de excepción. Es decir, aun cuando resulte de perogrullo, no será objeto de revisión automático de legalidad aquella medida no amparada en los decretos legislativos, aunque sea adoptada en la época del estado de excepción.

Lo anterior se refuerza con la jurisprudencia de la Sala Plena Contenciosa del Consejo de Estado, conforme a la cual, es posible identificar ciertos elementos que definen el control inmediato de legalidad. Estos son: i) integralidad; ii) autonomía; iii) oficiosidad; iv) causalidad normativa o conexidad; vii) proporcionalidad y, viii) necesidad². En relación a estos aspectos, se destaca el siguiente aparte:

² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 3 de mayo de 1999, exp. CA-011; C.P. Ricardo Hoyos Duque y sentencia del 21 de junio de 1999, radicación número: CA-043. C.P. Daniel Suarez Hernández.

a) *En este sentido, el contenido del control determina que el juicio de legalidad exija una **confrontación normativa entre los decretos expedidos bajo el amparo de decretos legislativos, en una primera medida con los decretos de los que deriva normativamente y luego, en caso de requerirse, respecto de la totalidad del ordenamiento jurídico***”.

Es decir que, el decreto cuya legalidad se examina, debe necesariamente devenir de un decreto legislativo, puesto que, solo de esa manera puede efectuarse un análisis comparativo entre el decreto territorial y el legislativo.

2.2. Decretos Legislativos.

Es pertinente entonces, entender lo que significa decreto legislativo, para ello se traerá a colación lo dicho por el Consejo de Estado en providencia del 15 de abril de 2020³, en donde señaló cuáles eran las características generales de los Decretos Legislativos expedidos en el marco de los estados de excepción y los específicos de aquellos relativos a los estados de emergencia, que se resumen en el siguiente cuadro:

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS	CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS DE EMERGENCIA
<p>Forma</p> <ul style="list-style-type: none"> - Firma del presidente de la República y todos sus ministros. - Deben reflejar expresamente su motivación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tienen la misma fuerza jurídica vinculante de ley. - Los que desarrollan el estado de emergencia tienen vigencia indefinida.
<p>Contenido sustancial</p> <ul style="list-style-type: none"> - El decreto legislativo que declara la conmoción interior o el estado de emergencia debe precisar el tiempo de duración. - Las medidas adoptadas en los decretos legislativos que desarrollan los estados de excepción deben ser necesarias y proporcionales a la situación que se pretende remediar. Además, no pueden suspender los DDHH, las libertades fundamentales ni el DIH. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso bajo ciertas condiciones. - No pueden desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.
<p>Control</p> <ul style="list-style-type: none"> - Judicial automático por parte de la Corte Constitucional. 	

³ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda, Subsección A Consejero Ponente: William Hernández Gómez - Bogotá, D. C., quince (15) de abril de dos mil veinte (2020) - Referencia: control inmediato de legalidad. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00 -Temas: **Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia**. Actos internos de la administración y medidas de carácter general ordenadas en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los estados de excepción. El medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad covid-19. Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad. Decisión: Rechaza el medio de control inmediato de legalidad. Auto interlocutorio O-296-2020.

Teniendo en cuenta lo reseñado, la Sala Unitaria concluye que las medidas generales adoptadas en ejercicio de función administrativa, susceptibles de control automático de legalidad, serán aquellas que aludan o tengan como base en su parte considerativa, resolutive o de ejecución los Decretos Legislativos.

2.3. Estados de excepción por la pandemia COVID-19.

Mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y ante las circunstancias relacionadas con la pandemia causada por el virus COVID-19, el Presidente de la República, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia del mencionado Decreto.

Correlativamente, mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, el Gobierno Nacional declaró nuevamente el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional por 30 días calendario, contados a partir de la vigencia del mencionado Decreto. Como puede verse el instrumento usado fue el estado de excepción contemplado en el artículo 215 de la Constitución Política de 1991.

2.4. Caso concreto – Análisis del Decreto 0141 del 1 de julio de 2020.

De una lectura atenta del Decreto objeto de análisis, la Sala observa que si bien algunas de las decisiones adoptadas se relacionan con lo dispuesto en el Decreto 539 de 13 de abril de 2020, ello por cuanto se habla de la adopción de protocolos de bioseguridad, medidas de seguimiento y control a los mismos, lo cual guarda correlación con lo establecido en los artículos 1º y 2º del Decreto 539 del 13 de abril de 2020 lo cierto es que concretamente el acto administrativo objeto de análisis no desarrolla ni adopta ningún decreto legislativo, como pasa a explicarse.

La Sala denota que las medidas adoptadas en el Decreto 0141 de 2020 no se fundamentan en algún decreto legislativo sino en normas ya vigentes tales como el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, los artículos 14⁴, 198⁵ y 202⁶ del Decreto 1806 de 2016, y las Resoluciones 385 de 12 de marzo de 2020⁷ y 844 de 26 de mayo de 2020⁸, proferidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, normas estas que no cumplen con las características antes reseñadas que las clasifiquen como decretos legislativos.

En ese sentido, no cabe el análisis comparativo que es menester en estos casos entre el **Decreto N° 0141 del 1 de julio de 2020** y algún decreto legislativo.

Por otra parte, aunque podría argumentarse que este decreto al haber adoptado un modelo a seguir en asuntos de medidas y procedimientos de bioseguridad, relacionadas con el Decreto Legislativo, es lo cierto que también puede interpretarse que esa facultad, se encuentra dentro de las competencias del Alcalde al dirigir la acción administrativa de su municipio y en especial, las previstas en la Ley 1801 de 2016 y los demás actos del Gobierno Nacional que no son de carácter legislativos.

En efecto, a los Alcaldes Municipales les asisten las facultades consagradas en la Constitución y en la ley, en especial, las conferidas por los numerales 2° y 3° del artículo 315 de la Constitución Política, que establecen como atribuciones, entre otras, las de “*Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador*” y “*dirigir la acción administrativa del municipio y asegurar el cumplimiento de la prestación de los servicios a su cargo*” (negritas propias).

Con relación a lo anterior, el Consejo de Estado, en un asunto objeto de control de legalidad, que fue objeto de salvamento de voto, se explica que es necesario la mención expresa de los decretos legislativos que se desarrollan, no siendo procedente una interpretación tácita de dicha remisión, ni siquiera cuando se afectan derechos fundamentales, observemos⁴:

"[E]n el asunto de la referencia la Resolución 40101 del 19 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Minas y Energía, no es un acto general pasible de ser conocido en el contexto del Control Inmediato de Legalidad, pues no fue expedida en desarrollo de un decreto legislativo durante el Estado de Excepción decretado por el Presidente de la República mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 (...) De la lectura de la (...) decisión, se desprende con claridad que no fue dictada en desarrollo de un Decreto Legislativo y por ende no era viable avocar conocimiento pues, de un lado, en parte alguna invoca el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, y de otro, tampoco alude siquiera al Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, que fue proferido con posterioridad al acto acusado en desarrollo del primero de ellos. Ahora, aún bajo el entendido de que se hubiese referido de manera tácita el primero de los decretos que se cita, tampoco era procedente surtir el trámite previsto en el artículo 136 del CPACA, pues lo cierto es que, como ya se explicó, para que este medio de control proceda, es menester que se haya expedido un Decreto Legislativo entre aquel que declara el Estado de Emergencia y el acto reglamentario que se remita a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para definir la validez respectiva. (...) De otro lado, el que se aduzca que exista regulación de derechos fundamentales y que se hallen comprometidos tampoco habilita, a mi juicio, la censura a través del proceso bajo examen, pues lo cierto es que los elementos que permiten analizar decisiones de la Administración en estados de excepción no pueden ser interpretados a discreción del juez, máxime cuando existe otro instrumento de protección, ese sí idóneo, cual es la acción de tutela, o incluso la demanda bajo el medio de control de nulidad, con la consecuente posibilidad de decretar la suspensión provisional del acto. Permitir lo contrario supone pasar inadvertidos los elementos de procedibilidad de un mecanismo de

⁴ CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA DOCE ESPECIAL DE DECISIÓN Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO Bogotá, D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil veinte (2020) Radicación número: 11001-03-15-000-2020-00956-00(CA) Actor: MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA Demandado: RESOLUCIÓN 40101 DEL 19 DE MARZO DE 2020 Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

control de las decisiones de la Administración que está instituido para generar seguridad jurídica a los asociados”.

Como se observa, es claro que las disposiciones que se adopten en relación con las medidas de bioseguridad, son competencia de los entes territoriales, sin que lo dispuesto en el **Decreto N° 0141 de julio de 2020**, se desprenda de lo regulado en los Decretos Legislativos 491 y 539 de 2020 ni de la declaratoria de estado de excepción, por lo antes expresado.

Lo anterior no implica que se avale por parte de esta Corporación, la legalidad del **Decreto N° 0141 de 2020**, o que se considere que dicho acto se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico, lo que la Sala puntualiza es únicamente que este asunto no es pasible del control inmediato de legalidad, sin que se excluya la posibilidad de analizar la legalidad de tal disposición mediante otros medios de control procedentes, como el de nulidad simple.

En ese orden de ideas, considerando que en el auto del 2 de octubre de 2020, esta Corporación decidió avocar conocimiento respecto del **Decreto N° 0141 de 2020**, expedido por la **Alcaldía del Municipio de Mocoa (P)**, es menester decir que el mismo debe dejarse sin efectos, y en consonancia con lo anteriormente expuesto, no avocar conocimiento respecto del acto administrativo en comento, aunado a la terminación del presente proceso.

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

RESUELVE

PRIMERO.- DEJAR SIN EFECTOS el auto del **18 de agosto de de 2020**, en virtud del cual, se avocó conocimiento del control inmediato de legalidad del **Decreto N° 142 del 1° de septiembre de 2020**, expedido por el **Alcalde del Municipio de Mocoa (P)**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- NO AVOCAR conocimiento del control inmediato de legalidad del **Decreto N° 0141 del 1° de julio de 2020**, expedido por la **Alcalde del Municipio de Mocoa (P)** por las razones expuestas en la parte motiva de este auto y terminar el proceso.

TERCERO.- NOTIFICAR a través de correo electrónico al **Municipio de Mocoa (P)** de la presente decisión.

CUARTO.- Notifíquese personalmente a la señora **Agente del Ministerio Público** de la presente decisión. Secretaría remitirá mensaje con identificación de la notificación que se realiza y con copia de esta providencia, en formato PDF, a la siguiente dirección de correo electrónico ipestrada@procuraduria.gov.co.

