



REPÚBLICA DE COLOMBIA
 RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
 LISTADO DE ESTADOS

Mag. T.C.A. Oral PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA

FECHA: 28/07/2020

Páginas 1

| No. Proceso | Clase de proceso | Demandante | Demandado | Descripción Actuación | Cuadernos |
|--|--|-------------------------------------|---|-----------------------------|-----------|
| 520013333003 2013-00444-01 (4067) | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO | MIGUEL ALFONSO MESÍAS SAMBONÍ | NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA - EJERCITO NACIONAL | AUTO RECONOCE PERSONERÍA | 1 |
| 520013333003- 2013-00517-01 (4907) | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO | DENNISBER CAMILO CABEZAS MENESES | NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN | AUTO RECONOCE PERSONERÍA | 1 |
| 520013333003 2013-00456 (4837) | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO | ROSARIO ALICIA DELGADO DE ROJAS | CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN | AUTO RECONOCE PERSONERÍA | 1 |
| 520013333003 2017-00046 (6403) | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO | JESÚS OTILIO CASTILLO RODRIGUEZ | NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN- F.N.P.S.M. | AUTO RECONOCE PERSONERÍA | 1 |
| 520013333004 2016-00243-01 (7694) | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO | SIGIFREDO CAICEDO PADILLA | NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - FNPSM | AUTO RECONOCE PERSONERÍA | 1 |
| 520013333005 2016-00290 (7739) | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO | AURA ELENA CABEZAS TORRES | HOSPITAL SAN ANTONIO BARBACOAS | AUTO RECONOCE PERSONERÍA | 1 |

| | | | | | |
|--------------------------------------|--|------------------------------------|--|---------------------------------------|---|
| 520013333006 2014-00268 (3390) | REPARACIÓN DIRECTA | SOCIEDAD CHAMORRO PORTILLA LTDA | MUNICIPIO DE PASTO | AUTO RECONOCE PERSONERÍA | 1 |
| 520013333008 2013-00588 (3900) | REPARACIÓN DIRECTA | AYDA LIDIA MARIN Y OTROS | MUNICIPIO DE RICAURTE Y OTROS | AUTO RECONOCE PERSONERÍA | 1 |
| 860013331001 2014-00651 (6166) | REPARACIÓN DIRECTA | NECTARIO CERÓN TAPIA Y OTROS | E.S.E. HOSPITAL JORGE JULIO GUZMÁN Y OTROS | AUTO RECONOCE PERSONERÍA | 1 |
| 860013331001 2015-00470 (7859) | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO | JAIME CABRERA FIGUEROA | SELVASALUD EN LIQUIDACIÓN - MINISTERIO DE SALUD - SUPERINTENDENCIA DE SALUD | AUTO RECONOCE PERSONERÍA | 1 |
| 860013331001 2015-00471 (7858) | NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO | EDER JULIO SAN MARTÍN | SELVA SALUD S.A EPS EN LIQUIDACIÓN- DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO- MINISTERIO DE SALUD- SUPERINTENDENCIA DE SALUD | AUTO RECONOCE PERSONERÍA | 1 |
| 860013333002 2017-00245 (7624) | REPARACIÓN DIRECTA | SUMSER PA SAS | ESE HOSPITAL DE ORITO | AUTO RECONOCE PERSONERÍA | 1 |
| 520012333000 2020-00430 | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD | MUNICIPIO DE SAPUYES | Decreto 031 del 06 de abril de 2020 | DECLARA TERMINACIÓN DEL PROCESO | 1 |
| 520012333000 2020-00463 | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD | MUNICIPIO DE NARIÑO | Decreto 0114 del 16 de marzo de 2020 | NO AVOCA CONOCIMIENTO | 1 |
| 520012333000 2020-00484 | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD | MUNICIPIO DE BELÉN | Resolución 194 del 16 de marzo de 2020 | NO AVOCA CONOCIMIENTO | 1 |
| 520012333000 2020-00534 | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD | MUNICIPIO DE LA CRUZ | Decreto No. 0411 del 29 de abril de 2020 | DECLARA TERMINACIÓN DEL PROCESO | 1 |

| | | | | | |
|----------------------------|--------------------------------------|-------------------------------|--|---------------------------------------|---|
| 520012333000 2020-00535 | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD | MUNICIPIO DE POLICARPA | Decreto No. 051 del 30 de abril de 2020 | DECLARA TERMINACIÓN DEL PROCESO | 1 |
| 520012333000 2020-00568 | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD | MUNICIPIO DE LA CRUZ | Decreto 0442 del 09 de mayo de 2020 | NO AVOCA CONOCIMIENTO | 1 |
| 520012333000 2020-00606 | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD | MUNICIPIO DE PUERTO GUZMÁN | Decreto No. 070 de 26 de abril 2020 | NO AVOCA CONOCIMIENTO | 1 |
| 520012333000 2020-00607 | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD | MUNICIPIO DE PUERTO GUZMÁN | Decreto No. 075 de 10 de mayo 2020 | NO AVOCA CONOCIMIENTO | 1 |
| 520012333000 2020-00632 | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD | MUNICIPIO DE PASTO | Decreto 0226 del 30 de abril de 2020 | NO AVOCA CONOCIMIENTO | 1 |
| 520012333000 2020-00673 | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD | MUNICIPIO DE LA CRUZ | Decreto 0515 del 30 de mayo de 2020 | NO AVOCA CONOCIMIENTO | 1 |
| 520012333000 2020-00703 | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD | MUNICIPIO DE POLICARPA | Decreto No. 069 de 02 de junio 2020 | NO AVOCA CONOCIMIENTO | 1 |
| 520012333000 2020-00749 | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD | MUNICIPIO DE PASTO | Decreto No. 0237 de 22 de mayo 2020 | NO AVOCA CONOCIMIENTO | 1 |
| 520012333000 2020-00750 | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD | MUNICIPIO DE PASTO | Decreto No. 0242 de 29 de mayo 2020 | NO AVOCA CONOCIMIENTO | 1 |
| 520012333000 2020-00183 | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD | MUNICIPIO DE SANDONÁ | Decreto 055 del 24 de marzo de 2020 | DECLARA TERMINACIÓN DEL PROCESO | 1 |
| 520012333000 2020-00189 | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD | MUNICIPIO DE RICAURTE | Decreto 076 del 24 de marzo de 2020 | DECLARA TERMINACIÓN DEL PROCESO | 1 |
| 520012333000 2020-00196 | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD | MUNICIPIO DE POLICARPA | Decreto 025 del 20 de marzo de 2020 | DECLARA TERMINACIÓN DEL PROCESO | 1 |

| | | | | | |
|----------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|--|---------------------------------------|---|
| 520012333000 2020-00335 | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD | MUNICIPIO DE POLICARPA | Decreto 034 del 01 de abril de 2020 | DECLARA TERMINACIÓN DEL PROCESO | 1 |
| 520012333000 2020-00202 | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD | MUNICIPIO DE CÓRDOBA | Decreto 017 del 19 de marzo de 2020 | DECLARA TERMINACIÓN DEL PROCESO | 1 |
| 520012333000 2020-00275 | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD | MUNICIPIO DE PUERTO ASÍS | Decreto 183 del 24 de marzo de 2020 | DECLARA TERMINACIÓN DEL PROCESO | 1 |
| 520012333000 2020-00302 | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD | MUNICIPIO DE FRANCISCO PIZARRO | Decreto 031 del 23 de marzo de 2020 | DECLARA TERMINACIÓN DEL PROCESO | 1 |
| 520012333000 2020-00375 | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD | MUNICIPIO DE PASTO | Decreto No. 0208 del 2 de abril de 2020 | DECLARA TERMINACIÓN DEL PROCESO | 1 |

**DE CONFORMIDAD CON LO PREVISTO EN EL ART. 201 DEL C.P.A.C.A,
SE NOTIFICA LAS PROVIDENCIAS NOTIFICADAS HOY 28/07/2020
SE ENTENDERÁN COMO PERSONALES LAS NOTIFICACIONES SURTIDAS A TRAVÉS DEL BUZÓN DE CORREO
ELECTRÓNICO. (C.P.A.C.A. Art 197)**

**OMAR BOLAÑOS ORDOÑEZ
SECRETARIO**



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
MAGISTRADO PONENTE: PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA

Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicación: 52-001-33-33-003-2013-00444-01 (4067)
Demandante: MIGUEL ALFONSO MESÍAS SAMBONÍ
Demandado: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA - EJERCITO NACIONAL.
Instancia: Segunda

TEMA: - *Reconoce personería*

Auto: 2020- 324 S.P.O.

San Juan de Pasto, veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

El Tribunal encuentra que el Dr. MIGUEL ALFONSO MACÍAS SAMBONÍ, identificado (a) C.C No. 10315336, actuando en calidad de DEMANDANTE, confiere poder especial, amplio y suficiente a la abogada LAURA JULIANA GOMEZ MARTING como apoderada judicial de MIGUEL ALFONSO MACÍAS SAMBONÍ.

Así las cosas, se reconoce personería jurídica para actuar como apoderada judicial de MIGUEL ALFONSO MACÍAS SAMBONÍ a la abogada LAURA JULIANA GOMEZ MARTING, identificado(a) con C.C No. 1020785940 y Tarjeta Profesional No. 290873 del Consejo Superior de la Judicatura, en los términos y alcances del poder radicado en el Tribunal Administrativo de Nariño el día 1º de noviembre de 2019.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO

SECRETARIA

NOTIFICACIÓN POR ESTADOS

La providencia precedente se notifica mediante inserción en ESTADOS ELECTRÓNICOS: www.tribunaladministrativodenarino.com/estados/Despacho Dr. Paulo León España Pantoja/Estados electrónicos.

Hoy, 27 DE JULIO DE 2020



OMAR BOLAÑOS ORDOÑEZ
Secretario Tribunal Administrativo de Nariño



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
MAGISTRADO PONENTE: PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA

Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicación: 52-001-33-33-003-2013-00517-01 (4907)
Demandante: DENNISBER CAMILO CABEZAS MENESES
Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN.
Instancia: Segunda

TEMA: - *Reconoce personería*

Auto: 2020- 322 S.P.O.

San Juan de Pasto, veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

El Tribunal encuentra que la Dra. MARIA EMILSEN ANGULO GUEVARA, identificado (a) C.C No. 59314513, actuando en calidad de ALCALDESA DEL MUNICIPIO DE TUMACO, confiere poder especial, amplio y suficiente al abogado JORGE WILLINTON GUANCHA MEJIA como apoderado judicial de MUNICIPIO DE TUMACO.

Así las cosas, se reconoce personería jurídica para actuar como apoderado judicial de MUNICIPIO DE TUMACO al abogado JORGE WILLINTON GUANCHA MEJIA, identificado(a) con C.C No. 12746552 y Tarjeta Profesional No. 127568 del Consejo Superior de la Judicatura, en los términos y alcances del poder radicado en el Tribunal Administrativo de Nariño el día 3 de febrero de 2020.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO

SECRETARIA

NOTIFICACIÓN POR ESTADOS

La providencia precedente se notifica mediante inserción en ESTADOS ELECTRÓNICOS:www.tribunaladministrativodenarino.com/estados/Despacho Dr. Paulo León España Pantoja/Estados electrónicos.

Hoy, 27 DE JULIO DE 2020



OMAR BOLAÑOS ORDOÑEZ
Secretario Tribunal Administrativo de Nariño



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
MAGISTRADO PONENTE: PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA

Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicación: 52-001-33-33-003-2013-00456-0 (4837)
Demandante: ROSARIO ALICIA DELGADO DE ROJAS
Demandado: CAJANAL EICE EN LIQUIDACIÓN.
Instancia: Segunda

TEMA: - *Reconoce personería*

Auto: 2020- 323 S.P.O.

San Juan de Pasto, veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

El Tribunal encuentra que la Dra. DIANA PAOLA ROSERO ZAMBRANO, identificado (a) C.C No. 1085254482, actuando en calidad de REPRESENTANTE LEGAL DEL INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE SALUD, confiere poder especial, amplio y suficiente a la abogada SANDRA MARÍA DÍAZ MEJÍA como apoderada judicial de INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE SALUD DE NARIÑO.

Así las cosas, se reconoce personería jurídica para actuar como apoderada judicial de INSTITUTO DEPARTAMENTAL DE SALUD DE NARIÑO a la abogada SANDRA MARÍA DÍAZ MEJÍA, identificado(a) con C.C No. 59815431 y Tarjeta Profesional No. 84093 del Consejo Superior de la Judicatura, en los términos y alcances del poder radicado en el Tribunal Administrativo de Nariño el día 7 de febrero de 2020.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO

SECRETARIA

NOTIFICACIÓN POR ESTADOS

La providencia precedente se notifica mediante inserción en ESTADOS ELECTRÓNICOS: www.tribunaladministrativodenarino.com/estados/Despacho Dr. Paulo León España Pantoja/Estados electrónicos.

Hoy, 28 DE JULIO DE 2020



OMAR BOLAÑOS ORDOÑEZ
Secretario Tribunal Administrativo de Nariño



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
MAGISTRADO PONENTE: PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA

Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicación: 52-001-33-33-003-2017-00046-00 (6403)
Demandante: JESÚS OTILIO CASTILLO RODRIGUEZ
Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN- F.N.P.S.M..
Instancia: Segunda

TEMA: - *Reconoce personería*

Auto: 2020- 320 S.P.O.

San Juan de Pasto, veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

El Tribunal encuentra que la Dra. MARIA EMILSEN ANGULO GUEVARA, identificado (a) C.C No. 59314513, actuando en calidad de ALCALDESA DEL MUNICIPIO DE TUMACO, confiere poder especial, amplio y suficiente al abogado JORGE WILLINTON GUANCHA MEJIA como apoderado judicial de MUNICIPIO DE TUMACO.

Así las cosas, se reconoce personería jurídica para actuar como apoderado judicial de MUNICIPIO DE TUMACO al abogado JORGE WILLINTON GUANCHA MEJIA, identificado(a) con C.C No. 12746552 y Tarjeta Profesional No. 127568 del Consejo Superior de la Judicatura, en los términos y alcances del poder radicado en el Tribunal Administrativo de Nariño el día 11 de febrero de 2020.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO

SECRETARIA

NOTIFICACIÓN POR ESTADOS

La providencia precedente se notifica mediante inserción en ESTADOS ELECTRÓNICOS: www.tribunaladministrativodenarino.com/estados/Despacho Dr. Paulo León España Pantoja/Estados electrónicos.

Hoy, 27 DE JULIO DE 2020



OMAR BOLAÑOS ORDOÑEZ
Secretario Tribunal Administrativo de Nariño



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
MAGISTRADO PONENTE: PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA

Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicación: 52-001-33-33-004-2016-00243-01 (7694)
Demandante: SIGIFREDO CAICEDO PADILLA
Demandado: NACIÓN - MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL -
FNPSM.
Instancia: Segunda

TEMA: - *Reconoce personería*

Auto: 2020- 316 S.P.O.

San Juan de Pasto, veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

El Tribunal encuentra que la Dra. MARIA EMILSEN ANGULO GUEVARA, identificado (a) C.C No. 59314513, actuando en calidad de ALCALDESA DEL MUNICIPIO DE TUMACO, confiere poder especial, amplio y suficiente al abogado JORGE WILLINTON GUANCHA MEJIA como apoderado judicial de MUNICIPIO DE TUMACO.

Así las cosas, se reconoce personería jurídica para actuar como apoderado judicial de MUNICIPIO DE TUMACO al abogado JORGE WILLINTON GUANCHA MEJIA, identificado(a) con C.C No. 12746552 y Tarjeta Profesional No. 127568 del Consejo Superior de la Judicatura, en los términos y alcances del poder radicado en el Tribunal Administrativo de Nariño el día 3 de febrero de 2020.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO

SECRETARIA

NOTIFICACIÓN POR ESTADOS

La providencia precedente se notifica mediante inserción en ESTADOS ELECTRÓNICOS: www.tribunaladministrativodenarino.com/estados/Despacho Dr. Paulo León España Pantoja/Estados electrónicos.

Hoy, 27 DE JULIO DE 2020



OMAR BOLAÑOS ORDOÑEZ
Secretario Tribunal Administrativo de Nariño



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
MAGISTRADO PONENTE: PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA

Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicación: 52-001-33-33-005-2016-00290-01 (7739)
Demandante: AURA ELENA CABEZAS TORRES
Demandado: HOSPITAL SAN ANTONIO BARBACOAS.
Instancia: Segunda

TEMA: - *Reconoce personería*

Auto: 2020- 317 S.P.O.