QUINTO.- Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

**SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY
MAGISTRADA**

Firmado Por:

**SANDRA LUCIA OJEDA INSUASTY
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO 003 SIN SECCIONES DE NARIÑO**

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:

0a97bab7bb82bf728f7ede905d5fa3891879ad08be14156ca1b512eb7252e4fb

Documento generado en 08/04/2021 04:35:28 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

MEDIO DE CONTROL:	Control inmediato de legalidad.
RADICACIÓN N°:	520012333000-2020-00853-00
ACTO OBJETO DE CONTROL:	Decreto N° 075 del 15 de julio de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN LAS INSTRUCCIONES IMPARTIDAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A TRAVÉS DEL DECRETO N° 990 DE 2020 CON EL FIN DE EVITAR LA PROPAGACIÓN DE LA ENFERMEDAD DEL COVID-19 Y MANTENER EL ORDEN PÚBLICO” en el Municipio de Guaitarilla (N)
REFERENCIA:	Auto termina proceso.

Auto Interlocutorio N° D003-108-2021

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
SALA SEGUNDA DE DECISIÓN
MAGISTRADA PONENTE: SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY¹**

San Juan de Pasto, ocho (08) de abril de dos mil veintiuno (2021).

Correspondería a la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño, ejercer el control inmediato de legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, respecto del **Decreto N° 075 del 15 de julio de 2020 “por medio del cual se adoptan las instrucciones impartidas por el Presidente de la República a través del decreto N° 990 de 2020, con el fin de evitar la propagación de la enfermedad del COVID-19 y mantener el orden público” en el Municipio de Guaitarilla (N)**, sin embargo, a partir de una nueva revisión del asunto sometido a control, la Sala advierte que se hace necesario dejar sin efectos la decisión del 03 de agosto de 2020, toda vez que, sobre el mencionado decreto no es posible ejercer el control inmediato de legalidad contemplado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, por lo que pasa a explicarse.

I. ANTECEDENTES.

El expediente del **Decreto N° 075 del 15 de julio de 2020** fue repartido al Despacho del ponente para sustanciar el trámite respectivo (documento en PDF “02 sec-1233-d-075 guaitarilla”).

La Magistrada Ponente profirió auto a través del cual resolvió avocar el conocimiento del asunto, de igual manera, fijó aviso a la comunidad por un término de diez (10) días hábiles (documento en PDF “03 2020-00853 Avoca CIL”).

La Secretaría de esta Corporación, notificó al **Municipio de Guaitarilla**, así como a la Procuraduría Delegada para asuntos administrativos, la decisión de avocar el control inmediato de legalidad de la norma objeto de análisis (documento en PDF

¹ La ortografía y redacción son responsabilidad exclusiva de la Magistrada Ponente.

“04 Notificación Personal AUTO admite Control inmediato de legalidad 2020-00853”).

La **Agente del Ministerio Público** rindió concepto, mediante escrito remitido al correo electrónico del despacho, señalando que solo es susceptible de control de legalidad el artículo 8º y párrafos sobre medidas de bioseguridad y está ajustado a derecho (documento en PDF” 08 concepto procu 2020-0853 CIL”).

Al presente proceso se le ha dado el trámite que corresponde y se constata que no se encuentran causales de nulidad que puedan invalidar lo actuado.

II. CONSIDERACIONES.

2.1. El control inmediato de legalidad.

El Constituyente previó en la Carta Política de 1991, circunstancias en las cuales el Presidente de la República, con la participación de todos sus ministros, puede declarar estado de emergencia en todo el territorio nacional, cuando surjan hechos de guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica. Dicho contexto, le permite adoptar medidas urgentes y prontas con el propósito de conjurar las causas de la perturbación, paliar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

Ahora bien, sobre esas medidas excepcionales se establecieron unos medios de control del orden político y jurídico que buscan evitar el exceso en el uso de las facultades de excepción. En el segundo ámbito, esto es lo jurídico, se creó un control automático de los decretos declaratorios del estado de excepción y de los legislativos que lo desarrollan y control automático de legalidad sobre las medidas de carácter general.

En ese ejercicio del control y reglamentación, el Legislador desarrolló la Ley Estatutaria de Estado de Excepción o Ley 137 de 1994. En la mencionada ley, un acápite está destinado a regular los controles judiciales previstos en dichos estados. Es así como en el artículo 20 de la misma, se estableció el control de legalidad de la siguiente manera:

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

El referido control se estipuló también en la Ley 1437 de 2011, artículo 136:

*“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” (Negrillas propias)”.

De lo hasta aquí revisado, se tiene que el objeto del control inmediato de legalidad, serán las medidas de carácter general, dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo único y expreso de los decretos legislativos, dictados por el Ejecutivo Nacional en los estados de excepción. Es decir, aun cuando resulte de Perogrullo, no será objeto de revisión automático de legalidad aquella medida no amparada en los decretos legislativos, aunque sea adoptada en la época del estado de excepción.

Lo anterior se refuerza con la jurisprudencia de la Sala Plena Contenciosa del Consejo de Estado, conforme a la cual, es posible identificar ciertos elementos que definen el control inmediato de legalidad. Estos son: i) integralidad; ii) autonomía; iii) oficiosidad; iv) causalidad normativa o conexidad; vii) proporcionalidad y, viii) necesidad². En relación a estos aspectos, se destaca el siguiente aparte:

*a) En este sentido, el contenido del control determina que el juicio de legalidad exija una **confrontación normativa entre los decretos expedidos bajo el amparo de decretos legislativos, en una primera medida con los decretos de los que deriva normativamente y luego, en caso de requerirse, respecto de la totalidad del ordenamiento jurídico”.***

Es decir que, el decreto cuya legalidad se examina, debe necesariamente devenir de un decreto legislativo, puesto que, solo de esa manera puede efectuarse un análisis comparativo entre el decreto territorial y el legislativo.

2.2. Decretos Legislativos.

Es pertinente entonces, entender lo que significa decreto legislativo, para ello se traerá a colación lo dicho por el Consejo de Estado en providencia del 15 de abril de 2020³, en donde señaló cuáles eran las características generales de los Decretos Legislativos expedidos en el marco de los estados de excepción y los específicos de aquellos relativos a los estados de emergencia, que se resumen en el siguiente cuadro:

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS	CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS
---	---

² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 3 de mayo de 1999, exp. CA-011; C.P. Ricardo Hoyos Duque y sentencia del 21 de junio de 1999, radicación número: CA-043. C.P. Daniel Suarez Hernández.

³ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda, Subsección A Consejero Ponente: William Hernández Gómez - Bogotá, D. C., quince (15) de abril de dos mil veinte (2020) - Referencia: control inmediato de legalidad. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00 -Temas: Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia. Actos internos de la administración y medidas de carácter general ordenadas en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los estados de excepción. El medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad covid-19. Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad. Decisión: Rechaza el medio de control inmediato de legalidad. Auto interlocutorio O-296-2020.

	DE EMERGENCIA
<p>Forma</p> <ul style="list-style-type: none"> - Firma del presidente de la República y todos sus ministros. - Deben reflejar expresamente su motivación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tienen la misma fuerza jurídica vinculante de ley. - Los que desarrollan el estado de emergencia tienen vigencia indefinida. - Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso bajo ciertas condiciones. - No pueden desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.
<p>Contenido sustancial</p> <ul style="list-style-type: none"> - El decreto legislativo que declara la conmoción interior o el estado de emergencia debe precisar el tiempo de duración. - Las medidas adoptadas en los decretos legislativos que desarrollan los estados de excepción deben ser necesarias y proporcionales a la situación que se pretende remediar. Además, no pueden suspender los DDHH, las libertades fundamentales ni el DIH. 	
<p>Control</p> <ul style="list-style-type: none"> - Judicial automático por parte de la Corte Constitucional. - Político del Congreso. 	

Teniendo en cuenta lo reseñado, la Sala Unitaria concluye que las medidas generales adoptadas en ejercicio de la función administrativa, susceptibles de control automático de legalidad, serán aquellas que aludan o tengan como base en su parte considerativa, resolutive o de ejecución los Decretos Legislativos.

2.3. Estados de excepción por la pandemia COVID-19.

Mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y ante las circunstancias relacionadas con la pandemia causada por el coronavirus COVID-19, el Presidente de la República, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia del mencionado Decreto.

Correlativamente, mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, el Gobierno Nacional declaró nuevamente el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional por 30 días calendario, contados a partir de la vigencia del mencionado Decreto. Como puede verse el instrumento usado fue el Estado de Excepción contemplado en el artículo 215 de la Constitución Política de 1991.

2.4. Caso concreto – Análisis del Decreto 075 de 15 de julio de 2020.

A través del **Decreto 075 de 15 de julio de 2020**, el alcalde del **Municipio de Guaitarilla** ordenó adoptar medidas de aislamiento preventivo obligatorio en el municipio en comento, toque de queda para evitar el riesgo de propagación del COVID-19, estableció las actividades exceptuadas del toque de queda, implementó medidas de pico y cédula para atención en supermercados y

similares, prohibió actividades que implican aglomeración de personas y apertura de establecimientos de comercio dedicados a la diversión y al ocio, consumo de bebidas embriagantes entre otras.

Se destaca que en el art. 8 se establece la obligación de cumplir los protocolos de bioseguridad por parte de las personas naturales y/o jurídicas que pretendan iniciar el desarrollo de sus actividades, de acuerdo con las excepciones relacionadas en el Decreto 990 de 2020, conforme a lo establecido por el Ministerio de Salud y Protección Social y la Dirección Local de Salud.

Pues bien, inicialmente se advierte que ha sido postura del Despacho la de no avocar conocimiento de aquellos decretos municipales en los cuales para contrarrestar la propagación del coronavirus COVID-19, se han adoptado medidas policivas de prevención tales como aislamientos preventivos obligatorios, toques de queda, entre otras.

Ahora, en el presente asunto este Despacho observa que la Sala avocó conocimiento del **Decreto 075 de 15 de julio de 2020**, considerando que las medidas allí adoptadas estaban correlacionadas con el Decreto 539 de 2020⁴, decreto legislativo del cual, en principio podría inferirse que las determinaciones adoptadas por el alcalde del **Municipio de Guaitarilla** en relación con los protocolos de bioseguridad que se adoptan en tal acto, se derivan de dicha norma excepcional.

No obstante lo anterior, ha sido criterio de esta Sala Unitaria que las medidas relacionadas con la adopción, implementación y vigilancia de los protocolos de bioseguridad hacen parte de las competencias que les asiste a los alcaldes al dirigir la acción administrativa de sus municipios, en especial, las previstas en el Decreto 1801 de 2016⁵, siendo por ello, no procedente realizar el análisis de legalidad de tales apartes normativos a través del presente medio de control.

En ese sentido, no cabe el análisis comparativo que es menester en estos casos entre el **Decreto 075 de 15 de julio de 2020** y algún decreto legislativo.

Corolario de lo expuesto, es menester señalar que en una decisión adoptada por el Consejo de Estado que fue objeto de salvamento de voto, se explica que es necesario la mención expresa de los decretos legislativos que se desarrollan, no siendo procedente una interpretación tácita de dicha remisión, ni siquiera cuando se afectan derechos fundamentales, observemos⁶:

"[E]n el asunto de la referencia la Resolución 40101 del 19 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Minas y Energía, no es un acto general pasible de ser conocido en el contexto del Control Inmediato de Legalidad, pues no fue expedida en desarrollo de un decreto legislativo durante el Estado de Excepción decretado por el Presidente de la República mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 (...) De la lectura de la (...) decisión, se desprende con claridad que no fue dictada en desarrollo de un Decreto

⁴ Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

⁵ Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

⁶ CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA DOCE ESPECIAL DE DECISIÓN Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO Bogotá, D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil veinte (2020) Radicación número: 11001-03-15-000-2020-00956-00(CA) Actor: MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA Demandado: RESOLUCIÓN 40101 DEL 19 DE MARZO DE 2020 Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

Legislativo y por ende no era viable avocar conocimiento pues, de un lado, en parte alguna invoca el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, y de otro, tampoco alude siquiera al Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, que fue proferido con posterioridad al acto acusado en desarrollo del primero de ellos. Ahora, aún bajo el entendido de que se hubiese referido de manera tácita el primero de los decretos que se cita, tampoco era procedente surtir el trámite previsto en el artículo 136 del CPACA, pues lo cierto es que, como ya se explicó, para que este medio de control proceda, es menester que se haya expedido un Decreto Legislativo entre aquel que declara el Estado de Emergencia y el acto reglamentario que se remita a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para definir la validez respectiva. (...) De otro lado, el que se aduzca que exista regulación de derechos fundamentales y que se hallen comprometidos tampoco habilita, a mi juicio, la censura a través del proceso bajo examen, pues lo cierto es que los elementos que permiten analizar decisiones de la Administración en estados de excepción no pueden ser interpretados a discreción del juez, máxime cuando existe otro instrumento de protección, ese sí idóneo, cual es la acción de tutela, o incluso la demanda bajo el medio de control de nulidad, con la consecuente posibilidad de decretar la suspensión provisional del acto. Permitir lo contrario supone pasar inadvertidos los elementos de procedibilidad de un mecanismo de control de las decisiones de la Administración que está instituido para generar seguridad jurídica a los asociados”.

Como se observa, es claro que las disposiciones que se adopten en relación con los protocolos de bioseguridad, hacen parte de las atribuciones ordinarias que les han sido conferidas a los alcaldes de los municipios, para asegurar el cumplimiento de la prestación de los servicios a su cargo, sin que lo dispuesto en el **Decreto 075 de 15 de julio de 2020**, se desprenda de lo regulado en el Decreto Legislativo 539 de 2020 ni de la declaratoria de estado de excepción, por lo antes expresado.

Lo anterior no implica que se avale por parte de esta Corporación, la legalidad del **Decreto 075 de 15 de julio de 2020**, o que se considere que dicho acto se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico, lo que la Sala puntualiza es únicamente que este asunto no es pasible del control inmediato de legalidad, sin que se excluya la posibilidad de analizar la legalidad de tal disposición mediante otros medios de control procedentes, como el de nulidad simple.

En ese orden de ideas, considerando que en el auto del 3 de agosto de 2020, esta Corporación decidió avocar conocimiento respecto del **Decreto 075 de 15 de julio de 2020**, expedido por el alcalde **del Municipio de Guaitarilla (N)**, es menester decir que el mismo debe dejarse sin efectos, y en consonancia con lo anteriormente expuesto, no avocar conocimiento respecto del acto administrativo en comento, aunado a la terminación del presente proceso.

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

RESUELVE

PRIMERO.- DEJAR SIN EFECTOS el auto del **03 de agosto de 2020**, en virtud del cual, se avocó conocimiento del control inmediato de legalidad del **Decreto 075 de 15 de julio de 2020**, expedido por el alcalde **del Municipio de Guaitarilla (N)**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- NO AVOCAR conocimiento del control inmediato de legalidad del **Decreto 075 de 15 de julio de 2020**, expedido por el alcalde **del Municipio de Guaitarilla (N)**, por las razones expuestas en la parte motiva de este auto y terminar el proceso.

TERCERO.- NOTIFICAR a través de correo electrónico al **Municipio de Guaitarilla (N)** de la presente decisión.

CUARTO.- Notifíquese personalmente a la señora **Agente del Ministerio Público** de la presente decisión. Secretaría remitirá mensaje con identificación de la notificación que se realiza y con copia de esta providencia, en formato PDF, a la siguiente dirección de correo electrónico ipestrada@procuraduria.gov.co.

QUINTO.- Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY
Magistrada

Firmado Por:

SANDRA LUCIA OJEDA INSUASTY
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO 003 SIN SECCIONES DE NARIÑO

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:

86cc10fc5c8fe012dc03212aa83a5ebf110d5754cd894cb54f7f2f8615469dbe
Documento generado en 08/04/2021 04:35:29 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

MEDIO DE CONTROL:	Control inmediato de legalidad.
RADICACIÓN N°:	520012333000-2020-00894-00
ACTO OBJETO DE CONTROL:	Decreto N° 087 de 19 de junio de 2020 “POR EL CUAL SE MODIFICA EL ARTICULO TERCERO DEL DECRETO No. 079 DE JUNIO 01 DE 2020 SOBRE EXCEPCIONES A AISLAMIENTO OBLIGATORIO” – Municipio de Belén (N)
REFERENCIA:	No avoca conocimiento

Auto No. D003-110-2021

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
SALA UNITARIA DE DECISIÓN
MAGISTRADA PONENTE: SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY**

San Juan de Pasto, ocho (08) de abril de dos mil veintiuno (2021).

I. ANTECEDENTES.

El artículo 215 de la Constitución Política autorizó 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 en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

Así mismo, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia", establece lo siguiente:

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

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

Con fundamento en el mencionado artículo 215 de la Constitución Política y la Ley 137 de 1994, el Gobierno Nacional expidió el **Decreto legislativo 417 de 17 de marzo de 2020**, por medio del cual declaró el «Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario», contados a partir del 17 de marzo de 2020 término que expiró el

pasado 15 de abril, con el fin de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la pandemia del COVID-19 y, (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

Que mediante **Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020**, el Gobierno Nacional declaró nuevamente el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional por 30 días calendario, contados a partir de la vigencia del mencionado Decreto.

Que a través de los Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11521 y PCSJA20-11526 del 2020, el Consejo Superior de la Judicatura suspendió los términos de las actuaciones judiciales en todo el territorio nacional, salvo algunas excepciones.

Sin perjuicio de lo anterior, mediante Acuerdo PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, el mismo Consejo Superior de la Judicatura acordó exceptuar de la suspensión de términos anteriormente referidos las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos del país, en razón del control inmediato de legalidad de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y demás normas concordantes del CPACA.

Que el Consejo Superior de la Judicatura mediante Acuerdos PCSJA20-11532 del 11 de abril, PCSJA20-11546 del 25 de abril, PCSJA20-11549 del 07 de mayo, PCSJA20-11556 del 22 de mayo de 2020, además de adoptar medidas para proteger la salud de los servidores judiciales y usuarios de la administración de justicia, prorrogó la suspensión de los términos judiciales y restringió el acceso a las sedes judiciales hasta el 30 de junio de 2020.

Que, con el objeto de “implementar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales y agilizar el trámite en los procesos judiciales” y de otra, de flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia y contribuir a la pronta reactivación de las actividades económicas que dependen de este”, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo número 806 de 2020 “Por el cual, se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que en desarrollo del precitado Decreto Ley, el Consejo Superior de la Judicatura, con Acuerdo PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020, ordenó el levantamiento de la suspensión de los términos judiciales a partir del 1° de julio de 2020, y fijó los parámetros para su cumplimiento, privilegiando el trabajo en casa mediante el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Que por razones de competencia territorial, a este Tribunal le competen las actuaciones de las autoridades territoriales de los Departamentos de Nariño y Putumayo.

Ahora bien, revisado el asunto, se tiene que el mismo inicialmente le correspondió por reparto al Despacho del Dr. Edgar Guillermo Cabrera Ramos, quien mediante auto lo remitió a este Despacho.

Lo anterior, por cuanto el Decreto 087 de 19 de junio de 2020 – acto cuyo control se remitió por parte del Dr. Cabrera Ramos y que es objeto de este proceso -, modificó el Decreto 079 de 01 de junio de 2020, el cual ya había sido asignado por reparto a este despacho con el número 5200123330002020085400.

Así las cosas, es del caso establecer si procede la acumulación del proceso remitido con el que ya cursaba en este despacho, previas las siguientes,

II. CONSIDERACIONES.

Teniendo en cuenta que el proceso de la referencia, fue remitido para ser acumulado con el proceso que cursa en este despacho con el número 5200123330002020085400, sería del caso asumir el conocimiento del asunto, conforme a las reglas previstas para la acumulación en el C.G.P. (arts. 148 a 150).

No obstante, revisado el proceso en comento, se observa que, mediante auto calendado al 3 de noviembre de 2020, la Sala decidió dejar sin efectos el auto del 11 de agosto de 2020, en virtud del cual se avocó conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto 79 del 1 de junio de 2020, expedido por la Alcaldía del Municipio de Belén (N) y en su lugar no avocar conocimiento del decreto en comento y terminar el proceso.

En cuanto a las razones que el Despacho expuso para terminar el proceso, se destacan las siguientes:

- Se precisa que el Decreto 79 de 1 de junio de 2020 no hace mención alguna a un decreto legislativo, sino exclusivamente al Decreto 749 de 28 de mayo de 2020, el cual, no cumple con las características antes reseñadas que lo clasifiquen como tal.
- Aunque en el decreto en mención se estableció que los protocolos de bioseguridad para realizar las actividades autorizadas en el artículo 6, debían ceñirse a lo establecido en Resolución N° 666 de 24 de abril de 2020, - lo cual guarda correlación con lo establecido en los artículos 1º y 2º

del Decreto 539 del 13 de abril de 2020¹, también es cierto que dichas medidas también se, también se encuentran dentro de las competencias del Alcalde al dirigir la acción administrativa de su municipio y en especial, las previstas en la Ley 1801 de 2016.

- Al efecto, señaló que a los Alcaldes Municipales les asisten las facultades consagradas en la Constitución y en la ley, en especial, las conferidas por los numerales 2° y 3° del artículo 315 de la Constitución Política, que consagran como atribuciones la conservación del orden público, la dirección de la acción administrativa del municipio y asegurar el cumplimiento de la prestación de los servicios a su cargo.
- De acuerdo a la jurisprudencia del Consejo de Estado para que un asunto sea objeto de control de legalidad, explica que es necesario la mención expresa de los decretos legislativos que se desarrollan, no siendo procedente una interpretación tácita de dicha remisión, ni siquiera cuando se afectan derechos fundamentales.