San Juan de Pasto, veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

El Tribunal encuentra que la Dra. MARTHA ALEXA CASTILLO, identificado (a) C.C No. 52022595, actuando en calidad de GERENTE Y REPRESENTANTE LEGAL DE LA ESE SAN ANTONIO DE BARBACOAS - NARIÑO, confiere poder especial, amplio y suficiente a la abogada RUTH AMALFY RAMIREZ MUÑOZ como apoderada judicial de E.S.E. SAN ANTONIO DE BARBACOAS - NARIÑO.

Así las cosas, se reconoce personería jurídica para actuar como apoderada judicial de E.S.E. SAN ANTONIO DE BARBACOAS - NARIÑO a la abogada RUTH AMALFY RAMIREZ MUÑOZ, identificado(a) con C.C No. 30731294 y Tarjeta Profesional No. 59769 del Consejo Superior de la Judicatura, en los términos y alcances del poder radicado en el Tribunal Administrativo de Nariño el día 13 de febrero de 2020.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO

SECRETARIA

NOTIFICACIÓN POR ESTADOS

La providencia precedente se notifica mediante inserción en ESTADOS ELECTRÓNICOS:www.tribunaladministrativodenarino.com/estados/Despacho Dr. Paulo León España Pantoja/Estados electrónicos.

Hoy, 27 DE JULIO DE 2020



OMAR BOLAÑOS ORDOÑEZ
Secretario Tribunal Administrativo de Nariño



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
MAGISTRADO PONENTE: PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA

Acción: Reparación Directa
Radicación: 52-001-33-33-006-2014-00268-01 (3390)
Demandante: SOCIEDAD CHAMORRO PORTILLA LTDA
Demandado: MUNICIPIO DE PASTO.
Instancia: Segunda

TEMA: - *Reconoce personería*

Auto: 2020- 326 S.P.O.

San Juan de Pasto, veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

El Tribunal encuentra que el Dr. RODRIGO YEPES SEVILLA, identificado (a) C.C No. 80854454, actuando en calidad de GERENTE Y REPRESENTANTE LEGAL DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL SISTEMA ESTRATÉGICO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASTO - UAE SETP AVANTE, confiere poder especial, amplio y suficiente al abogado CÁSTULO FERNANDO CISNEROS TRUJILLO como apoderado judicial de UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL SISTEMA ESTRATÉGICO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASTO - UAE SETP AVANTE.

Así las cosas, se reconoce personería jurídica para actuar como apoderado judicial de UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DEL SISTEMA ESTRATÉGICO DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASTO - UAE SETP AVANTE al abogado CÁSTULO FERNANDO CISNEROS TRUJILLO, identificado(a) con C.C No. 80854592 y Tarjeta Profesional No. 175485 del Consejo Superior de la Judicatura, en los términos y alcances del poder radicado en el Tribunal Administrativo de Nariño el día 24 de febrero de 2020.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO

SECRETARIA

NOTIFICACIÓN POR ESTADOS

La providencia precedente se notifica mediante inserción en ESTADOS ELECTRÓNICOS:www.tribunaladministrativodenarino.com/estados/Despacho Dr. Paulo León España Pantoja/Estados electrónicos.

Hoy, 27 DE JULIO DE 2020



OMAR BOLAÑOS ORDOÑEZ
Secretario Tribunal Administrativo de Nariño



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
MAGISTRADO PONENTE: PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA

Acción: Reparación Directa
Radicación: 52-001-33-33-008-2013-00588-01 (3900)
Demandante: AYDA LIDIA MARIN Y OTROS
Demandado: MUNICIPIO DE RICAURTE Y OTROS.
Instancia: Segunda

TEMA: - *Reconoce personería*

Auto: 2020- 325 S.P.O.

San Juan de Pasto, veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

El Tribunal encuentra que el Dr. EDER BURGOS MOREANO, identificado (a) C.C No. 97455476, actuando en calidad de ALCALDE DEL MUNICIPIO DE RICAURTE - NARIÑO, confiere poder especial, amplio y suficiente al abogado DANIEL ENRIQUEZ MORA como apoderado judicial de MUNICIPIO DE RICAURTE - NARIÑO.

Así las cosas, se reconoce personería jurídica para actuar como apoderado judicial de MUNICIPIO DE RICAURTE - NARIÑO al abogado DANIEL ENRIQUEZ MORA, identificado(a) con C.C No. 1085299363 y Tarjeta Profesional No. 273220 del Consejo Superior de la Judicatura, en los términos y alcances del poder radicado en el Tribunal Administrativo de Nariño el día 18 de febrero de 2020.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO

SECRETARIA

NOTIFICACIÓN POR ESTADOS

La providencia precedente se notifica mediante inserción en ESTADOS ELECTRÓNICOS: www.tribunaladministrativodenarino.com/estados/Despacho Dr. Paulo León España Pantoja/Estados electrónicos.

Hoy, 27 DE JULIO DE 2020



OMAR BOLAÑOS ORDOÑEZ
Secretario Tribunal Administrativo de Nariño



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
MAGISTRADO PONENTE: PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA

Acción: Reparación Directa
Radicación: 86-001-33-31-001-2014-00651-01 (6166)
Demandante: NECTARIO CERÓN TAPIA Y OTROS
Demandado: E.S.E. HOSPITAL JORGE JULIO GUZMÁN Y OTROS.
Instancia: Segunda

TEMA: - *Reconoce personería*

Auto: 2020- 321 S.P.O.

San Juan de Pasto, veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

El Tribunal encuentra que la Dra. CLAUDIA LORENA MORAN VILLARREAL, identificado (a) C.C No. 69023196, actuando en calidad de REPRESENTANTE LEGAL DE LA E.S.E. HOSPITAL JORGE JULIO GUZMÁN DEL MUNICIPIO DE PUERTO GUZMÁN-PUTUMAYO, confiere poder especial, amplio y suficiente a la abogada NATALIA SLARTE ERASO como apoderada judicial de E.S.E. HOSPITAL JORGE JULIO GUZMÁN.

Así las cosas, se reconoce personería jurídica para actuar como apoderada judicial de E.S.E. HOSPITAL JORGE JULIO GUZMÁN a la abogada NATALIA SLARTE ERASO, identificado(a) con C.C No. 1085288805 y Tarjeta Profesional No. 258171 del Consejo Superior de la Judicatura, en los términos y alcances del poder radicado en el Tribunal Administrativo de Nariño el día 30 de enero de 2020.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO

SECRETARIA

NOTIFICACIÓN POR ESTADOS

La providencia precedente se notifica mediante inserción en ESTADOS ELECTRÓNICOS: www.tribunaladministrativodenarino.com/estados/Despacho Dr. Paulo León España Pantoja/Estados electrónicos.

Hoy, 27 DE JULIO DE 2020



OMAR BOLAÑOS ORDOÑEZ
Secretario Tribunal Administrativo de Nariño



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
MAGISTRADO PONENTE: PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA

Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicación: 86-001-33-31-001-2015-00470-01 (7859)
Demandante: JAIME CABRERA FIGUEROA
Demandado: SELVASALUD EN LIQUIDACIÓN - MINISTERIO DE SALUD - SUPERINTENDENCIA DE SALUD.
Instancia: Segunda

TEMA: - *Reconoce personería*

Auto: 2020- 314 S.P.O.

San Juan de Pasto, veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

El Tribunal encuentra que la Dra. ANDREA ELIZABETH HURTADO NEIRA, identificado (a) C.C No. 46682025, actuando en calidad de DIRECTORA TÉCNICA DE LA DIRECCIÓN JURÍDICA DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, confiere poder especial, amplio y suficiente a la abogada EDIDTH PIEDAD RODRIGUEZ ORDUZ como apoderada judicial de MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL.

Así las cosas, se reconoce personería jurídica para actuar como apoderada judicial de MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL a la abogada EDIDTH PIEDAD RODRIGUEZ ORDUZ, identificado(a) con C.C No. 40040165 y Tarjeta Profesional No. 102449 del Consejo Superior de la Judicatura, en los términos y alcances del poder radicado en el Tribunal Administrativo de Nariño el día 18 de diciembre de 2019 y 5 de marzo de 2020.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO

SECRETARIA

NOTIFICACIÓN POR ESTADOS

La providencia precedente se notifica mediante inserción en ESTADOS ELECTRÓNICOS:www.tribunaladministrativodenarino.com/estados/Despacho Dr. Paulo León España Pantoja/Estados electrónicos.

Hoy, 27 DE JULIO DE 2020



OMAR BOLAÑOS ORDOÑEZ
Secretario Tribunal Administrativo de Nariño



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
MAGISTRADO PONENTE: PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA

Acción: Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Radicación: 86-001-33-31-001-2015-00471-00 (7858)
Demandante: EDER JULIO SAN MARTÍN
Demandado: SELVA SALUD S.A EPS EN LIQUIDACIÓN-
DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO- MINISTERIO DE
SALUD- SUPERINTENDENCIA DE SALUD.
Instancia: Segunda

TEMA: - Reconoce personería

Auto: 2020- 315 S.P.O.

San Juan de Pasto, veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

El Tribunal encuentra que la Dra. ANDREA ELIZABETH HURTADO NEIRA, identificado (a) C.C No. 46682025, actuando en calidad de DIRECTORA TÉCNICA DE LA DIRECCIÓN JURÍDICA DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, confiere poder especial, amplio y suficiente a la abogada EDIDTH PIEDAD RODRIGUEZ ORDUZ como apoderada judicial de MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL.

Así las cosas, se reconoce personería jurídica para actuar como apoderada judicial de MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL a la abogada EDIDTH PIEDAD RODRIGUEZ ORDUZ, identificado(a) con C.C No. 40040165 y Tarjeta Profesional No. 102449 del Consejo Superior de la Judicatura, en los términos y alcances del poder radicado en el Tribunal Administrativo de Nariño el día 18 de diciembre de 2019 y 5 de marzo de 2020.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO

SECRETARIA

NOTIFICACIÓN POR ESTADOS

La providencia precedente se notifica mediante inserción en ESTADOS ELECTRÓNICOS: www.tribunaladministrativodenarino.com/estados/Despacho Dr. Paulo León España Pantoja/Estados electrónicos.

Hoy, 27 DE JULIO DE 2020



OMAR BOLAÑOS ORDOÑEZ
Secretario Tribunal Administrativo de Nariño



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
MAGISTRADO PONENTE: PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA

Acción: Reparación Directa
Radicación: 86-001-33-33-002-2017-00245-01 (7624)
Demandante: SUMSER PA SAS
Demandado: ESE HOSPITAL DE ORITO.
Instancia: Segunda

TEMA: - *Reconoce personería*

Auto: 2020- 318 S.P.O.

San Juan de Pasto, veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

El Tribunal encuentra que la Dra. BLANCA NELLY NARVAEZ CABRERA, identificado (a) C.C No. 41107660, actuando en calidad de GERENTE Y REPRESENTANTE LEGAL DE LA ESE HOSPITAL DE ORITO - PUTUMAYO, confiere poder especial, amplio y suficiente a la abogada EDNA MARITZA CABRERA MELENDEZ como apoderada judicial de E.S.E. HOSPITAL DE ORITO - PUTUMAYO.

Así las cosas, se reconoce personería jurídica para actuar como apoderada judicial de E.S.E. HOSPITAL DE ORITO - PUTUMAYO a la abogada EDNA MARITZA CABRERA MELENDEZ, identificado(a) con C.C No. 1061756716 y Tarjeta Profesional No. 313587 del Consejo Superior de la Judicatura, en los términos y alcances del poder radicado en el Tribunal Administrativo de Nariño el día 8 de noviembre de 2019.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO

SECRETARIA

NOTIFICACIÓN POR ESTADOS

La providencia precedente se notifica mediante inserción en ESTADOS ELECTRÓNICOS:www.tribunaladministrativodenarino.com/estados/Despacho Dr. Paulo León España Pantoja/Estados electrónicos.

Hoy, 27 DE JULIO DE 2020



OMAR BOLAÑOS ORDOÑEZ
Secretario Tribunal Administrativo de Nariño



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
MAGISTRADO PONENTE: PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA.

Acción : Control Inmediato de legalidad de actos.
Radicación : 52-001-23-33-000-2020-00430-00.
Acto Administrativo : Decreto 031 del 06 de abril de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Sapuyes.
Instancia : Única.

Temas:

- *Control inmediato de legalidad de actos (Art. 20 de la Ley 137 de 1994 y Arts. 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011).*
- *Decreto No. 031 del 06 de abril de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Sapuyes-Nariño “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN ACCIONES TRANSITORIAS DE POLICÍA PARA PREVENCIÓN DE RIESGOS DE CONTAGIO Y/O PROPAGACIÓN DE LA ENFERMEDAD COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE SAPUYES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.*
- *Control de legalidad de los decretos legislativos expedidos en estado de excepción - Alcance del Control Inmediato de Legalidad sobre los Actos de la Administración.*
- *Declara terminado el proceso– Acoge criterio Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño.*

Auto No. 2020- 112-SO

San Juan de Pasto, veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

I. ANTECEDENTES.

Por reparto correspondió conocer del control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 031 del 06 de abril de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN ACCIONES TRANSITORIAS DE POLICÍA PARA PREVENCIÓN DE RIESGOS DE CONTAGIO Y/O PROPAGACIÓN DE LA ENFERMEDAD COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE SAPUYES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, remitido por la Alcaldía Municipal de Sapuyes-Nariño en cumplimiento de lo normado en los art. 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

II. CONSIDERACIONES.

1. Acogiendo el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, expuesto en salas virtuales del 11 de mayo y 04 de junio de 2020, en cuanto a la procedibilidad de adelantar control inmediato de legalidad, entre otros asuntos, sobre los actos que decretan el toque de queda, en este estado del proceso se advierte que, si bien el **Decreto 031 del 06 de abril de 2020** fue expedido en el marco del Estado de Excepción declarado por el Gobierno de Nacional según Decreto 417 de 2020, tal disposición del Municipio no constituye una facultad extraordinaria que tenga origen en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, o fundamento en los demás decretos legislativos suscritos por el Gobierno Nacional en torno a tal declaratoria, sino que la decisión de la entidad territorial corresponde a las facultades ordinarias legalmente

otorgadas por la Ley 1801 de 2016¹, y por lo tanto, hay lugar a declarar por terminado el proceso.

2. Dicho acto administrativo tiene fundamento en las facultades constitucionales y legales, *“en especial lo dispuesto en los artículos 2, 11, 12, 28, 49, 95, 209, 315 de la Constitución Política; el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, ley 1801 de 2016, ley 9 de 1979, ley 715 de 2001, Directiva No. 006 de 2020 de Procuraduría General de la Nación, Resolución 380, 385, 453, Circular Externa 11 y 18 del Ministerio de Salud y Protección Social, Decreto 417, 457 de 2020 del Gobierno Nacional, Decreto No 0169 de 04 de abril de 2020 del Gobernador de Nariño”*; Ley 1751 de 2015 y Decreto 418 de 2020.

3. Según dicho criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño, en principio, solamente estarían sometidas al control previsto en el art. 136 de la Ley 1437 de 2011 por parte de los

¹ **ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD.** Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

(...)

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

(...)

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

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

(...)

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

Tribunales Administrativos, aquellos actos administrativos de contenido general, expedidos por las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa, como consecuencia de una facultad derivada directamente del decreto que declaró el Estado de Excepción o de los actos legislativos que lo desarrollan y no como ejercicio de las facultades ordinarias otorgadas por el legislador.

Dichos actos administrativos, según el mismo criterio, tendría control judicial por vía de nulidad simple.

4. El Despacho acoge el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, pese que no lo comparte por las razones que pasan a anotarse:

4.1. Se comparte el criterio del Consejo de Estado² expuesto en la providencia de 15 de abril de 2020, según el cual ha de “entenderse que cuando los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA se refieren al control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», **incluyen a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, así no penden directamente un decreto legislativo; pues estos, en ciertos casos, tienen el potencial de generar restricciones arbitrarias a los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, a las libertades fundamentales de las personas y a los derechos sociales de los trabajadores, los cuales no pueden suspenderse ni desmejorarse según lo consagran los artículos 212**

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

a 215 de la Constitución. Además, el caos propio de la emergencia podría llevar a lamentables actos de corrupción que requieren de decisiones judiciales ágiles, oportunas”. (Negrillas del Tribunal).

Criterio que según la providencia se fundamenta, desde el punto de vista convencional y constitucional, en el fin perseguido por el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, que **“tiene como esencia el derecho a la tutela judicial efectiva, y ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la covid-19, es posible extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional”**.

Lo que significa **“que los actos generales emanados de las autoridades administrativas que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad, dadas las circunstancias excepcionales, puede suceder que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias, lo cual autoriza al juez del control inmediato que avoque el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva”**.