Ahora bien, revisado el Decreto 087 de 19 de junio de 2020, se tiene que el artículo 1° modifica el artículo 3° del Decreto 79 de 1 de junio de 2020, relacionado con la restricción del derecho a la circulación de las personas para las actividades allí señaladas y en el artículo 2° se indica que el mismo rige a partir del 19 de junio de 2020, sin que se establezcan otros ordenamientos relacionados con Decretos Legislativos, hipótesis en la cual se admite que se ejerza el control inmediato de legalidad de acuerdo a la jurisprudencia del Consejo de Estado sobre el tema.

Así las cosas, por las razones ya señaladas, esta Sala Unitaria de Decisión², dispondrá no avocar conocimiento del presente asunto para ejercer control inmediato de legalidad sobre el **Decreto N° 087 de 19 de junio de 2020**, expedido por el **Alcalde del Municipio de Belén (N)**.

Sea oportuno precisar que la determinación aquí adoptada no impide que con posterioridad el acto mencionado sea susceptible 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.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Nariño, Despacho 003, Sala unitaria,

¹ Que se cataloga como Decreto Legislativo.

² Decisión que si bien profiere un Juez Colegiado, se expide a través de auto de ponente según lo prescrito por el artículo 125 de la ley 1437 de 2011 el cual reza lo siguiente: *“De la expedición de providencias. Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia.”* (Negrillas propias).

RESUELVE

PRIMERO.- NO AVOCAR conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto N° 087 de 19 de junio de 2020, expedido por el **Alcalde del Municipio de Belén (N)**.

SEGUNDO.- NOTIFICAR a través de correo electrónico del **Municipio de Belén (N)** de la presente decisión.

TERCERO.- Notifíquese personalmente a la señora **Agente del Ministerio Público** de la presente decisión. Secretaría remitirá mensaje con identificación de la notificación que se realiza y con copia de esta providencia y el **Decreto N° 087 de 19 de junio de 2020**, en formato PDF, a la siguiente dirección de correo electrónico ipestrada@procuraduria.gov.co.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

SANDRA LUCIA OJEDA INSUASTY
Magistrada

Firmado Por:

SANDRA LUCIA OJEDA INSUASTY
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO 003 SIN SECCIONES DE NARIÑO

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:

76570852c583d456174e8ae029264127b1967e3683130884bf31f61d500650db

Documento generado en 08/04/2021 04:35:30 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

MEDIO DE CONTROL:	Control inmediato de legalidad.
RADICACIÓN N°:	520012333000-2020-00987-00
ACTO OBJETO DE CONTROL:	Decreto N° 137 del 31 de agosto de 2020, “POR EL CUAL SE EMITEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE EL TAMBO NARIÑO.”
REFERENCIA:	Auto termina proceso.

Auto Interlocutorio N° D003-107-2021

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
SALA UNITARIA DE DECISIÓN
MAGISTRADA PONENTE: SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY¹**

San Juan de Pasto, ocho (08) de abril de dos mil veintiuno (2021).

Correspondería a la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño, ejercer el control inmediato de legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, respecto del **Decreto N° 137 del 31 de agosto de 2020, “POR EL CUAL SE EMITEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE EL TAMBO NARIÑO”**, sin embargo, a partir de una nueva revisión del asunto sometido a control, la Sala advierte que se hace necesario dejar sin efectos la decisión del 02 de octubre de 2020, toda vez que, sobre el mencionado decreto no es posible ejercer el control inmediato de legalidad contemplado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, por lo que pasa a explicarse.

I. ANTECEDENTES.

El expediente del **Decreto 137 de 31 de agosto de 2020** fue repartido al Despacho del ponente para sustanciar el trámite respectivo (documento en PDF “02ActaReparto”).

La Magistrada Ponente profirió auto a través del cual resolvió avocar el conocimiento del asunto, de igual manera, fijó aviso a la comunidad por un término de diez (10) días hábiles (documento en PDF “03 20 987”).

La Secretaría de esta Corporación, notificó al **Municipio de El Tambo (N)**, así como a la Procuraduría Delegada para asuntos administrativos, la decisión de avocar el control inmediato de legalidad de la norma objeto de análisis (documento en PDF “04 notificación”).

¹ La ortografía y redacción son responsabilidad exclusiva de la Magistrada Ponente.

El **Municipio de El Tambo** se pronunció remitiendo la prueba solicitada en el auto que avocó conocimiento (documento en PDF “08 RESPUESTA TRIBUNAL CONTROL DE LEGALIDAD TAMBO”).

La **Agente del Ministerio Público** rindió concepto dentro de este asunto, considerando que los artículos 3 y 5 del decreto bajo examen están ajustados a derecho. (documento en PDF “11 concepto procu 2020- 00987- CIL”).

Al presente proceso se le ha dado el trámite que corresponde y se constata que no se encuentran causales de nulidad que puedan invalidar lo actuado.

II. CONSIDERACIONES.

2.1. El control inmediato de legalidad.

El Constituyente previó en la Carta Política de 1991, circunstancias en las cuales el Presidente de la República, con la participación de todos sus ministros, puede declarar estado de emergencia en todo el territorio nacional, cuando surjan hechos de guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica. Dicho contexto, le permite adoptar medidas urgentes y prontas con el propósito de conjurar las causas de la perturbación, paliar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

Ahora bien, sobre esas medidas excepcionales se establecieron unos medios de control del orden político y jurídico que buscan evitar el exceso en el uso de las facultades de excepción. En el segundo ámbito, esto es lo jurídico, se creó un control automático de los decretos declaratorios del estado de excepción y de los legislativos que lo desarrollan y control automático de legalidad sobre las medidas de carácter general.

En ese ejercicio del control y reglamentación, el Legislador desarrolló la Ley Estatutaria de Estado de Excepción o Ley 137 de 1994. En la mencionada ley, un acápite está destinado a regular los controles judiciales previstos en dichos estados. Es así como en el artículo 20 de la misma, se estableció el control de legalidad de la siguiente manera:

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

El referido control se estipuló también en la Ley 1437 de 2011, artículo 136:

*“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” (Negrillas propias).

De lo hasta aquí revisado, se tiene que el objeto del control inmediato de legalidad, serán las medidas de carácter general, dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo único y expreso de los decretos legislativos, dictados por el Ejecutivo Nacional en los estados de excepción. Es decir, aun cuando resulte de Perogrullo, no será objeto de revisión automático de legalidad aquella medida no amparada en los decretos legislativos, aunque sea adoptada en la época del estado de excepción.

Lo anterior se refuerza con la jurisprudencia de la Sala Plena Contenciosa del Consejo de Estado, conforme a la cual, es posible identificar ciertos elementos que definen el control inmediato de legalidad. Estos son: i) integralidad; ii) autonomía; iii) oficiosidad; iv) causalidad normativa o conexidad; vii) proporcionalidad y, viii) necesidad². En relación a estos aspectos, se destaca el siguiente aparte:

*a) En este sentido, el contenido del control determina que el juicio de legalidad exija una **confrontación normativa entre los decretos expedidos bajo el amparo de decretos legislativos, en una primera medida con los decretos de los que deriva normativamente y luego, en caso de requerirse, respecto de la totalidad del ordenamiento jurídico”.***

Es decir que, el decreto cuya legalidad se examina, debe necesariamente devenir de un decreto legislativo, puesto que, solo de esa manera puede efectuarse un análisis comparativo entre el decreto territorial y el legislativo.

2.2. Decretos Legislativos.

Es pertinente entonces, entender lo que significa decreto legislativo, para ello se traerá a colación lo dicho por el Consejo de Estado en providencia del 15 de abril de 2020³, en donde señaló cuáles eran las características generales de los Decretos Legislativos expedidos en el marco de los estados de excepción y los específicos de aquellos relativos a los estados de emergencia, que se resumen en el siguiente cuadro:

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS	CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS
---	---

² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 3 de mayo de 1999, exp. CA-011; C.P. Ricardo Hoyos Duque y sentencia del 21 de junio de 1999, radicación número: CA-043. C.P. Daniel Suarez Hernández.

³ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda, Subsección A Consejero Ponente: William Hernández Gómez - Bogotá, D. C., quince (15) de abril de dos mil veinte (2020) - Referencia: control inmediato de legalidad. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00 -Temas: Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia. Actos internos de la administración y medidas de carácter general ordenadas en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los estados de excepción. El medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad covid-19. Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad. Decisión: Rechaza el medio de control inmediato de legalidad. Auto interlocutorio O-296-2020.

	DE EMERGENCIA
<p>Forma</p> <ul style="list-style-type: none"> - Firma del presidente de la República y todos sus ministros. - Deben reflejar expresamente su motivación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tienen la misma fuerza jurídica vinculante de ley. - Los que desarrollan el estado de emergencia tienen vigencia indefinida. - Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso bajo ciertas condiciones. - No pueden desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.
<p>Contenido sustancial</p> <ul style="list-style-type: none"> - El decreto legislativo que declara la conmoción interior o el estado de emergencia debe precisar el tiempo de duración. - Las medidas adoptadas en los decretos legislativos que desarrollan los estados de excepción deben ser necesarias y proporcionales a la situación que se pretende remediar. Además, no pueden suspender los DDHH, las libertades fundamentales ni el DIH. 	
<p>Control</p> <ul style="list-style-type: none"> - Judicial automático por parte de la Corte Constitucional. - Político del Congreso. 	

Teniendo en cuenta lo reseñado, la Sala Unitaria concluye que las medidas generales adoptadas en ejercicio de la función administrativa, susceptibles de control automático de legalidad, serán aquellas que aludan o tengan como base en su parte considerativa, resolutive o de ejecución los Decretos Legislativos.

2.3. Estados de excepción por la pandemia COVID-19.

Mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y ante las circunstancias relacionadas con la pandemia causada por el coronavirus COVID-19, el Presidente de la República, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia del mencionado Decreto.

Correlativamente, mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, el Gobierno Nacional declaró nuevamente el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional por 30 días calendario, contados a partir de la vigencia del mencionado Decreto. Como puede verse el instrumento usado fue el Estado de Excepción contemplado en el artículo 215 de la Constitución Política de 1991.

2.4. Caso concreto – Análisis del Decreto 137 de 31 de agosto de 2020.

A través del **Decreto 137 del 31 de agosto de 2020**, el alcalde del **Municipio de El Tambo** ordenó por medio del cual adopta medidas para implementar la fase de aislamiento selectivo y distanciamiento individual responsable, impone el uso obligatorio de tapabocas en sitios públicos, establece cuales son las actividades

no permitidas, impone restricciones en la atención de establecimientos públicos y medidas como pico y género, entre otras.