Criterio que ciertamente se acompasa con la situación particular que impone los motivos que llevaron a declarar el Estado de Emergencia y las medidas para superarlo, como lo son, entre otros, la restricción de la movilidad y con ello, también la retracción de acceso a servicios públicos, entre ellos, el de administración de justicia.

4.2. A lo anterior se agrega lo expuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-004 de 1992, cuando advirtió que los decretos que se dicten en desarrollo del estado de emergencia no tienen límite en razón de la materia, lo trascendente es que tengan relación directa con las causas de la perturbación del orden y se dirijan a conjurarla e impedir la extensión de sus efectos. Correlativamente, las medidas que se adopten han de estar dirigidas al menos a evitar que los derechos que se busca proteger, se desmejoren. En efecto, la Corte anotó:

“No es cierto que una grave perturbación laboral no pueda dar lugar a la declaratoria del estado de emergencia. En principio, los decretos que se dicten en desarrollo de la emergencia, no tienen límite en razón de la materia. Lo decisivo es que tales Decretos tengan relación directa con las causas de la perturbación y se dirijan a conjurarla o a impedir la extensión de sus efectos. Es evidente que si la causa tiene raíz laboral, como es el caso del deterioro acelerado del salario de los empleados públicos, los Decretos tengan un contenido laboral ya que de lo contrario no se podría poner término a la emergencia. Si la consideración del trabajo como valor fundante del Estado impidiera la declaratoria de la emergencia - concebida como medio para contrarrestar un abrupto y grave deterioro salarial generador de un agudo malestar social -, en una situación tan particular como la que se refiere en esta sentencia, éste resultaría desplegando un efecto antinómico de su misma esencia protectora y defensora del trabajo, del trabajador y de su salario. En fin, si bien es cierto que el Gobierno no puede desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los Decretos de Emergencia, nadie ha negado - y no lo podría hacer - que a través de ellos se puedan mejorar y con mayor razón evitar que se desmejoren.” (Negrilla fuera del texto).

4.3. El Consejo de Estado, en providencia del 15 de abril de 2020³, luego de recordar que el control inmediato de legalidad se constituye como una limitación al poder de las autoridades administrativas y una medida

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.

eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales en el marco de los estados de excepción, se refirió a sus características esenciales, citando la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo⁴ y la doctrina⁵, de las cuales valga resaltar, para lo que al caso interesa, que “(...) **(vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta**”. Pero, además, además según la providencia, “(...) ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas”.

Acogiendo el criterio amplio sobre el alcance del control inmediato de legalidad de actos si bien es cierto es posible que los actos administrativos expedidos en Estado de Excepción, sometidos a control de legalidad, eventualmente pueden no desarrollar una facultad extraordinaria otorgada por el acto que decretó dicho Estado o por un decreto legislativo que lo desarrolle, en todo caso no debe perderse de vista que el desarrollo de esa potestad, aun cuando sea ordinaria, se

⁴ [26] 26 Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

⁵ [27] Cfr. CONSUELO SARRIA OLCOS, comentario al artículo 136 del CPACA, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado, 2ª ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016, pp. 368-373.

[28] ALBERTO MONTAÑA PLATA, Fundamentos de Derecho Administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

hizo dentro de una situación extraordinaria con el objeto de conjurar sus efectos, donde es posible se desconozcan o restrinjan derechos y libertades que no pueden verse afectados *so pretexto* del Estado de Excepción o se impongan medidas desproporcionadas al objeto perseguido, situaciones estas que requieren de la intervención del Juez. A lo anterior se suma que algunos actos administrativos del ejecutivo territorial pueden derivarse de decretos reglamentarios del Presidente de la República, que desarrollan, tanto el Decreto de Estado de Excepción, como los decretos legislativos; de tal manera que habrá entonces una relación directa con el estado de excepción y, correlativamente las medidas adoptadas habrán de estar dirigidas a conjurar la crisis o mitigar los efectos de los hechos que dieron lugar al estado de excepción.

4.4. Este Despacho en su momento, bajo la aplicación del criterio que se expuso en el numeral anterior, oportunamente admitió el asunto para trámite previsto por el art. 185 de la Ley 1437 de 2011; no obstante, acogiendo el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, que respetuosamente no se comparte, habrá lugar a declarar la terminación del proceso, en tanto el acto administrativo no es objeto del control inmediato de legalidad.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO,**

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR terminado del proceso de control de legalidad sobre el Decreto No. 031 del 06 de abril de 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL*

SE ADOPTAN ACCIONES TRANSITORIAS DE POLICÍA PARA PREVENCIÓN DE RIESGOS DE CONTAGIO Y/O PROPAGACIÓN DE LA ENFERMEDAD COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE SAPUYES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, remitido por el Municipio de Sapuyes -Nariño en cumplimiento de lo normado en los arts. 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, conforme a las razones expuestas en la parte considerativas de esta providencia.

SEGUNDO: En firme esta providencia, archívese la actuación o expediente, previa anotación en el sistema Siglo XXI.

Notifíquese y Cúmplase



PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
MAGISTRADO PONENTE: PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA

Acción : Control Inmediato de Legalidad de actos y/o decisiones con base en estado de excepción.
Radicación : 52-001-23-33-000-2020-00463-00.
Acto Administrativo : Decreto 0114 del 16 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Nariño – (N).
Instancia : Única.

Temas:

- *Control inmediato de legalidad de actos (Art. 20 de la Ley 137 de 1994 y Arts. 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011). Decreto 0114 del 16 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Nariño -N, “-POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA EMERGENCIA SANITARIA, SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA PREVENCIÓN FRENTE AL CORONAVIRUS COVID-19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.*
- *Control de legalidad de los decretos legislativos expedidos en estado de excepción - Alcance del Control Inmediato de Legalidad sobre los Actos de la Administración.*
- *No avoca conocimiento – Decreto expedido por fuera de la vigencia del Decreto 417 de 2020. Acoge criterio Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño.*

Auto N. 2020-259-SO

San Juan de Pasto, veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

I. ANTECEDENTES.

Por reparto correspondió conocer del control inmediato de legalidad sobre el Decreto 0114 del 16 de marzo de 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA EMERGENCIA SANITARIA, SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA PREVENCIÓN FRENTE AL CORONAVIRUS COVID-19 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*”, remitido por el Municipio de Nariño – Nariño en cumplimiento de lo normado en los art. 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

II. CONSIDERACIONES.

1. El Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, **por el término de treinta (30) días calendario**, según el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. Lo primero a advertir por el Tribunal es que el Decreto 0114 del 16 de marzo de 2020, objeto del presente asunto, no se expidió el marco del Estado de excepción referido, sino que se expidió de manera previa y con fundamento en la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 por el cual se declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus Covid-19.

2. Incluso si el Decreto objeto de control inmediato de legalidad se hubiese expedido en vigencia del Decreto 417 del 2020, acogiendo el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, expuesto en salas virtuales del 11 de mayo y 04 de junio de 2020, en cuanto a la procedibilidad de adelantar control inmediato de legalidad, entre otros asuntos, sobre los actos que decretan la emergencia sanitaria, no habría lugar a admitir a trámite, debido a que en el Decreto 0114 del 16 de marzo de 2020, no se ejercieron facultades extraordinarias o como

desarrollo de los Decretos Legislativos expedidos durante el Estado de Excepción.

3. Además, el acto administrativo municipal tiene fundamento en facultades establecidas en: **(i)** los artículos 49 de la Constitución Política de 1991; **(ii)** facultades legales señaladas en la Ley 1751 de 2015 artículos 5, 10; **(iii)** Ley 9° de 1979 título VII; **(iv)** Decreto 780 de 2016 artículo 2.8.8.1.4.3 párrafo; **(v)** artículo 1 del Reglamento Sanitario Internacional. Todas ellas facultades ordinarias.

4. Según el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño, en principio, solamente estarían sometidas al control previsto en el art. 136 de la Ley 1437 de 2011, por parte de los Tribunales Administrativos, aquellos actos administrativos de contenido general, expedidos por las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa, como consecuencia de una facultad derivada directamente del decreto que declaró el Estado de Excepción o de los actos legislativos que lo desarrollan y no como ejercicio de las facultades ordinarias otorgadas por el legislador. Los actos que se expiden en ejercicio de facultades ordinarias, según el mismo criterio, tendría control judicial por vía de nulidad simple.

4.1. El Despacho acoge el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, pese que no lo comparte por las razones que pasan a anotarse:

4.2. Se comparte el criterio del Consejo de Estado¹ expuesto en la providencia de 15 de abril de 2020, según el cual ha de “entenderse que

¹ 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

cuando los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA se refieren al control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», **incluyen a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, así no pendan directamente un decreto legislativo; pues estos, en ciertos casos, tienen el potencial de generar restricciones arbitrarias a los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, a las libertades fundamentales de las personas y a los derechos sociales de los trabajadores, los cuales no pueden suspenderse ni desmejorarse según lo consagran los artículos 212 a 215 de la Constitución.** Además, el caos propio de la emergencia podría llevar a lamentables actos de corrupción que requieren de decisiones judiciales ágiles, oportunas”. (Negrillas del Tribunal).

Criterio que según la providencia se fundamenta, desde el punto de vista convencional y constitucional, en el fin perseguido por el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, que “tiene como esencia **el derecho a la tutela judicial efectiva, y ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la covid-19, es posible extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional**”.

Lo que significa “que los actos generales emanados de las autoridades administrativas que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad, dadas las circunstancias

excepcionales, puede suceder que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias, lo cual autoriza al juez del control inmediato que avoque el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva”.

Criterio que ciertamente se acompasa con la situación particular que impone los motivos que llevaron a declarar el Estado de Emergencia y las medidas para superarlo, como lo son, entre otros, la restricción de la movilidad y con ello, también la retracción de acceso a servicios públicos, entre ellos, el de administración de justicia.

4.3. A lo anterior se agrega lo expuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-004 de 1992, cuando advirtió que los decretos que se dicten en desarrollo del estado de emergencia no tienen límite en razón de la materia, lo trascendente es que tengan relación directa con las causas de la perturbación del orden y se dirijan a conjurarla e impedir la extensión de sus efectos. Correlativamente, las medidas que se adopten han de estar dirigidas al menos a evitar que los derechos que se busca proteger, se desmejoren. En efecto, la Corte anotó:

*“No es cierto que una grave perturbación laboral no pueda dar lugar a la declaratoria del estado de emergencia. **En principio, los decretos que se dicten en desarrollo de la emergencia, no tienen límite en razón de la materia. Lo decisivo es que tales Decretos tengan relación directa con las causas de la perturbación y se dirijan a conjurarla o a impedir la extensión de sus efectos.** Es evidente que si la causa tiene raíz laboral, como es el caso del deterioro acelerado del salario de los empleados públicos, los Decretos tengan un contenido laboral ya que de lo contrario no se podría poner término a la emergencia. Si la consideración del trabajo como valor fundante del Estado impidiera la declaratoria de la emergencia - concebida como medio para contrarrestar un abrupto y grave deterioro salarial generador de un agudo malestar social -, en una situación tan particular como la que se refiere en esta sentencia, éste resultaría desplegando un efecto antinómico de su misma*

esencia protectora y defensora del trabajo, del trabajador y de su salario. En fin, si bien es cierto que el Gobierno no puede desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los Decretos de Emergencia, nadie ha negado - y no lo podría hacer - que a través de ellos se puedan mejorar y con mayor razón evitar que se desmejoren.” (Negrilla fuera del texto).

4.4. El Consejo de Estado, en providencia del 15 de abril de 2020², luego de recordar que el control inmediato de legalidad se constituye como una limitación al poder de las autoridades administrativas y una medida eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales en el marco de los estados de excepción, se refirió a sus características esenciales, citando la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo³ y la doctrina⁴, de las cuales valga resaltar, para lo que al caso interesa, que “(...) **(vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta**”. Pero, además, además según la providencia, “(...) ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo

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.

³ [26] 26 Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

⁴ [27] Cfr. CONSUELO SARRIA OLCOS, comentario al artículo 136 del CPACA, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado, 2ª ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016, pp. 368-373.

[28] ALBERTO MONTAÑA PLATA, Fundamentos de Derecho Administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas”.

Acogiendo el criterio amplio sobre el alcance del control inmediato de legalidad de actos si bien es cierto es posible que los actos administrativos expedidos en Estado de Excepción, sometidos a control de legalidad, eventualmente pueden no desarrollar una facultad extraordinaria otorgada por el acto que decretó dicho Estado o por un decreto legislativo que lo desarrolle, en todo caso no debe perderse de vista que el desarrollo de esa potestad, aun cuando sea ordinaria, se hizo dentro de una situación extraordinaria con el objeto de conjurar sus efectos, donde es posible se desconozcan o restrinjan derechos y libertades que no pueden verse afectados *so pretexto* del Estado de Excepción o se impongan medidas desproporcionadas al objeto perseguido, situaciones estas que requieren de la intervención del Juez. A lo anterior se suma que algunos actos administrativos del ejecutivo territorial pueden derivarse de decretos reglamentarios del Presidente de la República, que desarrollan, tanto el Decreto de Estado de Excepción, como los decretos legislativos; de tal manera que habrá entonces una relación directa con el estado de excepción y, correlativamente las medidas adoptadas habrán de estar dirigidas a conjurar la crisis o mitigar los efectos de los hechos que dieron lugar al estado de excepción.

4.5. Así entonces, por tratarse de un Decreto que no fue expedido en vigencia del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y adicionalmente por no haberse desarrollado con aquél facultades extraordinarias en virtud de los decretos legislativos dictados durante el Estado de Excepción, acogiendo también el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal,

que respetuosamente no se comparte, no habrá lugar a admitir el asunto de la referencia para trámite de control inmediato de legalidad, dispuesto en el artículo 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO,**

RESUELVE:

PRIMERO: NO AVOCAR conocimiento del asunto de control inmediato de legalidad sobre el Decreto 0114 del 16 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Nariño– Nariño, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: ADVERTIR que la presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, teniendo en cuenta que, contra el aludido acto administrativo general, proceden los medios de control pertinentes, de acuerdo con la normatividad vigente en la materia (Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes).

TERCERO: Notifíquese al señor Agente del Ministerio Público y al Municipio de Nariño– Nariño la presente decisión, bajo las previsiones del art. 199 del CPA Y CA.

CUARTO: Para efectos de darle publicidad a la presente decisión, se dispone la publicación de esta providencia a través del sitio web de la Rama Judicial (www.ramajudicial.gov.co), en lugar visible, para el conocimiento de la comunidad y demás legales pertinentes.

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

Control inmediato de legalidad de actos.

52-001-23-33-000-2020-00463-00.

Decreto 0114 del 16 de marzo de 2020 – Nariño – Nariño

Archivo: 2020-463 Control Inmediato de Legalidad- D-0114- Nariño

Notifíquese y Cúmplase



PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
MAGISTRADO PONENTE: PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA

Acción : Control Inmediato de Legalidad de actos y/o decisiones con base en estado de excepción.
Radicación : 52-001-23-33-000-2020-00484-00.
Acto Administrativo : Resolución 194 del 16 de marzo de 2020, expedida por la Alcaldía Municipal de Belén- (N).
Instancia : Única.

Temas:

- *Control inmediato de legalidad de actos (Art. 20 de la Ley 137 de 1994 y Arts. 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011). Resolución 194 del 16 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Nariño -N, “POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS EXTRAORDINARIAS, ESTRUCTAS Y URGENTES TOMADAS POR EL MINISTERIO DE SALUD MEDIANTE RESOLUCIÓN 385 DE 2020 RELACIONADAS CON LAS CONTENCIÓN DE LA ENFERMEDAD COVID -19 EN EL MUNICIPIO DE BELEN”.*
- *Control de legalidad de los decretos legislativos expedidos en estado de excepción - Alcance del Control Inmediato de Legalidad sobre los Actos de la Administración.*
- *No avoca conocimiento – Decreto expedido por fuera de la vigencia del Decreto 417 de 2020. Acoge criterio Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño.*

Auto N. 2020-260-SO

San Juan de Pasto, veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

I. ANTECEDENTES.

Por reparto correspondió conocer del control inmediato de legalidad sobre la Resolución 195 del 16 de marzo de 2020 “*POR MEDIO SE ADOPTAN MEDIDAS EXTRAORDINARIAS, ERICTAS Y URGENTES TOMADAS POR EL MINISTERIO DE SALUD MEDIANTE RESOLUCIÓN 385 DE 2020 RELACIONADAS CON LAS CONTENCIÓN DE LA ENFERMEDAD COVIV -19 EN EL MUNICIPIO DE BELEN*”, remitido por el Municipio de Belén Nariño o en cumplimiento de lo normado en los art. 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

II. CONSIDERACIONES.

1. El Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, **por el término de treinta (30) días calendario**, según el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. Lo primero a advertir por el Tribunal es que la Resolución 194 del 16 de marzo de 2020 objeto del presente asunto, no se expidió el marco del Estado de excepción referido, sino que se expidió de manera previa y con fundamento en la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 por el cual se declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus Covid-19.