Se destaca que en el decreto en comento, también se dispone que los protocolos de bioseguridad para realizar las actividades autorizadas en los artículos 3 y 5, deben ceñirse a lo establecido en los lineamientos dictados por el Gobierno Nacional en el Decreto 749 de 2020 y, por otro lado, también se alude a la habilitación de canales digitales por parte de la administración para la atención virtual al público.

Pues bien, inicialmente se advierte que ha sido postura del Despacho la de no avocar conocimiento de aquellos decretos municipales en los cuales para contrarrestar la propagación del coronavirus COVID-19, se han adoptado medidas policivas de prevención tales como aislamientos preventivos obligatorios, toques de queda, entre otras.

Ahora, en el presente asunto este Despacho observa que la Sala avocó conocimiento del **Decreto 137 de 31 de agosto de 2020**, considerando que las medidas allí adoptadas estaban correlacionadas con el Decreto 539 de 2020⁴, decreto legislativo del cual, en principio podría inferirse que las determinaciones adoptadas por el alcalde del **Municipio de El Tambo (N)** en relación con los protocolos de bioseguridad que se adoptan en tal acto, se derivan de dicha norma excepcional.

No obstante lo anterior, ha sido criterio de esta Sala Unitaria que las medidas relacionadas con la adopción, implementación y vigilancia de los protocolos de bioseguridad hacen parte de las competencias que les asiste a los alcaldes al dirigir la acción administrativa de sus municipios, en especial, las previstas en el Decreto 1801 de 2016⁵, siendo por ello, no procedente realizar el análisis de legalidad de tales apartes normativos a través del presente medio de control.

Efectuada la anterior aclaración, cabe mencionar que el **Decreto 137 de 31 de agosto de 2020** no alude en forma alguna a un decreto legislativo, sino única y exclusivamente al Decreto 749 de 28 de mayo de 2020, el cual, no cumple con las características antes reseñadas que lo clasifiquen como tal.

En ese sentido, no cabe el análisis comparativo que es menester en estos casos entre el **Decreto 137 de 31 de agosto de 2020** y algún decreto legislativo.

Por otra parte, aunque podría argumentarse que este decreto al disponer para su funcionamiento y prestación del servicio virtual canales de comunicación vía correo electrónico con las diferentes dependencias de la Alcaldía Municipal de EL Tambo (artículo quinto, numeral 5 y el parágrafo 2 de la misma norma), implícitamente alude al Decreto 491 de 2020⁶, es lo cierto que también puede interpretarse que esa alternativa de trabajo, se encuentra dentro de las competencias del alcalde al dirigir la acción administrativa de su municipio.

⁴ Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

⁵ Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

⁶ En virtud del cual se dispuso que la prestación de los servicios a cargo de las autoridades se realizaría mediante la modalidad de trabajo en casa, utilizando para ello las tecnologías de la información y las comunicaciones y los canales oficiales de comunicación

En efecto, a los alcaldes les asisten las facultades consagradas en la Constitución y en la ley, en especial, las conferidas por los numerales 2° y 3° del artículo 315 de la Constitución Política, que establecen como atribuciones, entre otras, las de “*Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador*” y “*dirigir la acción administrativa del municipio y asegurar el cumplimiento de la prestación de los servicios a su cargo*” (Negrillas propias).

Con relación a las competencias que hacen parte de la acción administrativa, el Consejo de Estado ha explicado que es necesario la mención expresa de los decretos legislativos que se desarrollan, no siendo procedente una interpretación tácita de dicha remisión, ni siquiera cuando se afectan derechos fundamentales, observemos⁷:

"[E]n el asunto de la referencia la Resolución 40101 del 19 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Minas y Energía, no es un acto general pasible de ser conocido en el contexto del Control Inmediato de Legalidad, pues no fue expedida en desarrollo de un decreto legislativo durante el Estado de Excepción decretado por el Presidente de la República mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 (...) De la lectura de la (...) decisión, se desprende con claridad que no fue dictada en desarrollo de un Decreto Legislativo y por ende no era viable avocar conocimiento pues, de un lado, en parte alguna invoca el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional", y de otro, tampoco alude siquiera al Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, "Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", que fue proferido con posterioridad al acto acusado en desarrollo del primero de ellos. Ahora, aún bajo el entendido de que se hubiese referido de manera tácita el primero de los decretos que se cita, tampoco era procedente surtir el trámite previsto en el artículo 136 del CPACA, pues lo cierto es que, como ya se explicó, para que este medio de control proceda, es menester que se haya expedido un Decreto Legislativo entre aquel que declara el Estado de Emergencia y el acto reglamentario que se remita a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para definir la validez respectiva. (...) De otro lado, el que se aduzca que exista regulación de derechos fundamentales y que se hallen comprometidos tampoco habilita, a mi juicio, la censura a través del proceso bajo examen, pues lo cierto es que los elementos que permiten analizar decisiones de la Administración en estados de excepción no pueden ser interpretados a discreción del juez, máxime cuando existe otro instrumento de protección, ese sí idóneo, cual es la acción de tutela, o incluso la demanda bajo el medio de control de nulidad, con la consecuente posibilidad de decretar la suspensión provisional del acto. Permitir lo contrario supone pasar inadvertidos los elementos de procedibilidad de un mecanismo de control de las decisiones de la Administración que está instituido para generar seguridad jurídica a los asociados".

⁷ CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA DOCE ESPECIAL DE DECISIÓN Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO Bogotá, D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil veinte (2020) Radicación número: 11001-03-15-000-2020-00956-00(CA) Actor: MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA Demandado: RESOLUCIÓN 40101 DEL 19 DE MARZO DE 2020 Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

Como se observa, es claro que las disposiciones que se adopten en relación con la habilitación de canales virtuales, hacen parte de las atribuciones ordinarias que les han sido conferidas a los alcaldes de los municipios, para asegurar el cumplimiento de la prestación de los servicios a su cargo, sin que lo dispuesto en el **Decreto 137 de 31 de agosto de 2020**, se desprenda de lo regulado en el Decreto Legislativo 491 de 2020 ni de la declaratoria de estado de excepción, por lo antes expresado.

Lo anterior no implica que se avale por parte de esta Corporación, la legalidad del **Decreto 137 de 31 de agosto de 2020**, o que se considere que dicho acto se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico, lo que la Sala puntualiza es únicamente que este asunto no es pasible del control inmediato de legalidad, sin que se excluya la posibilidad de analizar la legalidad de tal disposición mediante otros medios de control procedentes, como el de nulidad simple.

En ese orden de ideas, considerando que en el auto del 02 de octubre de 2020, esta Corporación decidió avocar conocimiento respecto del **Decreto 137 de 31 de agosto de 2020**, expedido por el alcalde **del Municipio de El Tambo (N)**, es menester decir que el mismo debe dejarse sin efectos, y en consonancia con lo anteriormente expuesto, no avocar conocimiento respecto del acto administrativo en comento, aunado a la terminación del presente proceso.

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

RESUELVE

PRIMERO.- DEJAR SIN EFECTOS el auto del **02 de octubre de 2020**, en virtud del cual, se avocó conocimiento del control inmediato de legalidad del **Decreto 137 de 31 de agosto de 2020**, expedido por el alcalde **del Municipio de El Tambo (N)**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- NO AVOCAR conocimiento del control inmediato de legalidad del **Decreto 137 de 31 de agosto de 2020**, expedido por el alcalde **del Municipio de El Tambo (N)**, por las razones expuestas en la parte motiva de este auto y terminar el proceso.

TERCERO.- NOTIFICAR a través de correo electrónico al **Municipio de El Tambo (N)** de la presente decisión.

CUARTO.- Notifíquese personalmente a la señora **Agente del Ministerio Público** de la presente decisión. Secretaría remitirá mensaje con identificación de la notificación que se realiza y con copia de esta providencia, en formato PDF, a la siguiente dirección de correo electrónico ipestrada@procuraduria.gov.co.

QUINTO.- Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY
Magistrada

Firmado Por:

**SANDRA LUCIA OJEDA INSUASTY
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO 003 SIN SECCIONES DE NARIÑO**

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:

dfе756db04cf9b8be55bead0d4cbf6daee8ff26db53cd45bb5dc54a8a37fc0d2

Documento generado en 08/04/2021 04:35:31 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

MEDIO DE CONTROL:	Control inmediato de legalidad
RADICACIÓN N°:	520012333000-2020-00993-00
ACTO OBJETO DE CONTROL:	DECRETO No. 142 del 01 de septiembre de 2020, "Por el cual se adoptan acciones e instrucciones para la ejecución del Decreto No. 1168 de 2020 del Gobierno Nacional y el Decreto No. 415 de 2020 del Gobernador del Departamento de Nariño, para la prevención de riesgo de contagio y/o propagación de Coronavirus COVID-19 en el Municipio de San Bernardo — Nariño, y se dictan otras disposiciones"
REFERENCIA:	Auto termina proceso

Auto No. D003-119-2021

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
SALA UNITARIA DE DECISIÓN
MAGISTRADA PONENTE: SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY¹**

San Juan de Pasto, ocho (8) de abril de dos mil veintiuno (2021)

Correspondería a la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño, ejercer el control inmediato de legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, respecto del Decreto No. 142 del 01 de septiembre de 2020, "Por el cual se adoptan acciones e instrucciones para la ejecución del Decreto No. 1168 de 2020 del Gobierno Nacional y el Decreto No. 415 de 2020 del Gobernador del Departamento de Nariño, para la prevención de riesgo de contagio y/o propagación de Coronavirus COVID-19 en el Municipio de San Bernardo — Nariño, y se dictan otras disposiciones", sin embargo, a partir de una nueva revisión del asunto sometido a control, la Sala advierte que se hace necesario dejar sin efectos la decisión del 2 de octubre de 2020, toda vez que, sobre el mencionado decreto no es posible ejercer el control inmediato de legalidad contemplado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, por lo que pasa a explicarse.

I. ANTECEDENTES.

El señor Alcalde del Municipio de San Bernardo (N) remitió mediante correo electrónico a la Oficina Judicial de este distrito, para efectos del **control inmediato de legalidad**, copia del **Decreto 142 del 1 de septiembre de 2020**, por medio del cual se adopta el Decreto 1168 de 2020 y otros.

El expediente de control del **Decreto N° 142 del 1 de septiembre de 2020** fue repartido al Despacho del ponente para sustanciar el trámite respectivo.

La Magistrada Ponente profirió auto a través del cual resolvió avocar el conocimiento del asunto, de igual manera, fijó aviso a la comunidad por un término de diez (10) días hábiles.

¹ La ortografía y redacción son responsabilidad exclusiva de la Magistrada Ponente.

La Secretaría de esta Corporación, notificó al Municipio de San Bernardo (N), así como a la Procuraduría Delegada para asuntos administrativos, la decisión de avocar el control inmediato de legalidad de la norma objeto de análisis.