2. Incluso si la Resolución objeto de control inmediato de legalidad se hubiese expedido en vigencia del Decreto 417 del 2020, acogiendo el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, expuesto en salas virtuales del 11 de mayo y 04 de junio de 2020, en cuanto a la procedibilidad de adelantar control inmediato de legalidad, entre otros asuntos, sobre los actos que decretan la emergencia sanitaria, no habría lugar a admitir a trámite, debido a que en la Resolución 194 del 16 de

marzo de 2020, no se ejercieron facultades extraordinarias o como desarrollo de los Decretos Legislativos expedidos durante el Estado de Excepción.

3. Además el acto administrativo municipal tiene fundamento en facultades establecidas en: **(i)** los artículos 2, 49, 209 de la Constitución Política de 1991; **(ii)** facultades legales señaladas en la Ley 9° de 1979 título VII; **(iii)** Decreto 780 de 2016 artículo 2.8.8.1.4.3 artículo 1 **(iv)** Ley 1801 de 2016 artículo 202. Todas ellas facultades ordinarias.

4. Según el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño, en principio, solamente estarían sometidas al control previsto en el art. 136 de la Ley 1437 de 2011, por parte de los Tribunales Administrativos, aquellos actos administrativos de contenido general, expedidos por las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa, como consecuencia de una facultad derivada directamente del decreto que declaró el Estado de Excepción o de los actos legislativos que lo desarrollan y no como ejercicio de las facultades ordinarias otorgadas por el legislador. Los actos que se expiden en ejercicio de facultades ordinarias, según el mismo criterio, tendría control judicial por vía de nulidad simple.

4.1. El Despacho acoge el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, pese que no lo comparte por las razones que pasan a anotarse:

4.2. Se comparte el criterio del Consejo de Estado¹ expuesto en la providencia de 15 de abril de 2020, según el cual ha de “entenderse que cuando los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA se refieren al control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», **incluyen a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, así no pendan directamente un decreto legislativo; pues estos, en ciertos casos, tienen el potencial de generar restricciones arbitrarias a los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, a las libertades fundamentales de las personas y a los derechos sociales de los trabajadores, los cuales no pueden suspenderse ni desmejorarse según lo consagran los artículos 212 a 215 de la Constitución.** Además, el caos propio de la emergencia podría llevar a lamentables actos de corrupción que requieren de decisiones judiciales ágiles, oportunas”. (Negrillas del Tribunal).

Criterio que según la providencia se fundamenta, desde el punto de vista convencional y constitucional, en el fin perseguido por el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, que “tiene como esencia **el derecho a la tutela judicial efectiva**, y ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la covid-19, **es posible extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional**”. Lo que significa “que los actos generales emanados de las autoridades

¹ 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

administrativas que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad, dadas las circunstancias excepcionales, puede suceder que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias, lo cual autoriza al juez del control inmediato que avoque el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva”.

Criterio que ciertamente se acompasa con la situación particular que impone los motivos que llevaron a declarar el Estado de Emergencia y las medidas para superarlo, como lo son, entre otros, la restricción de la movilidad y con ello, también la retracción de acceso a servicios públicos, entre ellos, el de administración de justicia.

4.3. A lo anterior se agrega lo expuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-004 de 1992, cuando advirtió que los decretos que se dicten en desarrollo del estado de emergencia no tienen límite en razón de la materia, lo trascendente es que tengan relación directa con las causas de la perturbación del orden y se dirijan a conjurarla e impedir la extensión de sus efectos. Correlativamente, las medidas que se adopten han de estar dirigidas al menos a evitar que los derechos que se busca proteger, se desmejoren. En efecto, la Corte anotó:

*“No es cierto que una grave perturbación laboral no pueda dar lugar a la declaratoria del estado de emergencia. **En principio, los decretos que se dicten en desarrollo de la emergencia, no tienen límite en razón de la materia. Lo decisivo es que tales Decretos tengan relación directa con las causas de la perturbación y se dirijan a conjurarla o a impedir la extensión de sus efectos.** Es evidente que si la causa tiene raíz laboral, como es el caso del deterioro acelerado del salario de los empleados públicos, los Decretos tengan*

*un contenido laboral ya que de lo contrario no se podría poner término a la emergencia. Si la consideración del trabajo como valor fundante del Estado impidiera la declaratoria de la emergencia - concebida como medio para contrarrestar un abrupto y grave deterioro salarial generador de un agudo malestar social -, en una situación tan particular como la que se refiere en esta sentencia, éste resultaría desplegando un efecto antinómico de su misma esencia protectora y defensora del trabajo, del trabajador y de su salario. **En fin, si bien es cierto que el Gobierno no puede desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los Decretos de Emergencia, nadie ha negado - y no lo podría hacer - que a través de ellos se puedan mejorar y con mayor razón evitar que se desmejoren.**" (Negrilla fuera del texto).*

4.4. El Consejo de Estado, en providencia del 15 de abril de 2020², luego de recordar que el control inmediato de legalidad se constituye como una limitación al poder de las autoridades administrativas y una medida eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales en el marco de los estados de excepción, se refirió a sus características esenciales, citando la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo³ y la doctrina⁴, de las cuales valga resaltar, para lo que al caso interesa, que *“(...) (vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta”*. Pero, además, además según la providencia, *“(...) ha de tenerse en*

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.

³ [26] 26 Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

⁴ [27] Cfr. CONSUELO SARRIA OLCOS, comentario al artículo 136 del CPACA, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado, 2ª ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016, pp. 368-373.

[28] ALBERTO MONTAÑA PLATA, Fundamentos de Derecho Administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas”.

Acogiendo el criterio amplio sobre el alcance del control inmediato de legalidad de actos si bien es cierto es posible que los actos administrativos expedidos en Estado de Excepción, sometidos a control de legalidad, eventualmente pueden no desarrollar una facultad extraordinaria otorgada por el acto que decretó dicho Estado o por un decreto legislativo que lo desarrolle, en todo caso no debe perderse de vista que el desarrollo de esa potestad, aun cuando sea ordinaria, se hizo dentro de una situación extraordinaria con el objeto de conjurar sus efectos, donde es posible se desconozcan o restrinjan derechos y libertades que no pueden verse afectados *so pretexto* del Estado de Excepción o se impongan medidas desproporcionadas al objeto perseguido, situaciones estas que requieren de la intervención del Juez. A lo anterior se suma que algunos actos administrativos del ejecutivo territorial pueden derivarse de decretos reglamentarios del Presidente de la República, que desarrollan, tanto el Decreto de Estado de Excepción, como los decretos legislativos; de tal manera que habrá entonces una relación directa con el estado de excepción y, correlativamente las medidas adoptadas habrán de estar dirigidas a conjurar la crisis o mitigar los efectos de los hechos que dieron lugar al estado de excepción.

4.5. Así entonces, por tratarse de una Resolución que no fue expedido en vigencia del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y adicionalmente

por no haberse desarrollado con aquellas facultades extraordinarias en virtud de los Decretos Legislativos dictados durante el Estado de Excepción, acogiendo también el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, que respetuosamente no se comparte, no habrá lugar a admitir el asunto de la referencia para trámite de control inmediato de legalidad, dispuesto en el artículo 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO,**

RESUELVE:

PRIMERO: NO AVOCAR conocimiento del asunto de control inmediato de legalidad sobre la Resolución 194 del 16 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Belén – Nariño, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: ADVERTIR que la presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, teniendo en cuenta que, contra el aludido acto administrativo general, proceden los medios de control pertinentes, de acuerdo con la normatividad vigente en la materia (Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes).

TERCERO: Notifíquese al señor Agente del Ministerio Público y al Municipio de Belén– Nariño la presente decisión, bajo las previsiones del art. 199 del CPA Y CA.

CUARTO: Para efectos de darle publicidad a la presente decisión, se dispone la publicación de esta providencia a través del sitio web de la

Rama Judicial (www.ramajudicial.gov.co), en lugar visible, para el conocimiento de la comunidad y demás legales pertinentes.

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

Notifíquese y Cúmplase



PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
MAGISTRADO PONENTE: PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA.

Acción : Control Inmediato de legalidad de actos.
Radicación : 52-001-23-33-000-2020-00534-00.
Acto Administrativo : Decreto No. 0411 del 29 de abril de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de La Cruz
Instancia : Única.

Temas:

- *Control inmediato de legalidad de actos (Art. 20 de la Ley 137 de 1994 y Arts. 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011).*
- *Decreto No. 0411 del 29 de abril de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de La Cruz-Nariño, “Por medio de la cual se modifica el Decreto 401 del 27 de abril de 2020 en el que se adoptan instrucciones y disposiciones para la debida ejecución en el Municipio de La Cruz, Nariño, de la medida de aislamiento preventivo obligatorio, adoptada a nivel nacional mediante Decreto 593 del 24 de abril de 2020 y se dictan otras disposiciones”.*
- *Control de legalidad de los decretos legislativos expedidos en estado de excepción - Alcance del Control Inmediato de Legalidad sobre los Actos de la Administración.*
- *Declara terminado el proceso– Acoge criterio Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño.*

Auto No. 2020- 113-SO

San Juan de Pasto, veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

I. ANTECEDENTES.

Por reparto correspondió conocer del control inmediato de legalidad sobre el Decreto No. 0411 del 29 de abril de 2020 *“Por medio de la cual se modifica el Decreto 401 del 27 de abril de 2020 en el que se adoptan instrucciones y disposiciones para la debida ejecución en el Municipio de La Cruz, Nariño, de la medida de aislamiento preventivo obligatorio, adoptada a nivel nacional mediante Decreto 593 del 24 de abril de 2020 y se dictan otras disposiciones”*, remitido por la Alcaldía Municipal de La Cruz-Nariño, en cumplimiento de lo normado en los art. 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

II. CONSIDERACIONES.

1. El Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, **por el término de treinta (30) días calendario**, según el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. Lo primero a advertir por el Tribunal es que el Decreto 0411 del 29 de abril de 2020, objeto del presente asunto, no se expidió el marco del Estado de excepción referido.

2. Incluso si el Decreto objeto de control inmediato de legalidad se hubiese expedido en vigencia del Decreto 417 de 2020, acogiendo el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, expuesto en salas virtuales del 11 de mayo y 04 de junio de 2020, en cuanto a la procedibilidad de adelantar control inmediato de legalidad, entre otros

asuntos, sobre los actos que decretan el aislamiento preventivo y toque de queda, no habría lugar a admitir a trámite, debido a que en el Decreto 0411 del 29 de abril de 2020 no se ejercieron facultades extraordinarias o como desarrollo de los Decretos Legislativos expedidos durante el Estado de Excepción, sino que se trata de facultades ordinarias.

3. En dicho acto administrativo se citó como fundamento: las facultades constitucionales y legales, “*en especial las contenidas por los artículos 315, 8 y 49 de la Constitución Política; el poder extraordinario de policía establecido en los artículos 202 de la Ley 1801 de 2016 y los artículos 44 y 45 de la Ley 715 de 2001*”; Ley 1751 de 2015; Ley 1523 de 2012; Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 y 453 del 18 de marzo de 2020, emitidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, Decreto 531 del 8 de abril de 2020 y Decreto 593 del 24 de abril de 2020.

4. Según dicho criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño, en principio, solamente estarían sometidas al control previsto en el art. 136 de la Ley 1437 de 2011 por parte de los Tribunales Administrativos, aquellos actos administrativos de contenido general, expedidos por las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa, como consecuencia de una facultad derivada directamente del decreto que declaró el Estado de Excepción o de los actos legislativos que lo desarrollan y no como ejercicio de las facultades ordinarias otorgadas por el legislador.

Dichos actos administrativos, según el mismo criterio, tendría control judicial por vía de nulidad simple.

5. El Despacho acoge el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, pese que no lo comparte por las razones que pasan a anotarse:

5.1. Se comparte el criterio del Consejo de Estado¹ expuesto en la providencia de 15 de abril de 2020, según el cual ha de “entenderse que cuando los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA se refieren al control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», **incluyen a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, así no pendan directamente un decreto legislativo; pues estos, en ciertos casos, tienen el potencial de generar restricciones arbitrarias a los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, a las libertades fundamentales de las personas y a los derechos sociales de los trabajadores, los cuales no pueden suspenderse ni desmejorarse según lo consagran los artículos 212 a 215 de la Constitución.** Además, el caos propio de la emergencia podría llevar a lamentables actos de corrupción que requieren de decisiones judiciales ágiles, oportunas”. (Negrillas del Tribunal).

Criterio que según la providencia se fundamenta, desde el punto de vista convencional y constitucional, en el fin perseguido por el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley

¹ 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

Estatutaria 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, que **“tiene como esencia el derecho a la tutela judicial efectiva, y ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la covid-19, es posible extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional”**.

Lo que significa **“que los actos generales emanados de las autoridades administrativas que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad, dadas las circunstancias excepcionales, puede suceder que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias, lo cual autoriza al juez del control inmediato que avoque el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva”**.

Criterio que ciertamente se acompasa con la situación particular que impone los motivos que llevaron a declarar el Estado de Emergencia y las medidas para superarlo, como lo son, entre otros, la restricción de la movilidad y con ello, también la retracción de acceso a servicios públicos, entre ellos, el de administración de justicia.

5.2. A lo anterior se agrega lo expuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-004 de 1992, cuando advirtió que los decretos que se dicten en desarrollo del estado de emergencia no tienen límite en razón de la materia, lo trascendente es que tengan relación directa con las causas de la perturbación del orden y se dirijan a conjurarla e impedir la extensión de sus efectos. Correlativamente, las medidas que se adopten

han de estar dirigidas al menos a evitar que los derechos que se busca proteger, se desmejoren. En efecto, la Corte anotó:

“No es cierto que una grave perturbación laboral no pueda dar lugar a la declaratoria del estado de emergencia. En principio, los decretos que se dicten en desarrollo de la emergencia, no tienen límite en razón de la materia. Lo decisivo es que tales Decretos tengan relación directa con las causas de la perturbación y se dirijan a conjurarla o a impedir la extensión de sus efectos. Es evidente que si la causa tiene raíz laboral, como es el caso del deterioro acelerado del salario de los empleados públicos, los Decretos tengan un contenido laboral ya que de lo contrario no se podría poner término a la emergencia. Si la consideración del trabajo como valor fundante del Estado impidiera la declaratoria de la emergencia - concebida como medio para contrarrestar un abrupto y grave deterioro salarial generador de un agudo malestar social -, en una situación tan particular como la que se refiere en esta sentencia, éste resultaría desplegando un efecto antinómico de su misma esencia protectora y defensora del trabajo, del trabajador y de su salario. En fin, si bien es cierto que el Gobierno no puede desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los Decretos de Emergencia, nadie ha negado - y no lo podría hacer - que a través de ellos se puedan mejorar y con mayor razón evitar que se desmejoren.” (Negrilla fuera del texto).

5.3. El Consejo de Estado, en providencia del 15 de abril de 2020², luego de recordar que el control inmediato de legalidad se constituye como una limitación al poder de las autoridades administrativas y una medida eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales en el marco de los estados de excepción, se refirió a sus características esenciales, citando la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo³ y la

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.

³ [26] 26 Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

doctrina⁴, de las cuales valga resaltar, para lo que al caso interesa, que “(...) (vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, **su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta**”. Pero, además, además según la providencia, “(...) ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas”.

Acogiendo el criterio amplio sobre el alcance del control inmediato de legalidad de actos si bien es cierto es posible que los actos administrativos expedidos en Estado de Excepción, sometidos a control de legalidad, eventualmente pueden no desarrollar una facultad extraordinaria otorgada por el acto que decretó dicho Estado o por un decreto legislativo que lo desarrolle, en todo caso no debe perderse de vista que el desarrollo de esa potestad, aun cuando sea ordinaria, se hizo dentro de una situación extraordinaria con el objeto de conjurar sus efectos, donde es posible se desconozcan o restrinjan derechos y libertades que no pueden verse afectados so pretexto del Estado de Excepción o se impongan medidas desproporcionadas al objeto perseguido, situaciones estas que requieren de la intervención del Juez. A lo anterior se suma que algunos actos administrativos del ejecutivo

⁴ [27] Cfr. CONSUELO SARRIA OLCOS, comentario al artículo 136 del CPACA, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado, 2ª ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016, pp. 368-373.

[28] ALBERTO MONTAÑA PLATA, Fundamentos de Derecho Administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

territorial pueden derivarse de decretos reglamentarios del Presidente de la República, que desarrollan, tanto el Decreto de Estado de Excepción, como los decretos legislativos; de tal manera que habrá entonces una relación directa con el estado de excepción y, correlativamente las medidas adoptadas habrán de estar dirigidas a conjurar la crisis o mitigar los efectos de los hechos que dieron lugar al estado de excepción.

5.4. Así entonces, por tratarse de un Decreto que no fue expedido en vigencia del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y adicionalmente, por no haberse desarrollado con aquél facultades extraordinarias en virtud de los Decretos Legislativos dictados durante el Estado de excepción, acogiendo también el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, que respetuosamente no se comparte, habrá lugar a declarar la terminación del proceso, en tanto el acto administrativo no es objeto del control inmediato de legalidad.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO,**

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR terminado del proceso de control de legalidad sobre el Decreto No. 0411 del 29 de abril de 2020 *“Por medio de la cual se modifica el Decreto 401 del 27 de abril de 2020 en el que se adoptan instrucciones y disposiciones para la debida ejecución en el Municipio de La Cruz, Nariño, de la medida de aislamiento preventivo obligatorio, adoptada a nivel nacional mediante Decreto 593 del 24 de abril de 2020 y se dictan otras disposiciones”* remitido por la Alcaldía Municipal de La

Cruz-Nariño en cumplimiento de lo normado en los arts. 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, conforme a las razones expuestas en la parte considerativas de esta providencia.

SEGUNDO: En firme esta providencia, archívese la actuación o expediente, previa anotación en el sistema Siglo XXI.

Notifíquese y Cúmplase



PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
MAGISTRADO PONENTE: PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA.

Acción : Control Inmediato de legalidad de actos.
Radicación : 52-001-23-33-000-2020-00535-00.
Acto Administrativo : Decreto No. 051 del 30 de abril de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Policarpa
Instancia : Única.

Temas:

- *Control inmediato de legalidad de actos (Art. 20 de la Ley 137 de 1994 y Arts. 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011).*
- *Decreto No. 051 del 30 de abril de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Policarpa-Nariño, “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO No. 047 DEL 26 DE ABRIL DE 2020 Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”.*
- *Control de legalidad de los decretos legislativos expedidos en estado de excepción - Alcance del Control Inmediato de Legalidad sobre los Actos de la Administración.*
- *Declara terminado el proceso– Acoge criterio Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño.*

Auto No. 2020- 114-SO

San Juan de Pasto, veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

I. ANTECEDENTES.

Por reparto correspondió conocer del control inmediato de legalidad sobre el *Decreto No. 051 del 30 de abril de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO No. 047 DEL 26 DE ABRIL DE 2020 Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES*, remitido por la Alcaldía Municipal de Policarpa-Nariño en cumplimiento de lo normado en los art. 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

II. CONSIDERACIONES.

1. El Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, **por el término de treinta (30) días calendario**, según el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. Lo primero a advertir por el Tribunal es que el Decreto 051 del 30 de abril de 2020, objeto del presente asunto, no se expidió el marco del Estado de excepción referido.
2. Incluso si el Decreto objeto de control inmediato de legalidad se hubiese expedido en vigencia del Decreto 417 de 2020, acogiendo el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, expuesto en salas virtuales del 11 de mayo y 04 de junio de 2020, en cuanto a la procedibilidad de adelantar control inmediato de legalidad, entre otros asuntos, sobre los actos que decretan el aislamiento preventivo, no habría lugar a admitir a trámite, debido a que en el Decreto 051 del 30 de abril de 2020 no se ejercieron facultades extraordinarias o como desarrollo de los Decretos Legislativos expedidos durante el Estado de Excepción, sino que se trata de facultades ordinarias.

3. En dicho acto administrativo se cita como fundamento: las facultades constitucionales y legales, *“en especial las contenidas en el numeral 3° del artículo 315 de la Constitución Política, la Ley 1801 de 2016, de la Ley 715 de 2001, Decreto 417 de 2020, Decreto 593 de 2020 y demás normas legales y reglamentarias que regulan la materia”*; artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 y Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, del Ministerio de Salud y Protección Social.

4. Según dicho criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño, en principio, solamente estarían sometidas al control previsto en el art. 136 de la Ley 1437 de 2011 por parte de los Tribunales Administrativos, aquellos actos administrativos de contenido general, expedidos por las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa, como consecuencia de una facultad derivada directamente del decreto que declaró el Estado de Excepción o de los actos legislativos que lo desarrollan y no como ejercicio de las facultades ordinarias otorgadas por el legislador.

Dichos actos administrativos, según el mismo criterio, tendría control judicial por vía de nulidad simple.

5. El Despacho acoge el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, pese que no lo comparte por las razones que pasan a anotarse:

5.1. Se comparte el criterio del Consejo de Estado¹ expuesto en la providencia de 15 de abril de 2020, según el cual ha de “entenderse que cuando los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA se refieren al control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», **incluyen a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, así no pendan directamente un decreto legislativo; pues estos, en ciertos casos, tienen el potencial de generar restricciones arbitrarias a los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, a las libertades fundamentales de las personas y a los derechos sociales de los trabajadores, los cuales no pueden suspenderse ni desmejorarse según lo consagran los artículos 212 a 215 de la Constitución.** Además, el caos propio de la emergencia podría llevar a lamentables actos de corrupción que requieren de decisiones judiciales ágiles, oportunas”. (Negrillas del Tribunal).

Criterio que según la providencia se fundamenta, desde el punto de vista convencional y constitucional, en el fin perseguido por el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, que “tiene como esencia **el derecho a la tutela judicial efectiva, y ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la covid-19, es posible extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional**”.

¹ 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

Lo que significa “*que los actos generales emanados de las autoridades administrativas que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad, dadas las circunstancias excepcionales, puede suceder que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias*, lo cual autoriza al juez del control inmediato que avoque el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva”.

Criterio que ciertamente se acompasa con la situación particular que impone los motivos que llevaron a declarar el Estado de Emergencia y las medidas para superarlo, como lo son, entre otros, la restricción de la movilidad y con ello, también la retracción de acceso a servicios públicos, entre ellos, el de administración de justicia.

5.2. A lo anterior se agrega lo expuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-004 de 1992, cuando advirtió que los decretos que se dicten en desarrollo del estado de emergencia no tienen límite en razón de la materia, lo trascendente es que tengan relación directa con las causas de la perturbación del orden y se dirijan a conjurarla e impedir la extensión de sus efectos. Correlativamente, las medidas que se adopten han de estar dirigidas al menos a evitar que los derechos que se busca proteger, se desmejoren. En efecto, la Corte anotó:

*“No es cierto que una grave perturbación laboral no pueda dar lugar a la declaratoria del estado de emergencia. **En principio, los decretos que se dicten en desarrollo de la emergencia, no tienen límite en razón de la materia. Lo decisivo es que tales Decretos tengan relación directa con las causas de la perturbación y se dirijan a conjurarla o a impedir la extensión de***

sus efectos. Es evidente que si la causa tiene raíz laboral, como es el caso del deterioro acelerado del salario de los empleados públicos, los Decretos tengan un contenido laboral ya que de lo contrario no se podría poner término a la emergencia. Si la consideración del trabajo como valor fundante del Estado impidiera la declaratoria de la emergencia - concebida como medio para contrarrestar un abrupto y grave deterioro salarial generador de un agudo malestar social -, en una situación tan particular como la que se refiere en esta sentencia, éste resultaría desplegando un efecto antinómico de su misma esencia protectora y defensora del trabajo, del trabajador y de su salario. **En fin, si bien es cierto que el Gobierno no puede desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los Decretos de Emergencia, nadie ha negado - y no lo podría hacer - que a través de ellos se puedan mejorar y con mayor razón evitar que se desmejoren.”** (Negrilla fuera del texto).

5.3. El Consejo de Estado, en providencia del 15 de abril de 2020², luego de recordar que el control inmediato de legalidad se constituye como una limitación al poder de las autoridades administrativas y una medida eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales en el marco de los estados de excepción, se refirió a sus características esenciales, citando la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo³ y la doctrina⁴, de las cuales valga resaltar, para lo que al caso interesa, que “(...) **(vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no**

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.

³ [26] 26 Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

⁴ [27] Cfr. CONSUELO SARRIA OLCOS, comentario al artículo 136 del CPACA, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado, 2ª ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016, pp. 368-373.

[28] ALBERTO MONTAÑA PLATA, Fundamentos de Derecho Administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta”.

Pero, además, además según la providencia, “(...) ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas”.

Acogiendo el criterio amplio sobre el alcance del control inmediato de legalidad de actos si bien es cierto es posible que los actos administrativos expedidos en Estado de Excepción, sometidos a control de legalidad, eventualmente pueden no desarrollar una facultad extraordinaria otorgada por el acto que decretó dicho Estado o por un decreto legislativo que lo desarrolle, en todo caso no debe perderse de vista que el desarrollo de esa potestad, aun cuando sea ordinaria, se hizo dentro de una situación extraordinaria con el objeto de conjurar sus efectos, donde es posible se desconozcan o restrinjan derechos y libertades que no pueden verse afectados so pretexto del Estado de Excepción o se impongan medidas desproporcionadas al objeto perseguido, situaciones estas que requieren de la intervención del Juez. A lo anterior se suma que algunos actos administrativos del ejecutivo territorial pueden derivarse de decretos reglamentarios del Presidente de la República, que desarrollan, tanto el Decreto de Estado de Excepción, como los decretos legislativos; de tal manera que habrá entonces una relación directa con el estado de excepción y, correlativamente las medidas adoptadas habrán de estar dirigidas a conjurar la crisis o mitigar los efectos de los hechos que dieron lugar al estado de excepción.

5.4. Así entonces, por tratarse de un Decreto que no fue expedido en vigencia del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y adicionalmente, por no haberse desarrollado con aquél facultades extraordinarias en virtud de los Decretos Legislativos dictados durante el Estado de excepción, acogiendo también el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, que respetuosamente no se comparte, habrá lugar a declarar la terminación del proceso, en tanto el acto administrativo no es objeto del control inmediato de legalidad.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO,**

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR terminado del proceso de control de legalidad sobre el *Decreto No. 051 del 30 de abril de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO No. 047 DEL 26 DE ABRIL DE 2020 Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES*, remitido por la Alcaldía Municipal de Policarpa-Nariño en cumplimiento de lo normado en los arts. 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, conforme a las razones expuestas en la parte considerativas de esta providencia.

SEGUNDO: En firme esta providencia, archívese la actuación o expediente, previa anotación en el sistema Siglo XXI.

Notifíquese y Cúmplase

Control Inmediato de legalidad de actos.

52-001-23-33-000-2020-00535-00.

Decreto 051 del 30 de abril de 2020 - Policarpa – Nariño

Archivo: 2020-535 Control Inmediato de Legalidad- D -051- Policarpa



PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
MAGISTRADO PONENTE: PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA

Acción : Control Inmediato de Legalidad de actos y/o decisiones con base en estado de excepción.
Radicación : 52-001-23-33-000-2020-00568-00.
Acto Administrativo : Decreto 0442 del 09 de mayo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de La Cruz – (N).
Instancia : Única.

Temas:

- *Control inmediato de legalidad de actos (Art. 20 de la Ley 137 de 1994 y Arts. 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011). Decreto 0442 del 09 de mayo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de La Cruz -Nariño, “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN INSTRUCCIONES Y DISPOSICIONES PARA LA DEBIDA EJECUCIÓN EN EL MUNICIPIO DE LA CRUZ, NARIÑO, DE LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ADOPTADO A NIVEL NACIONAL MEDIANTE DECRETO 636 DEL 06 DE MAYO DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.*
- *Control de legalidad de los decretos legislativos expedidos en estado de excepción - Alcance del Control Inmediato de Legalidad sobre los Actos de la Administración.*
- *No avoca conocimiento – Acoge criterio Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño.*

Auto N. 2020-256-SO

San Juan de Pasto, veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

I. ANTECEDENTES.

Por reparto correspondió conocer del control inmediato de legalidad sobre el Decreto 0442 del 09 de mayo de 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN INSTRUCCIONES Y DISPOSICIONES PARA LA DEBIDA EJECUCIÓN EN EL MUNICIPIO DE LA CRUZ, NARIÑO, DE LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ADOPTADO A NIVEL NACIONAL MEDIANTE DECRETO 636 DEL 06 DE MAYO DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*”, remitido por el Municipio de La Cruz Nariño en cumplimiento de lo normado en los art. 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

II. CONSIDERACIONES.

1. Acogiendo el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, expuesto en salas virtuales del 11 de mayo de y 04 de junio de 2020, en cuanto a la procedibilidad de adelantar control inmediato de legalidad, entre otros asuntos, sobre los actos que decretan el aislamiento preventivo obligatorio, se advierte que, si bien el Decreto 0442 del 09 de mayo de 2020 fue expedido en el marco del Decreto 637 del 06 de mayo de 2020¹, expedido por el Gobierno Nacional, el Decreto 0442 del 09 de mayo de 2020 no constituye un facultad extraordinaria que tenga origen en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

¹ “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”.

Considérese que en el art.2. del Decreto 636 del 06 de mayo 2020, respecto de la ejecución de la medida de aislamiento, se ordenó lo siguiente: *“De conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, adoptada en el artículo anterior”*.

En el art. primero de la precitada disposición municipal, se resolvió acoger el Decreto 636 del 06 de mayo de 2020, expedido por el Gobierno Nacional.

De manera que, en primer lugar, ninguna facultad extraordinaria otorgó el Decreto 636 del 06 de mayo de 2020, según lo previsto en su art. 2 respecto a la ejecución de las medidas de aislamiento a cargo de los gobernadores y alcaldes; por lo tanto, no podría predicarse que el Decreto de orden municipal, se expide en ejercicio de factual extraordinaria alguna. Es más, la decisión municipal se limita a acoger lo resulto en el Decreto de orden nacional luego, las medidas que como consecuencia de ello se adoptaron por el Municipio, corresponden a las facultades también ordinarias.

2. Adicionalmente el acto administrativo municipal tiene fundamento en facultades establecidas en: (i) el artículo 2 de la Constitución Política de 1991; (ii) facultades legales señaladas en la Ley 136 de 1994, artículo 91 literal b, modificado por el artículo 29 de la Ley

1551 de 2012; (iii) Ley 1801 de 2016, artículo 202. Todas ellas facultades ordinarias.

3. Según el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño, en principio, solamente estarían sometidas al control previsto en el art. 136 de la Ley 1437 de 2011, por parte de los Tribunales Administrativos, aquellos actos administrativos de contenido general, expedidos por las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa, como consecuencia de una facultad derivada directamente del decreto que declaró el Estado de Excepción o de los actos legislativos que lo desarrollan y no como ejercicio de las facultades ordinarias otorgadas por el legislador. Los actos que se expiden en ejercicio de facultades ordinarias, según el mismo criterio, tendría control judicial por vía de nulidad simple.

4. El Despacho acoge el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, pese que no lo comparte por las razones que pasan a anotarse:

4.1. Se comparte el criterio del Consejo de Estado² expuesto en la providencia de 15 de abril de 2020, según el cual ha de “entenderse que cuando los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA se refieren al control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», **incluyen a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, así no pendan directamente un decreto legislativo; pues estos, en ciertos casos, tienen**

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

el potencial de generar restricciones arbitrarias a los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, a las libertades fundamentales de las personas y a los derechos sociales de los trabajadores, los cuales no pueden suspenderse ni desmejorarse según lo consagran los artículos 212 a 215 de la Constitución. Además, el caos propio de la emergencia podría llevar a lamentables actos de corrupción que requieren de decisiones judiciales ágiles, oportunas”. (Negrillas del Tribunal).

Criterio que según la providencia se fundamenta, desde el punto de vista convencional y constitucional, en el fin perseguido por el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, que ***“tiene como esencia el derecho a la tutela judicial efectiva, y ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la covid-19, es posible extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional”.***

Lo que significa ***“que los actos generales emanados de las autoridades administrativas que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad, dadas las circunstancias excepcionales, puede suceder que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias, lo cual autoriza al juez del control inmediato que avoque el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva”.***

Criterio que ciertamente se acompasa con la situación particular que impone los motivos que llevaron a declarar el Estado de Emergencia y

las medias para superarlo, como lo son, entre otros, la restricción de la movilidad y con ello, también la retracción de acceso a servicios públicos, entre ellos, el de administración de justicia.