II. CONSIDERACIONES.

2.1. El control inmediato de legalidad.

El Constituyente previó en la Carta Política de 1991, circunstancias en las cuales el Presidente de la República, con la participación de todos sus ministros, puede declarar estado de emergencia en todo el territorio nacional, cuando surjan hechos de guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica. Dicho contexto, le permite adoptar medidas urgentes y prontas con el propósito de conjurar las causas de la perturbación, paliar la crisis y evitar la extensión de sus efectos.

Ahora bien, sobre esas medidas excepcionales se establecieron unos medios de control del orden político y jurídico que buscan evitar el exceso en el uso de las facultades de excepción. En el segundo ámbito, esto es lo jurídico, se creó un control automático de los decretos declaratorios del estado de excepción y de los legislativos que lo desarrollan y control automático de legalidad sobre las medidas de carácter general.

En ese ejercicio del control y reglamentación, el Legislador desarrolló la Ley Estatutaria de Estado de Excepción o Ley 137 de 1994. En la mencionada ley, un acápite está destinado a regular los controles judiciales previstos en dichos estados. Es así como en el artículo 20 de la misma, se estableció el control de legalidad de la siguiente manera:

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

El referido control se estipuló también en la Ley 1437 de 2011, artículo 136:

*“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” (Negrillas propias)”.

De lo hasta aquí revisado, se tiene que el objeto del control inmediato de legalidad, serán las medidas de carácter general, dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo único y expreso de los decretos legislativos, dictados por el Ejecutivo Nacional en los estados de excepción. Es decir, aun cuando resulte de perogrullo, no será objeto de revisión automático de

legalidad aquella medida no amparada en los decretos legislativos, aunque sea adoptada en la época del estado de excepción.

Lo anterior se refuerza con la jurisprudencia de la Sala Plena Contenciosa del Consejo de Estado, conforme a la cual, es posible identificar ciertos elementos que definen el control inmediato de legalidad. Estos son: i) integralidad; ii) autonomía; iii) oficiosidad; iv) causalidad normativa o conexidad; vii) proporcionalidad y, viii) necesidad². En relación a estos aspectos, se destaca el siguiente aparte:

*a) En este sentido, el contenido del control determina que el juicio de legalidad exija una **confrontación normativa entre los decretos expedidos bajo el amparo de decretos legislativos, en una primera medida con los decretos de los que deriva normativamente y luego, en caso de requerirse, respecto de la totalidad del ordenamiento jurídico**”.*

Es decir que, el decreto cuya legalidad se examina, debe necesariamente devenir de un decreto legislativo, puesto que, solo de esa manera puede efectuarse un análisis comparativo entre el decreto territorial y el legislativo.

2.2. Decretos Legislativos.

Es pertinente entonces, entender lo que significa decreto legislativo, para ello se traerá a colación lo dicho por el Consejo de Estado en providencia del 15 de abril de 2020³, en donde señaló cuáles eran las características generales de los Decretos Legislativos expedidos en el marco de los estados de excepción y los específicos de aquellos relativos a los estados de emergencia, que se resumen en el siguiente cuadro:

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS	CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS DE EMERGENCIA
<p>Forma</p> <ul style="list-style-type: none"> - Firma del presidente de la República y todos sus ministros. - Deben reflejar expresamente su motivación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tienen la misma fuerza jurídica vinculante de ley. - Los que desarrollan el estado de emergencia tienen vigencia indefinida. - Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso bajo ciertas condiciones.
<p>Contenido sustancial</p> <ul style="list-style-type: none"> - El decreto legislativo que declara la conmoción interior o 	

² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 3 de mayo de 1999, exp. CA-011; C.P. Ricardo Hoyos Duque y sentencia del 21 de junio de 1999, radicación número: CA-043. C.P. Daniel Suarez Hernández.

³ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda, Subsección A Consejero Ponente: William Hernández Gómez - Bogotá, D. C., quince (15) de abril de dos mil veinte (2020) - Referencia: control inmediato de legalidad. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00 -Temas: **Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia**. Actos internos de la administración y medidas de carácter general ordenadas en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los estados de excepción. El medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad covid-19. Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad. Decisión: Rechaza el medio de control inmediato de legalidad. Auto interlocutorio O-296-2020.

<p>el estado de emergencia debe precisar el tiempo de duración.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Las medidas adoptadas en los decretos legislativos que desarrollan los estados de excepción deben ser necesarias y proporcionales a la situación que se pretende remediar. Además, no pueden suspender los DDHH, las libertades fundamentales ni el DIH. 	<ul style="list-style-type: none"> - No pueden desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.
<p>Control</p> <ul style="list-style-type: none"> - Judicial automático por parte de la Corte Constitucional. ➤ Político del Congreso. 	

Teniendo en cuenta lo reseñado, la Sala Unitaria concluye que las medidas generales adoptadas en ejercicio de función administrativa, susceptibles de control automático de legalidad, serán aquellas que aludan o tengan como base en su parte considerativa, resolutive o de ejecución los Decretos Legislativos.

2.3. Estados de excepción por la pandemia COVID-19.

Mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y ante las circunstancias relacionadas con la pandemia causada por el virus COVID-19, el Presidente de la República, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia del mencionado Decreto.

Correlativamente, mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, el Gobierno Nacional declaró nuevamente el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional por 30 días calendario, contados a partir de la vigencia del mencionado Decreto. Como puede verse el instrumento usado fue el estado de excepción contemplado en el artículo 215 de la Constitución Política de 1991.

2.4. Caso concreto – Análisis del Decreto 142 del 1 de septiembre de 2020.

El texto objeto de revisión conforme a lo anteriormente reseñado, es del siguiente tenor:

“Artículo 1. Adoptar las medidas de la fase de aislamiento selectivo y distanciamiento individual responsable en el Municipio de San Bernardo — Nariño, incluyendo sus corregimientos y veredas, a partir el! día primero) de septiembre dc 2020 hasta tanto se mantenga la orden presidencial, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto No. 1 1 68 de 2020 expedido por el Gobierno Nacional.

Parágrafo 1. Las medidas de la fase de aislamiento selectivo y distanciamiento individual responsable adoptadas en el presente decreto, podrán ser modificadas en el evento de que el grado de afectación de Coronavirus COVID -19 del Municipio cambie, y el Ministerio de! Interior con concepto previo del Ministerio de Salud y Protección Social imparta la correspondiente autorización.

Artículo 2. Responsabilidades. En la fase de aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable, es deber de todos los individuos la observancia de un comportamiento de corresponsabilidad, autocuidado y de cultura ciudadana frente al acatamiento de las normas sanitarias y de bioseguridad, que permitan conservar las condiciones de salud pública en beneficio de toda la ciudadanía, obrando conforme al principio de solidaridad social, el respeto a los derechos ajenos y demás deberes y obligaciones que impone el artículo 95 de la Constitución Política.

Artículo 3. Aislamiento selectivo (...)

Artículo 4. Distanciamiento individual responsable. Todas las personas que permanezcan en el Municipio de San Bernardo — Nariño, deberán cumplir de manera estricta los protocolos de bioseguridad, recomendaciones e instrucciones impartidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, además de las autoridades departamentales y municipales. Para el cumplimiento de la medida de distanciamiento individual responsable se deberá atender lo siguiente:

- 1. Cumplir con las medidas de restricción que se establezcan en el presente decreto para ciertas actividades.*
- 2. Cumplir en todo momento con los protocolos de bioseguridad generales y específicos para cada actividad a desarrollar, en especial las disposiciones sobre distanciamiento físico.*
- 3. Usar de manera obligatoria y adecuada el tapabocas, en espacios públicos y privados en los que exista interacción con terceros.*
- 4. Realizar un adecuado y frecuente lavado de manos.*
- 5. Acatar y difundir las recomendaciones de prevención emitidas por las autoridades competentes.*

Artículo 5. Cumplimiento de protocolos de bioseguridad para el desarrollo de actividades. Toda actividad que se desarrolle en el Municipio de San Bernardo — Nariño, deberá estar sujeta al cumplimiento de los protocolos de bioseguridad que ha establecido el Ministerio de Salud y Protección Social. Asimismo, deberán observarse los lineamientos y recomendaciones expedidas por los ministerios y demás autoridades del orden nacional, departamental y municipal.

Parágrafo 1. Las actividades comerciales, culturales, de entretenimiento, deportivas o religiosas que impliquen aglomeración de personas, deberán contar con la aprobación de la Alcaldía Municipal de San Bernardo — Nariño, para el efecto, las personas naturales o jurídicas que deseen adelantar las actividades antes mencionadas, deberán solicitar autorización previa a, a los correos electrónicos: secretariadegobierno@sanbernardo-narino.gov.co o direccionlocaldesalud@sanbernardo-narino.gov.co, adjuntando la información de la operación y allegando el protocolo de bioseguridad para su aprobación, la cual se impartirá siempre y cuando se evidencie el cumplimiento de todos los parámetros correspondientes, de conformidad con lo dispuesto en la Resolución No. 666 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.

Parágrafo 2. La Administración Municipal realizará seguimiento y vigilancia al desarrollo de todas las actividades, el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad e impondrá las sanciones administrativas y policivas a las que haya lugar, además de enviar el informe respectivo al Ministerio de Salud y protección social, y al Ministerio del Trabajo [...].”

Ahora, leído en su parte considerativa y resolutive observa este despacho que no se alude de forma alguna a un decreto legislativo, sino única y exclusivamente al

Decreto 1168 de 2020⁴, el cual, no cumple con las características antes reseñadas que lo clasifiquen como tal.

En ese sentido, no cabe el análisis comparativo que es menester en estos casos entre el Decreto 142 del 1 de septiembre de 2020 y algún decreto legislativo.

Por otra parte, aunque podría argumentarse que este decreto al haber fijado canales de atención virtual en las dependencias de la Alcaldía, implícitamente alude al Decreto 491 de 2020 que dispuso la atención y prestación de servicios por canales virtuales⁵, es lo cierto que también puede interpretarse que esa facultad, se encuentra dentro de las competencias del Alcalde al dirigir la acción administrativa de su municipio y en especial, las previstas en la Ley 1801 de 2016.

Similar argumentación cabe respecto a las medidas dispuestas en el Decreto territorial, relacionadas con la adopción, implementación y vigilancia de los protocolos de bioseguridad por parte del Municipio, las que si bien pueden estar relacionadas con el Decreto legislativo 539 de 13 de abril de 2020⁶, también puede interpretarse que esa facultad, se encuentra dentro de las competencias del Alcalde al dirigir la acción administrativa de su municipio y en especial, las previstas en la Ley 1801 de 2016.