4.2. A lo anterior se agrega lo expuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-004 de 1992, cuando advirtió que los decretos que se dicten en desarrollo del estado de emergencia no tienen límite en razón de la materia, lo trascendente es que tengan relación directa con las causas de la perturbación del orden y se dirijan a conjurarla e impedir la extensión de sus efectos. Correlativamente, las medidas que se adopten han de estar dirigidas al menos a evitar que los derechos que se busca proteger, se desmejoren. En efecto, la Corte anotó:

*“No es cierto que una grave perturbación laboral no pueda dar lugar a la declaratoria del estado de emergencia. **En principio, los decretos que se dicten en desarrollo de la emergencia, no tienen límite en razón de la materia. Lo decisivo es que tales Decretos tengan relación directa con las causas de la perturbación y se dirijan a conjurarla o a impedir la extensión de sus efectos.** Es evidente que si la causa tiene raíz laboral, como es el caso del deterioro acelerado del salario de los empleados públicos, los Decretos tengan un contenido laboral ya que de lo contrario no se podría poner término a la emergencia. Si la consideración del trabajo como valor fundante del Estado impidiera la declaratoria de la emergencia - concebida como medio para contrarrestar un abrupto y grave deterioro salarial generador de un agudo malestar social -, en una situación tan particular como la que se refiere en esta sentencia, éste resultaría desplegando un efecto antinómico de su misma esencia protectora y defensora del trabajo, del trabajador y de su salario. **En fin, si bien es cierto que el Gobierno no puede desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los Decretos de Emergencia, nadie ha negado - y no lo podría hacer - que a través de ellos se puedan mejorar y con mayor razón evitar que se desmejoren.**”* (Negrilla fuera del texto).

4.3. El Consejo de Estado, en providencia del 15 de abril de 2020³, luego de recordar que el control inmediato de legalidad se constituye como una limitación al poder de las autoridades administrativas y una medida eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales en el marco de los estados de excepción, se refirió a sus características esenciales, citando la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo⁴ y la doctrina⁵, de las cuales valga resaltar, para lo que al caso interesa, que “(...) (vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta”. Pero, además, además según la providencia, “(...) ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas”.

Acogiendo el criterio amplio sobre el alcance del control inmediato de legalidad de actos si bien es cierto es posible que los actos administrativos expedidos en Estado de Excepción, sometidos a control

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.

⁴ [26] 26 Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

⁵ [27] Cfr. CONSUELO SARRIA OLCOS, comentario al artículo 136 del CPACA, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado, 2ª ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016, pp. 368-373.

[28] ALBERTO MONTAÑA PLATA, Fundamentos de Derecho Administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

de legalidad, eventualmente pueden no desarrollar una facultad extraordinaria otorgada por el acto que decretó dicho Estado o por un decreto legislativo que lo desarrolle, en todo caso no debe perderse de vista que el desarrollo de esa potestad, aun cuando sea ordinaria, se hizo dentro de una situación extraordinaria con el objeto de conjurar sus efectos, donde es posible se desconozcan o restrinjan derechos y libertades que no pueden verse afectados *so pretexto* del Estado de Excepción o se impongan medidas desproporcionadas al objeto perseguido, situaciones estas que requieren de la intervención del Juez. A lo anterior se suma que algunos actos administrativos del ejecutivo territorial pueden derivarse de decretos reglamentarios del Presidente de la República, que desarrollan, tanto el Decreto de Estado de Excepción, como los decretos legislativos; de tal manera que habrá entonces una relación directa con el estado de excepción y, correlativamente las medidas adoptadas habrán de estar dirigidas a conjurar la crisis o mitigar los efectos de los hechos que dieron lugar al estado de excepción.

4.4. Así entonces, acogiendo el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, que respetuosamente no se comparte, no habrá lugar a admitir el asunto de la referencia para trámite de control inmediato de legalidad, dispuesto en el artículo 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO,**

RESUELVE:

PRIMERO: NO AVOCAR conocimiento del asunto de control inmediato de legalidad sobre el Decreto 0442 del 09 de mayo de 2020, expedido por

la Alcaldía Municipal de La Cruz – Nariño, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: ADVERTIR que la presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, teniendo en cuenta que, contra el aludido acto administrativo general, proceden los medios de control pertinentes, de acuerdo con la normatividad vigente en la materia (Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes).

TERCERO: Notifíquese al señor Agente del Ministerio Público y al Municipio de La Cruz – Nariño la presente decisión, bajo las previsiones del art. 199 del CPA Y CA.

CUARTO: Para efectos de darle publicidad a la presente decisión, se dispone la publicación de esta providencia a través del sitio web de la Rama Judicial (www.ramajudicial.gov.co), en lugar visible, para el conocimiento de la comunidad y demás legales pertinentes.

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

Notifíquese y Cúmplase



PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
MAGISTRADO PONENTE: PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA

Acción : Control Inmediato de Legalidad de actos y/o decisiones con base en estado de excepción.
Radicación : 52-001-23-33-000-2020-00606-00.
Acto Administrativo : Decreto No. 070 de 26 de abril 2020 expedido por la Alcaldía Municipal de Puerto Guzmán– (P).
Instancia : Única.

Temas:

- *Control inmediato de legalidad de actos (Art. 20 de la Ley 137 de 1994 y Arts. 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011). Decreto 070 del 26 de abril de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Puerto Guzmán -Putumayo, “por medio del cual se adoptan instrucciones, actos y ordenes de conformidad con el Decreto Presidencial 593 del 24 de abril de 2020 y Decreto Departamental 158 del 25 de abril de 2020, se deroga el Decreto Municipal 065 del 12 de abril de 2020 y se dictan otras disposiciones”.*
- *Control de legalidad de los decretos legislativos expedidos en estado de excepción - Alcance del Control Inmediato de Legalidad sobre los Actos de la Administración.*
- *No se avoca conocimiento – Decreto expedido por fuera de la vigencia del Decreto 417 de 2020. Acoge criterio Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño.*

Auto N. 2020-252-SO

San Juan de Pasto, veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

I. ANTECEDENTES.

Por reparto correspondió conocer del control inmediato de legalidad sobre el Decreto 070 del 26 de abril de 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN INSTRUCCIONES, ACTOS Y ORDENES DE CONFORMIDAD CON EL DECRETO PRESIDENCIAL 593 DEL 24 DE ABRIL DE 2020 Y DECRETO DEPARTAMENTAL 158 DEL 25 DE ABRIL DE 2020, SE DEROGA EL DECRETO MUNICIPAL 065 DEL 12 DE ABRIL DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*”, remitido por el Municipio Puerto Guzmán – Putumayo en cumplimiento de lo normado en los art. 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

II. CONSIDERACIONES.

1. El Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, **por el término de treinta (30) días calendario**, según el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. Lo primero a advertir por el Tribunal es que el Decreto 070 del 26 de abril de 2020, objeto del presente asunto, no se expidió el marco del Estado de excepción referido, aun cuando con él se acogió lo previsto por el Decreto 593 del 24 de abril de 2020, mediante el cual se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19.

2. Incluso si el Decreto objeto de control inmediato de legalidad se hubiese expedido en vigencia del Decreto 417 de 2020, acogiendo el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, expuesto en salas virtuales del 11 de mayo y 04 de junio de 2020, en cuanto a la procedibilidad de adelantar control inmediato de legalidad, entre otros

asuntos sobre los actos que decretan el aislamiento preventivo obligatorio, no habría lugar a admitir a trámite, debido a que en el Decreto 070 del 26 de abril de 2020 no se ejercieron facultades extraordinarias o como desarrollo de los Decretos Legislativos expedidos durante el Estado de Excepción.

2.1. Valga advertir que el art.2. del Decreto 593 de 2020, respecto de la ejecución de la medida de aislamiento, se ordenó lo siguiente: *“De conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, adoptada en el artículo anterior”*.

En el art. segundo de la precitada disposición municipal, se resolvió acoger el Decreto 593 de 2020, expedido por el Gobierno Nacional.

Se reitera que ninguna facultad extraordinaria otorgó el Decreto 593 de 2020, según lo previsto en su art. 2 respecto a la ejecución de las medidas de aislamiento a cargo de los gobernadores y alcaldes; por lo tanto, no podría predicarse que el Decreto de orden municipal, se expide en ejercicio de factual extraordinaria alguna. Es más, la decisión municipal se limita a acoger lo resultado en el Decreto de orden nacional

luego, las medidas que como consecuencia de ello se adoptaron por el Municipio, corresponden a las facultades también ordinarias.

2.2. Además, el acto administrativo tiene fundamento en las facultades establecidas en: **(i)** los artículos 296, 315 de la Constitución Política de 1991; **(ii)** facultades Legales señaladas en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012; **(iii)** Ley 715 de 2001 numeral 44.3.1 del artículo 44; **(iv)** Ley 1801 de 2016 artículos 205 numeral 2, 202 numerales 5,6,7. Todas ellas facultades ordinarias.

3. Según dicho criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño, en principio, solamente estarían sometidas al control previsto en el art. 136 de la Ley 1437 de 2011 por parte de los Tribunales Administrativos, aquellos actos administrativos de contenido general, expedidos por las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa, como consecuencia de una facultad derivada directamente del decreto que declaró el Estado de Excepción o de los actos legislativos que lo desarrollan y no como ejercicio de las facultades ordinarias otorgadas por el legislador. Los actos que se expiden en ejercicio de facultades ordinarias, según el mismo criterio, tendría control judicial por vía de nulidad simple.

4. El Despacho acoge el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, pese que no lo comparte por las razones que pasan a anotarse:

4.1. Se comparte el criterio del Consejo de Estado¹ expuesto en la providencia de 15 de abril de 2020, según el cual ha de “entenderse que cuando los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA se refieren al control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», **incluyen a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, así no pendan directamente un decreto legislativo; pues estos, en ciertos casos, tienen el potencial de generar restricciones arbitrarias a los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, a las libertades fundamentales de las personas y a los derechos sociales de los trabajadores, los cuales no pueden suspenderse ni desmejorarse según lo consagran los artículos 212 a 215 de la Constitución.** Además, el caos propio de la emergencia podría llevar a lamentables actos de corrupción que requieren de decisiones judiciales ágiles, oportunas”. (Negrillas del Tribunal).

Criterio que según la providencia se fundamenta, desde el punto de vista convencional y constitucional, en el fin perseguido por el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, que “tiene como esencia **el derecho a la tutela judicial efectiva, y ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la covid-19, es posible extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional**”.

¹ 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

Lo que significa “que los actos generales emanados de las autoridades administrativas que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad, dadas las circunstancias excepcionales, puede suceder que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias, lo cual autoriza al juez del control inmediato que avoque el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva”.

Criterio que ciertamente se acompasa con la situación particular que impone los motivos que llevaron a declarar el Estado de Emergencia y las medidas para superarlo, como lo son, entre otros, la restricción de la movilidad y con ello, también la retracción de acceso a servicios públicos, entre ellos, el de administración de justicia.

4.2. A lo anterior se agrega lo expuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-004 de 1992, cuando advirtió que los decretos que se dicten en desarrollo del estado de emergencia no tienen límite en razón de la materia, lo trascendente es que tengan relación directa con las causas de la perturbación del orden y se dirijan a conjurarla e impedir la extensión de sus efectos. Correlativamente, las medidas que se adopten han de estar dirigidas al menos a evitar que los derechos que se busca proteger, se desmejoren. En efecto, la Corte anotó:

“No es cierto que una grave perturbación laboral no pueda dar lugar a la declaratoria del estado de emergencia. En principio, los decretos que se dicten en desarrollo de la emergencia, no tienen límite en razón de la materia. Lo decisivo es que tales Decretos tengan relación directa con las causas de la perturbación y se dirijan a conjurarla o a impedir la extensión de

sus efectos. Es evidente que si la causa tiene raíz laboral, como es el caso del deterioro acelerado del salario de los empleados públicos, los Decretos tengan un contenido laboral ya que de lo contrario no se podría poner término a la emergencia. Si la consideración del trabajo como valor fundante del Estado impidiera la declaratoria de la emergencia - concebida como medio para contrarrestar un abrupto y grave deterioro salarial generador de un agudo malestar social -, en una situación tan particular como la que se refiere en esta sentencia, éste resultaría desplegando un efecto antinómico de su misma esencia protectora y defensora del trabajo, del trabajador y de su salario. **En fin, si bien es cierto que el Gobierno no puede desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los Decretos de Emergencia, nadie ha negado - y no lo podría hacer - que a través de ellos se puedan mejorar y con mayor razón evitar que se desmejoren.**” (Negrilla fuera del texto).

4.3. El Consejo de Estado, en providencia del 15 de abril de 2020², luego de recordar que el control inmediato de legalidad se constituye como una limitación al poder de las autoridades administrativas y una medida eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales en el marco de los estados de excepción, se refirió a sus características esenciales, citando la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo³ y la doctrina⁴, de las cuales valga resaltar, para lo que al caso interesa, que “(...) **(vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no**

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.

³ [26] 26 Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

⁴ [27] Cfr. CONSUELO SARRIA OLCOS, comentario al artículo 136 del CPACA, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado, 2ª ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016, pp. 368-373.

[28] ALBERTO MONTAÑA PLATA, Fundamentos de Derecho Administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta”.

Pero, además, además según la providencia, “(...) ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas”.

Acogiendo el criterio amplio sobre el alcance del control inmediato de legalidad de actos si bien es cierto es posible que los actos administrativos expedidos en Estado de Excepción, sometidos a control de legalidad, eventualmente pueden no desarrollar una facultad extraordinaria otorgada por el acto que decretó dicho Estado o por un decreto legislativo que lo desarrolle, en todo caso no debe perderse de vista que el desarrollo de esa potestad, aun cuando sea ordinaria, se hizo dentro de una situación extraordinaria con el objeto de conjurar sus efectos, donde es posible se desconozcan o restrinjan derechos y libertades que no pueden verse afectados so pretexto del Estado de Excepción o se impongan medidas desproporcionadas al objeto perseguido, situaciones estas que requieren de la intervención del Juez. A lo anterior se suma que algunos actos administrativos del ejecutivo territorial pueden derivarse de decretos reglamentarios del Presidente de la República, que desarrollan, tanto el Decreto de Estado de Excepción, como los decretos legislativos; de tal manera que habrá entonces una relación directa con el estado de excepción y, correlativamente las medidas adoptadas habrán de estar dirigidas a conjurar la crisis o mitigar los efectos de los hechos que dieron lugar al estado de excepción.

4.4. Así entonces, por tratarse de un Decreto que no fue expedido en vigencia del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y adicionalmente por no haberse desarrollado con aquél facultades extraordinarias en virtud de los Decretos Legislativos dictados durante el Estado de Excepción, acogiendo también el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, que respetuosamente no se comparte, no habrá lugar a admitir el asunto de la referencia para trámite de control inmediato de legalidad, dispuesto en el artículo 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO,**

RESUELVE:

PRIMERO: NO AVOCAR conocimiento del asunto de control inmediato de legalidad, sobre el Decreto 070 del 26 de abril de 2020 expedido por la Alcaldía Municipal de Puerto Guzmán – Putumayo, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: ADVERTIR que la presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, teniendo en cuenta que, contra el aludido acto administrativo general, proceden los medios de control pertinentes, de acuerdo con la normatividad vigente en la materia (Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes).

TERCERO: Notifíquese al señor Agente del Ministerio Público y al Municipio de Puerto Guzmán – Putumayo la presente decisión, bajo las previsiones del art. 199 del CPA Y CA.

CUARTO: Para efectos de darle publicidad a la presente decisión, se dispone la publicación de esta providencia a través del sitio web de la Rama Judicial (www.ramajudicial.gov.co), en lugar visible, para el conocimiento de la comunidad y demás legales pertinentes.

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

Notifíquese y Cúmplase



PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
MAGISTRADO PONENTE: PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA

Acción : Control Inmediato de Legalidad de actos y/o decisiones con base en estado de excepción.
Radicación : 52-001-23-33-000-2020-00607-00
Acto Administrativo : Decreto No. 075 de 10 de mayo 2020 expedido por la Alcaldía Municipal de Puerto Guzmán– (P).
Instancia : Única.

Temas:

- *Control inmediato de legalidad de actos (Art. 20 de la Ley 137 de 1994 y Arts. 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011). Decreto 075 del 10 de mayo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Puerto Guzmán -Putumayo, “Por medio del cual se adoptan instrucciones, actos y ordenes de conformidad con el Decreto Presidencial 636 del 6 de mayo de 2020 y Decreto Departamental 166 del 10 de mayo de 2020, se deroga el Decreto Municipal 070 del 26 de abril de 2020 y se dictan otras disposiciones”.*
- *Control de legalidad de los decretos legislativos expedidos en estado de excepción - Alcance del Control Inmediato de Legalidad sobre los Actos de la Administración.*
- *No se avoca conocimiento – Acoge criterio Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño.*

Auto N. 2020-253-SO

San Juan de Pasto, veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

I. ANTECEDENTES.

Por reparto correspondió conocer del control inmediato de legalidad sobre el Decreto 075 del 10 de mayo de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN INSTRUCCIONES, ACTOS Y ORDENES DE CONFORMIDAD CON EL DECRETO PRESIDENCIAL 636 DEL 6 DE MAYO DE 2020 Y DECRETO DEPARTAMENTAL 166 DEL 10 DE MAYO DE 2020, SE DEROGA EL DECRETO MUNICIPAL 070 DEL 26 DE ABRIL DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, remitido por el Municipio Puerto Guzmán – Putumayo en cumplimiento de lo normado en los art. 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

II. CONSIDERACIONES.

1. Acogiendo el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, expuesto en salas virtuales del 11 de mayo y 04 de junio de 2020, en cuanto a la procedibilidad de adelantar control inmediato de legalidad, entre otros asuntos, sobre los actos que decretan el aislamiento preventivo obligatorio, se advierte que si bien el Decreto 075 del 10 de mayo de 2020 fue expedido en el marco del Decreto 637 del 06 mayo de 2020¹ expedido por el Gobierno Nacional, el Decreto 075 del 10 de mayo de 2020 no constituye una facultad extraordinaria que tenga origen en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Considérese que en el art.2. del Decreto 636 de 2020, respecto de la ejecución de la medida de aislamiento, se ordenó lo siguiente: “De conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, ordenar a los gobernadores

¹ “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”

y alcaldes para que en el marco de sus competencias constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, adoptada en el artículo anterior”.

En el art. segundo de la precitada disposición municipal, se resolvió acoger el Decreto 636 de 2020, expedido por el Gobierno Nacional.

De manera que, en primer lugar, ninguna facultad extraordinaria otorgó el Decreto 636 de 2020, según lo previsto en su art. 2 respecto a la ejecución de las medidas de aislamiento a cargo de los gobernadores y alcaldes; por lo tanto, no podría predicarse que el Decreto de orden municipal, se expide en ejercicio de facultad extraordinaria alguna. Es más, la decisión municipal se limita a acoger lo resultante en el Decreto de orden nacional luego, las medidas que como consecuencia de ello se adoptaron por el Municipio, corresponden a las facultades también ordinarias.

2. Dicho acto administrativo tiene fundamento en las facultades establecidas en: **(i)** los artículos 296, 315 de la Constitución Política de 1991. **(ii)** facultades Legales señaladas en la Ley 136 de 1994 artículo 91, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012; **(iii)** Ley 715 de 2001 artículo 44 numeral 44.3.1; **(iv)** Ley 1801 de 2016 artículos 205 numeral 2, 202 numerales 5, 6, 7. Todas ellas facultades ordinarias.

3. Según dicho criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño, en principio, solamente estarían sometidas al

control previsto en el art. 136 de la Ley 1437 de 2011 por parte de los Tribunales Administrativos, aquellos actos administrativos de contenido general, expedidos por las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa, como consecuencia de una facultad derivada directamente del decreto que declaró el Estado de Excepción o de los actos legislativos que lo desarrollan y no como ejercicio de las facultades ordinarias otorgadas por el legislador. Los actos que se expiden en ejercicio de facultades ordinarias, según el mismo criterio, tendría control judicial por vía de nulidad simple.

4. El Despacho acoge el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, pese que no lo comparte por las razones que pasan a anotarse:

4.1. Se comparte el criterio del Consejo de Estado² expuesto en la providencia de 15 de abril de 2020, según el cual ha de “entenderse que cuando los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA se refieren al control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», **incluyen a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, así no penden directamente un decreto legislativo; pues estos, en ciertos casos, tienen el potencial de generar restricciones arbitrarias a los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, a las libertades fundamentales de las personas y a los derechos sociales de los trabajadores, los cuales no pueden suspenderse ni desmejorarse según lo consagran los artículos 212**

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

a 215 de la Constitución. Además, el caos propio de la emergencia podría llevar a lamentables actos de corrupción que requieren de decisiones judiciales ágiles, oportunas”. (Negrillas del Tribunal).

Criterio que según la providencia se fundamenta, desde el punto de vista convencional y constitucional, en el fin perseguido por el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, que **“tiene como esencia el derecho a la tutela judicial efectiva, y ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la covid-19, es posible extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional”**.

Lo que significa **“que los actos generales emanados de las autoridades administrativas que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad, dadas las circunstancias excepcionales, puede suceder que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias, lo cual autoriza al juez del control inmediato que avoque el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva”**.

Criterio que ciertamente se acompasa con la situación particular que impone los motivos que llevaron a declarar el Estado de Emergencia y las medidas para superarlo, como lo son, entre otros, la restricción de la movilidad y con ello, también la retracción de acceso a servicios públicos, entre ellos, el de administración de justicia.

4.2. A lo anterior se agrega lo expuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-004 de 1992, cuando advirtió que los decretos que se dicten en desarrollo del estado de emergencia no tienen límite en razón de la materia, lo trascendente es que tengan relación directa con las causas de la perturbación del orden y se dirijan a conjurarla e impedir la extensión de sus efectos. Correlativamente, las medidas que se adopten han de estar dirigidas al menos a evitar que los derechos que se busca proteger, se desmejoren. En efecto, la Corte anotó:

“No es cierto que una grave perturbación laboral no pueda dar lugar a la declaratoria del estado de emergencia. En principio, los decretos que se dicten en desarrollo de la emergencia, no tienen límite en razón de la materia. Lo decisivo es que tales Decretos tengan relación directa con las causas de la perturbación y se dirijan a conjurarla o a impedir la extensión de sus efectos. Es evidente que si la causa tiene raíz laboral, como es el caso del deterioro acelerado del salario de los empleados públicos, los Decretos tengan un contenido laboral ya que de lo contrario no se podría poner término a la emergencia. Si la consideración del trabajo como valor fundante del Estado impidiera la declaratoria de la emergencia - concebida como medio para contrarrestar un abrupto y grave deterioro salarial generador de un agudo malestar social -, en una situación tan particular como la que se refiere en esta sentencia, éste resultaría desplegando un efecto antinómico de su misma esencia protectora y defensora del trabajo, del trabajador y de su salario. En fin, si bien es cierto que el Gobierno no puede desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los Decretos de Emergencia, nadie ha negado - y no lo podría hacer - que a través de ellos se puedan mejorar y con mayor razón evitar que se desmejoren.” (Negrilla fuera del texto).

4.3. El Consejo de Estado, en providencia del 15 de abril de 2020³, luego de recordar que el control inmediato de legalidad se constituye como una limitación al poder de las autoridades administrativas y una medida

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.

eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales en el marco de los estados de excepción, se refirió a sus características esenciales, citando la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo⁴ y la doctrina⁵, de las cuales valga resaltar, para lo que al caso interesa, que “(...) **(vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta**”. Pero, además, además según la providencia, “(...) ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas”.

Acogiendo el criterio amplio sobre el alcance del control inmediato de legalidad de actos si bien es cierto es posible que los actos administrativos expedidos en Estado de Excepción, sometidos a control de legalidad, eventualmente pueden no desarrollar una facultad extraordinaria otorgada por el acto que decretó dicho Estado o por un decreto legislativo que lo desarrolle, en todo caso no debe perderse de vista que el desarrollo de esa potestad, aun cuando sea ordinaria, se

⁴ [26] 26 Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

⁵ [27] Cfr. CONSUELO SARRIA OLCOS, comentario al artículo 136 del CPACA, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado, 2ª ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016, pp. 368-373.

[28] ALBERTO MONTAÑA PLATA, Fundamentos de Derecho Administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

hizo dentro de una situación extraordinaria con el objeto de conjurar sus efectos, donde es posible se desconozcan o restrinjan derechos y libertades que no pueden verse afectados so *pretexto* del Estado de Excepción o se impongan medidas desproporcionadas al objeto perseguido, situaciones estas que requieren de la intervención del Juez. A lo anterior se suma que algunos actos administrativos del ejecutivo territorial pueden derivarse de decretos reglamentarios del Presidente de la República, que desarrollan, tanto el Decreto de Estado de Excepción, como los decretos legislativos; de tal manera que habrá entonces una relación directa con el estado de excepción y, correlativamente las medidas adoptadas habrán de estar dirigidas a conjurar la crisis o mitigar los efectos de los hechos que dieron lugar al estado de excepción.

4.4. Así entonces, acogiendo el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, que respetuosamente no se comparte, no habrá lugar a admitir el asunto de la referencia para trámite de control inmediato de legalidad, dispuesto en el artículo 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO,**

RESUELVE:

PRIMERO: NO AVOCAR conocimiento del asunto de control inmediato de legalidad, sobre el Decreto 075 del 10 de mayo de 2020 expedido por la Alcaldía Municipal de Puerto Guzmán – Putumayo, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: ADVERTIR que la presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, teniendo en cuenta que, contra el aludido acto administrativo general, proceden los medios de control pertinentes, de acuerdo con la normatividad vigente en la materia (Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes).

TERCERO: Notifíquese al señor Agente del Ministerio Público y al Municipio de Puerto Guzmán – Putumayo la presente decisión, bajo las previsiones del art. 199 del CPA Y CA.

CUARTO: Para efectos de darle publicidad a la presente decisión, se dispone la publicación de esta providencia a través del sitio web de la Rama Judicial (www.ramajudicial.gov.co), en lugar visible, para el conocimiento de la comunidad y demás legales pertinentes.

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

Notifíquese y Cúmplase



PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
MAGISTRADO PONENTE: PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA

Acción : Control Inmediato de Legalidad de actos y/o decisiones con base en estado de excepción.
Radicación : 52-001-23-33-000-2020-00632-00.
Acto Administrativo : Decreto 0226 del 30 de abril de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Pasto– (N).
Instancia : Única.

Temas:

- *Control inmediato de legalidad de actos (Art. 20 de la Ley 137 de 1994 y Arts. 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011).*
- *Decreto 0226 del 30 de abril de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Pasto -Nariño, “POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS EN MATERIA DE MOVILIDAD PARA LA CIUDAD DE SAN JUAN DE PASTO EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA POR COVID-19, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.*
- *Control de legalidad de los decretos legislativos expedidos en estado de excepción - Alcance del Control Inmediato de Legalidad sobre los Actos de la Administración.*
- *No avoca conocimiento – Decreto expedido por fuera de la vigencia del Decreto 417 de 2020. Acoge criterio Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño.*

Auto N. 2020-254-SO

San Juan de Pasto, veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

I. ANTECEDENTES.

Por reparto correspondió conocer del control inmediato de legalidad sobre el Decreto 0226 del 30 de abril de 2020 “*POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS EN MATERIA DE MOVILIDAD PARA LA CIUDAD DE SAN JUAN DE PASTO EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA POR COVID-19, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*”, remitido por el Municipio de Pasto - Nariño en cumplimiento de lo normado en los art. 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

II. CONSIDERACIONES.

1. El Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, **por el término de treinta (30) días calendario**, según el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. Lo primero a advertir por el Tribunal es que el Decreto 0226 del 30 de abril de 2020, objeto del presente asunto, no se expidió el marco del Estado de excepción referido.

2. Incluso si el Decreto objeto de control inmediato de legalidad se hubiese expedido en vigencia del Decreto 417 de 2020, acogiendo el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, expuesto en salas virtuales del 11 de mayo y 04 de junio de 2020, en cuanto a la procedibilidad de adelantar control inmediato de legalidad, entre otros asuntos, sobre los actos que adoptan medidas transitorias en materia de movilidad, no habría lugar a admitir a trámite, debido a que en el Decreto 0226 del 30 de abril de 2020 no se ejercieron facultades

extraordinarias o como desarrollo de los Decretos Legislativos expedidos durante el Estado de Excepción.

2.1. Dicho acto administrativo tiene fundamento en facultades Constitucionales establecidas en: (i) los artículos 2, 49 24, 315 de la Constitución Política de 1991; (ii) facultades Legales señaladas en la Ley 769 de 2002 artículo 7; (iii) Ley 1801 de 2016 artículos 14, 202. Todas ellas facultades ordinarias.

3. Según dicho criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño, en principio, solamente estarían sometidas al control previsto en el art. 136 de la Ley 1437 de 2011 por parte de los Tribunales Administrativos, aquellos actos administrativos de contenido general, expedidos por las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa, como consecuencia de una facultad derivada directamente del decreto que declaró el Estado de Excepción o de los actos legislativos que lo desarrollan y no como ejercicio de las facultades ordinarias otorgadas por el legislador. Los actos que se expiden en ejercicio de facultades ordinarias, según el mismo criterio, tendría control judicial por vía de nulidad simple.

Dichos actos administrativos, según el mismo criterio, tendría control judicial por vía de nulidad simple.

4. El Despacho acoge el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, pese que no lo comparte por las razones que pasan a anotarse:

4.1. Se comparte el criterio del Consejo de Estado¹ expuesto en la providencia de 15 de abril de 2020, según el cual ha de “entenderse que cuando los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA se refieren al control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», **incluyen a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, así no pendan directamente un decreto legislativo; pues estos, en ciertos casos, tienen el potencial de generar restricciones arbitrarias a los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, a las libertades fundamentales de las personas y a los derechos sociales de los trabajadores, los cuales no pueden suspenderse ni desmejorarse según lo consagran los artículos 212 a 215 de la Constitución.** Además, el caos propio de la emergencia podría llevar a lamentables actos de corrupción que requieren de decisiones judiciales ágiles, oportunas”. (Negrillas del Tribunal).

Criterio que según la providencia se fundamenta, desde el punto de vista convencional y constitucional, en el fin perseguido por el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, que “tiene como esencia **el derecho a la tutela judicial efectiva, y ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la covid-19, es posible extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional**”.

¹ 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

Lo que significa “*que los actos generales emanados de las autoridades administrativas que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad, dadas las circunstancias excepcionales, puede suceder que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias*, lo cual autoriza al juez del control inmediato que avoque el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva”.

Criterio que ciertamente se acompasa con la situación particular que impone los motivos que llevaron a declarar el Estado de Emergencia y las medidas para superarlo, como lo son, entre otros, la restricción de la movilidad y con ello, también la retracción de acceso a servicios públicos, entre ellos, el de administración de justicia.

4.2. A lo anterior se agrega lo expuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-004 de 1992, cuando advirtió que los decretos que se dicten en desarrollo del estado de emergencia no tienen límite en razón de la materia, lo trascendente es que tengan relación directa con las causas de la perturbación del orden y se dirijan a conjurarla e impedir la extensión de sus efectos. Correlativamente, las medidas que se adopten han de estar dirigidas al menos a evitar que los derechos que se busca proteger, se desmejoren. En efecto, la Corte anotó:

“No es cierto que una grave perturbación laboral no pueda dar lugar a la declaratoria del estado de emergencia. En principio, los decretos que se dicten en desarrollo de la emergencia, no tienen límite en razón de la materia. Lo decisivo es que tales Decretos tengan relación directa con las causas de la perturbación y se dirijan a conjurarla o a impedir la extensión de

sus efectos. Es evidente que si la causa tiene raíz laboral, como es el caso del deterioro acelerado del salario de los empleados públicos, los Decretos tengan un contenido laboral ya que de lo contrario no se podría poner término a la emergencia. Si la consideración del trabajo como valor fundante del Estado impidiera la declaratoria de la emergencia - concebida como medio para contrarrestar un abrupto y grave deterioro salarial generador de un agudo malestar social -, en una situación tan particular como la que se refiere en esta sentencia, éste resultaría desplegando un efecto antinómico de su misma esencia protectora y defensora del trabajo, del trabajador y de su salario. **En fin, si bien es cierto que el Gobierno no puede desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los Decretos de Emergencia, nadie ha negado - y no lo podría hacer - que a través de ellos se puedan mejorar y con mayor razón evitar que se desmejoren.**" (Negrilla fuera del texto).

4.3. El Consejo de Estado, en providencia del 15 de abril de 2020², luego de recordar que el control inmediato de legalidad se constituye como una limitación al poder de las autoridades administrativas y una medida eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales en el marco de los estados de excepción, se refirió a sus características esenciales, citando la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo³ y la doctrina⁴, de las cuales valga resaltar, para lo que al caso interesa, que **"(...) (vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no**

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.