En efecto, a los Alcaldes Municipales les asisten las facultades consagradas en la Constitución y en la ley, en especial, las conferidas por los numerales 2° y 3° del artículo 315 de la Constitución Política, que establecen como atribuciones, entre otras, las de *“Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador”* y *“dirigir la acción administrativa del municipio y asegurar el cumplimiento de la prestación de los servicios a su cargo” (negrillas propias)*.

Con relación a lo anterior, el Consejo de Estado, en un asunto objeto de control de legalidad, que fue objeto de salvamento de voto, se explica que es necesario la mención expresa de los decretos legislativos que se desarrollan, no siendo

⁴ *“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”.*

⁵ **“Artículo 6.** *Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.*

La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta. En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia”.

⁶ Por el cual se adoptan medidas de bioseguridad para mitigar, evitar la propagación y realizar el adecuado manejo de la pandemia del Coronavirus COVID-19, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

procedente una interpretación tácita de dicha remisión, ni siquiera cuando se afectan derechos fundamentales, observemos⁷:

"[E]n el asunto de la referencia la Resolución 40101 del 19 de marzo de 2020, expedida por el Ministerio de Minas y Energía, no es un acto general pasible de ser conocido en el contexto del Control Inmediato de Legalidad, pues no fue expedida en desarrollo de un decreto legislativo durante el Estado de Excepción decretado por el Presidente de la República mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 (...) De la lectura de la (...) decisión, se desprende con claridad que no fue dictada en desarrollo de un Decreto Legislativo y por ende no era viable avocar conocimiento pues, de un lado, en parte alguna invoca el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, "Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional", y de otro, tampoco alude siquiera al Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, "Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica", que fue proferido con posterioridad al acto acusado en desarrollo del primero de ellos. Ahora, aún bajo el entendido de que se hubiese referido de manera tácita el primero de los decretos que se cita, tampoco era procedente surtir el trámite previsto en el artículo 136 del CPACA, pues lo cierto es que, como ya se explicó, para que este medio de control proceda, es menester que se haya expedido un Decreto Legislativo entre aquel que declara el Estado de Emergencia y el acto reglamentario que se remita a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo para definir la validez respectiva. (...) De otro lado, el que se aduzca que exista regulación de derechos fundamentales y que se hallen comprometidos tampoco habilita, a mi juicio, la censura a través del proceso bajo examen, pues lo cierto es que los elementos que permiten analizar decisiones de la Administración en estados de excepción no pueden ser interpretados a discreción del juez, máxime cuando existe otro instrumento de protección, ese sí idóneo, cual es la acción de tutela, o incluso la demanda bajo el medio de control de nulidad, con la consecuente posibilidad de decretar la suspensión provisional del acto. Permitir lo contrario supone pasar inadvertidos los elementos de procedibilidad de un mecanismo de control de las decisiones de la Administración que está instituido para generar seguridad jurídica a los asociados".

Como se observa, es claro que las disposiciones que se adopten en relación con los canales digitales y bioseguridad, son competencia de los entes territoriales, sin que lo dispuesto en el **Decreto 142 del 1 de septiembre de 2020**, se desprenda de lo regulado en los Decretos Legislativos 491 y 593 de 2020 ni de la declaratoria de estado de excepción, por lo antes expresado.

Lo anterior no implica que se avale por parte de esta Corporación, la legalidad del **Decreto 142 del 1 de septiembre de 2020**, o que se considere que dicho acto se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico, lo que la Sala puntualiza es únicamente que este asunto no es pasible del control inmediato de legalidad, sin que se excluya la posibilidad de analizar la legalidad de tal disposición mediante otros medios de control procedentes, como el de nulidad simple.

En ese orden de ideas, considerando que en el auto del 2 de octubre de 2020, esta Corporación decidió avocar conocimiento respecto del **Decreto 142 del 1 de septiembre de 2020**, expedido por la **Alcaldía del Municipio de San Bernardo (N)**, es menester decir que el mismo debe dejarse sin efectos, y en consonancia

⁷ CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA DOCE ESPECIAL DE DECISIÓN Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO Bogotá, D.C., veintitrés (23) de junio de dos mil veinte (2020) Radicación número: 11001-03-15-000-2020-00956-00(CA) Actor: MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA Demandado: RESOLUCIÓN 40101 DEL 19 DE MARZO DE 2020 Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

con lo anteriormente expuesto, no avocar conocimiento respecto del acto administrativo en comento, aunado a la terminación del presente proceso.

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

RESUELVE

PRIMERO.- DEJAR SIN EFECTOS el auto del **2 de octubre de 2020**, en virtud del cual, se avocó conocimiento del control inmediato de legalidad del **Decreto 142 del 1° de septiembre de 2020**, expedido por la **Alcaldía del Municipio de San Bernardo (N)**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- NO AVOCAR conocimiento del control inmediato de legalidad del **Decreto 142 del 1 de septiembre de 2020**, expedido por la **Alcaldía del Municipio de San Bernardo (N)** por las razones expuestas en la parte motiva de este auto y terminar el proceso.

TERCERO.- NOTIFICAR a través de correo electrónico al **Municipio de San Bernardo (N)** de la presente decisión.

CUARTO.- Notifíquese personalmente a la señora **Agente del Ministerio Público** de la presente decisión. Secretaría remitirá mensaje con identificación de la notificación que se realiza y con copia de esta providencia, en formato PDF, a la siguiente dirección de correo electrónico ipestrada@procuraduria.gov.co.

QUINTO.- Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

**SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY
MAGISTRADA**

Firmado Por:

SANDRA LUCIA OJEDA INSUASTY

MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO 003 SIN SECCIONES DE NARIÑO

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:

6be371976a91c18219f24a4bd09577b09b0267934f36b373eb483b0094bcb56e

Documento generado en 08/04/2021 04:35:33 PM

Valide este documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>

MEDIO DE CONTROL:	Control inmediato de legalidad.
RADICACIÓN N°:	520012333000-2021-00020-00
ACTO OBJETO DE CONTROL:	Decreto N° 019 de 15 de enero de 2021 “por medio del cual se adoptan acciones transitorias de policía en el Departamento de Nariño, para la prevención del riesgo de contagio del COVID-19 y se dictan otras disposiciones”.
REFERENCIA:	No avoca conocimiento.

Auto interlocutorio N° D03 – 111– 2021

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

MAGISTRADA PONENTE: SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY¹

San Juan de Pasto, ocho (08) de abril de dos mil veintiuno (2021)

I. ASUNTO

Vista la nota secretarial que antecede, este Despacho procede a verificar si el **Decreto N° 019 de 15 de enero de 2021**, expedido por el señor **Gobernador del Departamento de Nariño**, cumple con los requisitos para ser objeto de control inmediato de legalidad, previsto en los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

II. ANTECEDENTES.

El artículo 215 de la Constitución Política autorizó 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 en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

Así mismo, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia", establece lo siguiente:

“Artículo 20. Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar

¹ La ortografía y redacción son responsabilidad exclusiva de la Magistrada Ponente.

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 enviaran los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.”

Con fundamento en el mencionado artículo 215 de la Constitución Política y la Ley 137 de 1994, el Gobierno Nacional expidió el **Decreto legislativo 417 de 17 de marzo de 2020**, por medio del cual declaró el «Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario», contados a partir del 17 de marzo de 2020 término que expiró el pasado 15 de abril, con el fin de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la pandemia del COVID-19 y, (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

Que mediante **Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020**, el Gobierno Nacional declaró nuevamente el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional por 30 días calendario, contados a partir de la vigencia del mencionado Decreto.

Que a través de los Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11521 y PCSJA20-11526 del 2020, el Consejo Superior de la Judicatura suspendió los términos de las actuaciones judiciales en todo el territorio nacional, salvo algunas excepciones.

Sin perjuicio de lo anterior, mediante Acuerdo PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, el mismo Consejo Superior de la Judicatura acordó exceptuar de la suspensión de términos anteriormente referidos las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos del país, en razón del control inmediato de legalidad de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y demás normas concordantes del CPACA.

Que el Consejo Superior de la Judicatura mediante Acuerdos PCSJA20-11532 del 11 de abril, PCSJA20-11546 del 25 de abril, PCSJA20-11549 del 07 de mayo, PCSJA20-11556 del 22 de mayo de 2020, además de adoptar medidas para proteger la salud de los servidores judiciales y usuarios de la administración de justicia, prorrogó la suspensión de los términos judiciales y restringió el acceso a las sedes judiciales hasta el 30 de junio de 2020.

Que, con el objeto de “implementar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales y agilizar el trámite en los procesos judiciales” y de otra, de flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia y contribuir a la pronta reactivación de las actividades económicas que dependen de este”, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo número 806 de 2020 “Por el cual, se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los

procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que en desarrollo del precitado Decreto Ley, el Consejo Superior de la Judicatura, con Acuerdo PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020, ordenó el levantamiento de la suspensión de los términos judiciales a partir del 1° de julio de 2020, y fijó los parámetros para su cumplimiento, privilegiando el trabajo en casa mediante el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Que por razones de competencia territorial, a este Tribunal le competen las actuaciones de las autoridades territoriales de los Departamentos de Nariño y Putumayo.

Que por reparto le correspondió a este Despacho asumir el estudio del acto administrativo *ut supra* señalado.

III. CONSIDERACIONES.

Con relación a la competencia de los Tribunales Administrativos el artículo 136 del C.P.A.C.A., señaló:

“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”.

De igual forma, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo estipuló en su artículo 151, la competencia de los Tribunales en asuntos de única instancia de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: (...) 14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.”

Correlativamente el artículo 185 indica el trámite que debe seguirse en el medio de control inmediato de legalidad de los actos administrativos.

Ahora bien, en el **Decreto N° 019 de 15 de enero de 2021**, expedido por el **Gobernador del Departamento de Nariño**, se establecieron, en síntesis, las siguientes medidas:

- Decreta el toque de queda como acción transitoria para prevenir el riesgo de contagio y propagación del coronavirus COVID-19, para todos los habitantes del departamento, por los días 16, 17 y 18 de enero de 2021, exceptuando las actividades señaladas en el parágrafo del art. 1 del decreto en mención y advierte que las personas encargadas de realizar las actividades exceptuadas del toque de queda, deben estar identificadas y dar cumplimiento a los protocolos de bioseguridad establecidos por el Ministerio de Salud.
- Prohíbe el consumo de bebidas embriagantes en el Departamento de Nariño, en el horario establecido en el art. 1 del Decreto.
- Insta a los alcaldes de los municipios del Departamento de Nariño a adoptar medidas de pico y cédula con el fin de disminuir el riesgo de contagio por COVID-19.
- Reitera a los alcaldes de los municipios del departamento, a adoptar medidas tales como: i) establecer controles de afluencia de personas en espacios de uso público; ii) verificar que el servicio de transporte se preste con las respectivas medidas de bioseguridad; iii) Realizar seguimiento a la situación de COVID-19 en cada municipio; iv) mantener campañas de educación y sensibilización contra el COVID-19; v) hacer seguimiento de casos positivos y mantener cerco epidemiológico; vi) Articular con las EPS y las IPS la garantía de la prestación de los servicios de salud a población con COVID; vii) cumplir con las disposiciones del Decreto 780 de 2016, relacionadas con la vigilancia de la salud pública.
- Ordena a la Fuerza Pública hacer cumplir las medidas impuestas con el Decreto en comento, de igual forma, exhorta a otras autoridades tales como las indígenas, afrodescendientes y a la empresa privada para que coadyuven en su cumplimiento.
- Establece que la violación de las medidas adoptadas en el decreto, es sancionable penalmente y pueden imponerse multas al tenor de lo dispuesto en normas tales como el Decreto 780 de 2016 y la Ley 1801 de 2016.

Una vez examinado en su integridad el contenido del **Decreto N° 019 de 15 de enero de 2021**, 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 Departamento de Nariño, lo cierto es que este acto municipal no desarrolla, reglamenta ni tiene como fundamento el acatamiento de las 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 económico y social.

El acto administrativo objeto de examen tiene como sustento especialmente las Leyes 1523 de 2012², la Ley 1801 de 2016³, la Resolución N° 2230 de 27 de noviembre de 2020 expedida por el Ministerio de Salud⁴ y el Decreto 039 de 14 de enero de 2021.

Cabe anotar además que medidas tales como el toque de queda, restricción en el consumo de bebidas embriagantes entre otras se adoptan como medidas de carácter policivo, que encuentran sustento en la Ley 1801 de 2016 – Código Nacional de Policía y de Convivencia, que las autoridades territoriales pueden adoptar así no se declaren estados de excepción.

Lo anterior significa que no se sustenta en ninguno de los decretos legislativos que ha suscrito el Ejecutivo, en torno a la declaratoria del Estado de Excepción por Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional⁵.

En relación con el medio de control inmediato de legalidad, valga referirse a lo indicado por el Consejo de Estado en sentencia del año 2009⁶, en la que dijo:

“En la anotada dirección y con el fin de esquematizar los presupuestos de procedibilidad del aludido control inmediato de legalidad, la jurisprudencia de esta Sala ha precisado lo siguiente: “De acuerdo con esta regla son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber:

- 1. Que se trate de un acto de contenido general.*
- 2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y*
- 3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción”⁷.*

Así las cosas, por las razones ya señaladas, esta Sala Unitaria de Decisión⁸, dispondrá no avocar conocimiento del presente asunto para ejercer control

² Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones

³ Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

⁴ Por la cual se Prorroga la emergencia sanitaria generada por el Covid-19 en todo el territorio nacional hasta el 28 de febrero de 2021

⁵ Al respecto obsérvese v. gr. Decretos 438, 444, 461, 492, 512 y 513 del 2020 del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 434 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo del 2020.

⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, CP: Mauricio Fajardo Gómez Sentencia de veinte (20) de octubre de dos mil nueve (2009) Radicación número: 11001-03-15- 000-2009-00549-00(CA)

⁷ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 2 de noviembre de 1999; Consejero Ponente: Carlos Arturo Orjuela Góngora; Radicación número: CA- 037. 9.

inmediato de legalidad sobre el **Decreto N° 019 de 15 de enero de 2021** expedido por el **Gobernador del Departamento de Nariño**.

Sea oportuno precisar que la determinación aquí adoptada no impide que con posterioridad el acto mencionado sea susceptible 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, Despacho 003, Sala unitaria,

RESUELVE

PRIMERO.- NO AVOCAR conocimiento del control inmediato de legalidad del **Decreto N° 019 de 15 de enero de 2021** expedido por el **Gobernador del Departamento de Nariño**.

SEGUNDO.- NOTIFICAR a través de correo electrónico del **Departamento de Nariño** de la presente decisión.

TERCERO.- Notifíquese personalmente a la señora **Agente del Ministerio Público** de la presente decisión. Secretaría remitirá mensaje con identificación de la notificación que se realiza y con copia de esta providencia y el **Decreto N° 019 de 15 de enero de 2021**, en formato PDF, a la siguiente dirección de correo electrónico ipestrada@procuraduria.gov.co.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

SANDRA LUCIA OJEDA INSUASTY
Magistrada

Firmado Por:

⁸ Decisión que si bien profiere un Juez Colegiado, se expide a través de auto de ponente según lo prescrito por el artículo 125 de la ley 1437 de 2011 el cual reza lo siguiente: *“De la expedición de providencias. Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia.”* (Negrillas propias).

**SANDRA LUCIA OJEDA INSUASTY
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO 003 SIN SECCIONES DE NARIÑO**

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:

46fafba37225d651e923eec76024ae14505cf68806e3248d57d8c12f8bf78913

Documento generado en 08/04/2021 04:35:34 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

MEDIO DE CONTROL:	Control inmediato de legalidad.
RADICACIÓN N°:	520012333000-2021-00032-00
ACTO OBJETO DE CONTROL:	Decreto N° 010 del 26 de enero de 2021
REFERENCIA:	Remite para su acumulación.

Auto No D003-118-2021

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
SALA UNITARIA DE DECISIÓN
MAGISTRADA PONENTE: SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY

San Juan de Pasto, ocho (8) de abril de dos mil veintiuno (2021).

I. ASUNTO

Vista la nota secretarial que antecede, este Despacho procede a verificar si el **Decreto N° 010 del 26 de enero de 2021**, expedido por el señor **Alcalde del Municipio de Guaitarilla (N)**, cumple con los requisitos para ser objeto de control inmediato de legalidad, previsto en los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

I. ANTECEDENTES.

El artículo 215 de la Constitución Política autorizó 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 en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

Así mismo, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia", establece lo siguiente:

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

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

Con fundamento en el mencionado artículo 215 de la Constitución Política y la Ley 137 de 1994, el Gobierno Nacional expidió el **Decreto legislativo 417 de 17 de marzo de 2020**, por medio del cual declaró el «Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días

calendario», contados a partir del 17 de marzo de 2020 término que expiró el pasado 15 de abril, con el fin de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la pandemia del COVID-19 y, (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

Que mediante **Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo de 2020**, el Gobierno Nacional declaró nuevamente el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional por 30 días calendario, contados a partir de la vigencia del mencionado Decreto.

Que mediante Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11521 y PCSJA20-11526 del 2020, el Consejo Superior de la Judicatura suspendió los términos de las actuaciones judiciales en todo el territorio nacional, salvo algunas excepciones.

Sin perjuicio de lo anterior, mediante Acuerdo PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, el mismo Consejo Superior de la Judicatura acordó exceptuar de la suspensión de términos anteriormente referidos las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos del país, en razón del control inmediato de legalidad de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y demás normas concordantes del CPACA.

Que el Consejo Superior de la Judicatura mediante Acuerdos PCSJA20-11532 del 11 de abril, PCSJA20-11546 del 25 de abril, PCSJA20-11549 del 07 de mayo, PCSJA20-11556 del 22 de mayo de 2020, además de adoptar medidas para proteger la salud de los servidores judiciales y usuarios de la administración de justicia, prorrogó la suspensión de los términos judiciales y restringió el acceso a las sedes judiciales hasta el 30 de junio de 2020.

Que, con el objeto de “implementar el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales y agilizar el trámite en los procesos judiciales” y de otra, de flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia y contribuir a la pronta reactivación de las actividades económicas que dependen de este”, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo número 806 de 2020 “Por el cual, se adoptan medidas para implementar las tecnologías de la información y las comunicaciones en las actuaciones judiciales, agilizar los procesos judiciales y flexibilizar la atención a los usuarios del servicio de justicia, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Que en desarrollo del precitado Decreto Ley, el Consejo Superior de la Judicatura, con Acuerdo PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020, ordenó el levantamiento de la suspensión de los términos judiciales a partir del 1° de julio de 2020, y fijó los parámetros para su cumplimiento, privilegiando el trabajo en casa mediante el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Que por razones de competencia territorial, a este Tribunal le competen las actuaciones de las autoridades territoriales de los Departamentos de Nariño y Putumayo.

Que por reparto le correspondió a este Despacho asumir el estudio del acto administrativo *ut supra* señalado.

II. CONSIDERACIONES.

Con relación a la competencia de los Tribunales Administrativos, el artículo 136 del C.P.A.C.A., señaló:

“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”.

De igual forma, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo estipuló en su artículo 151, la competencia de los Tribunales en asuntos de única instancia de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. *Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: (...) 14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.”*

Correlativamente, el artículo 185 indica el trámite que debe seguirse en el medio de control inmediato de legalidad de los actos administrativos.

Ahora bien, una vez examinado en su integridad el contenido del Decreto N° 010 del 26 de enero de 2021 se denota que el mismo modificó el Decreto N° 008 del 16 de enero de 2021. En ese orden de ideas se tiene que el Decreto aquí analizado es parte integral de un acto administrativo marco o principal, por lo que el análisis del presente Decreto debe integrarse al control de legalidad que se le haga al Decreto principal.

Una vez verificadas las actas de reparto de oficina judicial, se ha determinado que el Decreto N° 008 del 16 de enero de 2021, le correspondió a la H. Magistrada

Beatriz Isabel Melodelgado Pabón, radicado con el número de proceso 52001-23-33-000-2021-00021-00, por lo cual en aplicación de los principios que rigen la actuación judicial¹ y las normas que soportan la acumulación de procesos², debe remitirse el presente asunto para su acumulación.

En mérito de lo expuesto, esta Sala Unitaria del Tribunal Administrativo de Nariño,

RESUELVE

PRIMERO.- REMITIR por intermedio de la **OFICINA JUDICIAL**, el presente asunto al **Despacho de la señora Magistrada Beatriz Isabel Melodelgado Pabón**, para que asuma el control inmediato de legalidad del **Decreto N° 010 del 26 de enero de 2021**, expedido por el señor **Alcalde del Municipio de Guatavilla (N)**

SEGUNDO.- La Secretaría de esta Corporación realizará las anotaciones correspondientes en los libros radicadores.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**SANDRA LUCIA OJEDA INSUASTY
MAGISTRADA**

Firmado Por:

**SANDRA LUCIA OJEDA INSUASTY
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO 003 SIN SECCIONES DE NARIÑO**

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:

4c492d9fe0a84f50e1e48a1e7827f55d6581aebd60fec49cf1c0679d7fb420d3
Documento generado en 08/04/2021 04:35:35 PM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

¹ Artículo 1-14 Código General del Proceso. Artículos 3 y 103 de la Ley 1437 de 2011.

² Artículos 148 y 149 del Código General del Proceso, aplicables al presente asunto por integración normativa, artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.