³ [26] 26 Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

⁴ [27] Cfr. CONSUELO SARRIA OLCOS, comentario al artículo 136 del CPACA, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado, 2ª ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016, pp. 368-373.

[28] ALBERTO MONTAÑA PLATA, Fundamentos de Derecho Administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta”.

Pero, además, además según la providencia, “(...) ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas”.

Acogiendo el criterio amplio sobre el alcance del control inmediato de legalidad de actos si bien es cierto es posible que los actos administrativos expedidos en Estado de Excepción, sometidos a control de legalidad, eventualmente pueden no desarrollar una facultad extraordinaria otorgada por el acto que decretó dicho Estado o por un decreto legislativo que lo desarrolle, en todo caso no debe perderse de vista que el desarrollo de esa potestad, aun cuando sea ordinaria, se hizo dentro de una situación extraordinaria con el objeto de conjurar sus efectos, donde es posible se desconozcan o restrinjan derechos y libertades que no pueden verse afectados so pretexto del Estado de Excepción o se impongan medidas desproporcionadas al objeto perseguido, situaciones estas que requieren de la intervención del Juez. A lo anterior se suma que algunos actos administrativos del ejecutivo territorial pueden derivarse de decretos reglamentarios del Presidente de la República, que desarrollan, tanto el Decreto de Estado de Excepción, como los decretos legislativos; de tal manera que habrá entonces una relación directa con el estado de excepción y, correlativamente las medidas adoptadas habrán de estar dirigidas a conjurar la crisis o mitigar los efectos de los hechos que dieron lugar al estado de excepción.

4.4. Así entonces, por tratarse de un Decreto que no fue expedido en vigencia del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y adicionalmente, por no haberse desarrollado con aquél facultades extraordinarias en virtud de los Decretos Legislativos dictados durante el Estado de excepción, acogiendo también el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, que respetuosamente no se comparte, no habrá lugar a admitir el asunto de la referencia para trámite de control inmediato de legalidad, dispuesto en el artículo 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO,**

RESUELVE:

PRIMERO: NO AVOCAR conocimiento del asunto de control inmediato de legalidad, sobre el Decreto 0226 del 30 de abril de 2020 expedido por la Alcaldía Municipal de Pasto – Nariño, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: ADVERTIR que la presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, teniendo en cuenta que, contra el aludido acto administrativo general, proceden los medios de control pertinentes, de acuerdo con la normatividad vigente en la materia (Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes).

TERCERO: Notifíquese al señor Agente del Ministerio Público y al Municipio de Pasto– Nariño la presente decisión, bajo las previsiones del art. 199 del CPA Y CA.

CUARTO: Para efectos de darle publicidad a la presente decisión, se dispone la publicación de esta providencia a través del sitio web de la Rama Judicial (www.ramajudicial.gov.co), en lugar visible, para el conocimiento de la comunidad y demás legales pertinentes.

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

Notifíquese y Cúmplase



PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
MAGISTRADO PONENTE: PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA

Acción : Control Inmediato de Legalidad de actos y/o decisiones con base en estado de excepción.
Radicación : 52-001-23-33-000-2020-00673-00.
Acto Administrativo : Decreto 0515 del 30 de mayo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de La Cruz – (N).
Instancia : Única.

Temas:

- *Control inmediato de legalidad de actos (Art. 20 de la Ley 137 de 1994 y Arts. 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011).*
- *Decreto 0515 del 30 de mayo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de La Cruz -Nariño, “Por medio del cual se adoptan las instrucciones impartidas por el gobierno nacional a través del Decreto 749 de 2020 con el fin de evitar la propagación del coronavirus COVID-19 y se adoptan otras disposiciones”.*
- *Control de legalidad de los decretos legislativos expedidos en estado de excepción - Alcance del Control Inmediato de Legalidad sobre los Actos de la Administración.*
- *No avoca conocimiento – Acoge criterio Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño.*

Auto N. 2020-278-SO

San Juan de Pasto, veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

I. ANTECEDENTES.

Por reparto correspondió conocer del control inmediato de legalidad sobre el Decreto 0515 del 30 de mayo de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN LAS INSTRUCCIONES IMPARTIDAS POR EL GOBIERNO NACIONAL A TRAVÉS DEL DECRETO 749 DE 2020 CON EL FIN DE EVITAR LA PROPAGACIÓN DEL CORONAVIRUS covid-19 Y SE ADOPTAN OTRAS DISPOSICIONES”, remitido por el Municipio de La Cruz - Nariño en cumplimiento de lo normado en los art. 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

II. CONSIDERACIONES.

1. Acogiendo el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, expuesto en salas virtuales del 11 de mayo y 04 de junio de 2020, en cuanto a la procedibilidad de adelantar control inmediato de legalidad, entre otros asuntos, sobre los actos que decretan el aislamiento preventivo obligatorio, se advierte que, si bien el Decreto 0515 del 30 de mayo de 2020 fue expedido en el marco del Decreto 637 del 06 de mayo de 2020¹, el Decreto 0515 del 30 de mayo de 2020 no constituye un facultad extraordinaria que tenga origen en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Considérese que en el art.2. del Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, respecto de la ejecución de la medida de aislamiento, se ordenó lo siguiente: “De conformidad con lo establecido en los artículos 296 y 315 de la Constitución Política de Colombia, el numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, ordenar a los gobernadores y alcaldes para que en el marco de sus competencias

¹ “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”.

constitucionales y legales, adopten las instrucciones, actos y órdenes necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, adoptada en el artículo anterior”.

En el art. primero de la precitada disposición municipal, se resolvió acoger el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, expedido por el Gobierno Nacional.

De manera que, en primer lugar, ninguna facultad extraordinaria otorgó el Decreto 749 del 28 de mayo de 2020, según lo previsto en su art. 2 respecto a la ejecución de las medidas de aislamiento a cargo de los gobernadores y alcaldes; por lo tanto, no podría predicarse que el Decreto de orden municipal, se expide en ejercicio de factual extraordinaria alguna. Es más, la decisión municipal se limita a acoger lo resulto en el Decreto de orden nacional luego, las medidas que como consecuencia de ello se adoptaron por el municipio, corresponden a las facultades también ordinarias.

2. Adicionalmente el acto administrativo municipal tiene fundamento en facultades establecidas en: **(i)** los artículos 2, 189 numeral 4, 24, 49, 95, 315 numeral 2, de la Constitución Política de 1991; **(ii)** facultades legales señaladas en la Ley 136 de 1994 artículo 91; **(iii)** Ley 1801 de 2016, artículos 201, 205, 14 202. Todas ellas facultades ordinarias.

3. Según el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño, en principio, solamente estarían sometidas al control previsto en el art. 136 de la Ley 1437 de 2011, por parte de los Tribunales Administrativos, aquellos actos administrativos de contenido

general, expedidos por las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa, como consecuencia de una facultad derivada directamente del decreto que declaró el Estado de Excepción o de los actos legislativos que lo desarrollan y no como ejercicio de las facultades ordinarias otorgadas por el legislador. Los actos que se expiden en ejercicio de facultades ordinarias, según el mismo criterio, tendría control judicial por vía de nulidad simple.

4. El Despacho acoge el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, pese que no lo comparte por las razones que pasan a anotarse:

4.1. Se comparte el criterio del Consejo de Estado² expuesto en la providencia de 15 de abril de 2020, según el cual ha de “entenderse que cuando los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA se refieren al control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», **incluyen a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, así no pendan directamente un decreto legislativo; pues estos, en ciertos casos, tienen el potencial de generar restricciones arbitrarias a los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, a las libertades fundamentales de las personas y a los derechos sociales de los trabajadores, los cuales no pueden suspenderse ni desmejorarse según lo consagran los artículos 212 a 215 de la Constitución.** Además, el caos propio de la emergencia podría llevar a lamentables actos de corrupción que requieren de decisiones judiciales ágiles, oportunas”. (Negrillas del Tribunal).

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

Criterio que según la providencia se fundamenta, desde el punto de vista convencional y constitucional, en el fin perseguido por el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, que **“tiene como esencia el derecho a la tutela judicial efectiva, y ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la covid-19, es posible extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional”**. Lo que significa **“que los actos generales emanados de las autoridades administrativas que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad, dadas las circunstancias excepcionales, puede suceder que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias, lo cual autoriza al juez del control inmediato que avoque el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva”**.

Criterio que ciertamente se acompasa con la situación particular que impone los motivos que llevaron a declarar el Estado de Emergencia y las medidas para superarlo, como lo son, entre otros, la restricción de la movilidad y con ello, también la retracción de acceso a servicios públicos, entre ellos, el de administración de justicia.

4.2. A lo anterior se agrega lo expuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-004 de 1992, cuando advirtió que los decretos que se dictan en desarrollo del estado de emergencia no tienen límite en razón de la

materia, lo trascendente es que tengan relación directa con las causas de la perturbación del orden y se dirijan a conjurarla e impedir la extensión de sus efectos. Correlativamente, las medidas que se adopten han de estar dirigidas al menos a evitar que los derechos que se busca proteger, se desmejoren. En efecto, la Corte anotó:

“No es cierto que una grave perturbación laboral no pueda dar lugar a la declaratoria del estado de emergencia. En principio, los decretos que se dicten en desarrollo de la emergencia, no tienen límite en razón de la materia. Lo decisivo es que tales Decretos tengan relación directa con las causas de la perturbación y se dirijan a conjurarla o a impedir la extensión de sus efectos. Es evidente que si la causa tiene raíz laboral, como es el caso del deterioro acelerado del salario de los empleados públicos, los Decretos tengan un contenido laboral ya que de lo contrario no se podría poner término a la emergencia. Si la consideración del trabajo como valor fundante del Estado impidiera la declaratoria de la emergencia - concebida como medio para contrarrestar un abrupto y grave deterioro salarial generador de un agudo malestar social -, en una situación tan particular como la que se refiere en esta sentencia, éste resultaría desplegando un efecto antinómico de su misma esencia protectora y defensora del trabajo, del trabajador y de su salario. En fin, si bien es cierto que el Gobierno no puede desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los Decretos de Emergencia, nadie ha negado - y no lo podría hacer - que a través de ellos se puedan mejorar y con mayor razón evitar que se desmejoren.” (Negrilla fuera del texto).

4.3. El Consejo de Estado, en providencia del 15 de abril de 2020³, luego de recordar que el control inmediato de legalidad se constituye como una limitación al poder de las autoridades administrativas y una medida eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales en el marco de los estados de excepción, se refirió a sus características esenciales, citando la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo⁴ y la

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.

⁴ [26] 26 Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-

doctrina⁵, de las cuales valga resaltar, para lo que al caso interesa, que “(...) (vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, **su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta**”.

Pero, además, además según la providencia, “(...) ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas”.

Acogiendo el criterio amplio sobre el alcance del control inmediato de legalidad de actos si bien es cierto es posible que los actos administrativos expedidos en Estado de Excepción, sometidos a control de legalidad, eventualmente pueden no desarrollar una facultad extraordinaria otorgada por el acto que decretó dicho Estado o por un decreto legislativo que lo desarrolle, en todo caso no debe perderse de vista que el desarrollo de esa potestad, aun cuando sea ordinaria, se hizo dentro de una situación extraordinaria con el objeto de conjurar sus efectos, donde es posible se desconozcan o restrinjan derechos y libertades que no pueden verse afectados so pretexto del Estado de Excepción o se impongan medidas desproporcionadas al objeto perseguido, situaciones estas que requieren de la intervención del Juez.

000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

⁵ [27] Cfr. CONSUELO SARRIA OLCOS, comentario al artículo 136 del CPACA, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado, 2ª ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016, pp. 368-373.

[28] ALBERTO MONTAÑA PLATA, Fundamentos de Derecho Administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

A lo anterior se suma que algunos actos administrativos del ejecutivo territorial pueden derivarse de decretos reglamentarios del Presidente de la República, que desarrollan, tanto el Decreto de Estado de Excepción, como los decretos legislativos; de tal manera que habrá entonces una relación directa con el estado de excepción y, correlativamente las medidas adoptadas habrán de estar dirigidas a conjurar la crisis o mitigar los efectos de los hechos que dieron lugar al estado de excepción.

4.4. Así entonces, acogiendo el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, que respetuosamente no se comparte, no habrá lugar a admitir el asunto de la referencia para trámite de control inmediato de legalidad, dispuesto en el artículo 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO,**

RESUELVE:

PRIMERO: NO AVOCAR conocimiento del asunto de control inmediato de legalidad sobre el Decreto 0515 del 30 de mayo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de La Cruz – Nariño, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: ADVERTIR que la presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, teniendo en cuenta que, contra el aludido acto administrativo general, proceden los medios de control pertinentes, de acuerdo con la normatividad vigente en la materia (Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes).

TERCERO: Notifíquese al señor Agente del Ministerio Público y al Municipio de La Cruz – Nariño la presente decisión, bajo las previsiones del art. 199 del CPA Y CA.

CUARTO: Para efectos de darle publicidad a la presente decisión, se dispone la publicación de esta providencia a través del sitio web de la Rama Judicial (www.ramajudicial.gov.co), en lugar visible, para el conocimiento de la comunidad y demás legales pertinentes.

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

Notifíquese y Cúmplase



PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
MAGISTRADO PONENTE: PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA

Acción : Control Inmediato de Legalidad de actos y/o decisiones con base en estado de excepción.
Radicación : 52-001-23-33-000-2020-00703-00.
Acto Administrativo : Decreto No. 069 de 02 de junio 2020 expedido por la Alcaldía Municipal Policarpa – (N).
Instancia : Única.

Temas:

- *Control inmediato de legalidad de actos (Art. 20 de la Ley 137 de 1994 y Arts. 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011).*
- *Decreto 069 del 02 de junio de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Policarpa-Nariño, “Por medio del cual se adoptan medidas transitorias de policía en el Municipio de Policarpa –N y se adiciona el artículo primero del Decreto 066 del 31 de mayo de 2020”.*
- *Control de legalidad de los decretos legislativos expedidos en estado de excepción - Alcance del Control Inmediato de Legalidad sobre los Actos de la Administración.*
- *No se avoca conocimiento – Acoge criterio Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño.*

Auto N. 2020-289-SO

San Juan de Pasto, veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

I. ANTECEDENTES.

Por reparto correspondió conocer del control inmediato de legalidad sobre el Decreto 069 del 02 de junio de 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS DE POLICÍA EN EL MUNICIPIO DE POLICARPA-N Y SE ADICIONA EL ARTÍCULO PRIMERO DEL DECRETO 066 DEL 31 DE MAYO DE 2020*”, remitido por el Municipio Policarpa – Nariño en cumplimiento de lo normado en los art. 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

II. CONSIDERACIONES.

1. Acogiendo el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, expuesto en salas virtuales del 11 de mayo y 04 de junio de 2020, en cuanto a la procedibilidad de adelantar control inmediato de legalidad, entre otros asuntos, sobre los actos que decretan el aislamiento preventivo obligatorio, toque de queda, urgencia manifiesta, entre otros. En el presente asunto, se advierte que, si bien el Decreto 069 del 02 de junio de 2020 fue expedido en el marco del Decreto 637 del 06 de mayo del 2020¹, el Decreto 069 del 02 de junio de 2020 no constituye una facultad extraordinaria que tenga origen en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, sino que en éste se adoptan medidas transitorias de policía, como la prohibición de venta y consumo de bebidas embriagantes y el porte de armas de fuego.

2. Dicho acto administrativo tiene fundamento en las facultades establecidas en: **(i)** los artículos 2, 315 numeral 2, 44, 45, 46, 95 de la Constitución Política de 1991. **(ii)** facultades Legales señaladas en la Ley

¹ Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”.

1801 de 2016 artículo 14, 202; (iii) Ley Estatutaria 1751 de 2015 artículo 5. Todas ellas facultades ordinarias.

3. Según dicho criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño, en principio, solamente estarían sometidas al control previsto en el art. 136 de la Ley 1437 de 2011 por parte de los Tribunales Administrativos, aquellos actos administrativos de contenido general, expedidos por las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa, como consecuencia de una facultad derivada directamente del decreto que declaró el Estado de Excepción o de los actos legislativos que lo desarrollan y no como ejercicio de las facultades ordinarias otorgadas por el legislador. Los actos que se expiden en ejercicio de facultades ordinarias, según el mismo criterio, tendría control judicial por vía de nulidad simple.

4. El Despacho acoge el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, pese que no lo comparte por las razones que pasan a anotarse:

4.1. Se comparte el criterio del Consejo de Estado² expuesto en la providencia de 15 de abril de 2020, según el cual ha de “entenderse que cuando los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA se refieren al control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», **incluyen a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, así no pendan**

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

directamente un decreto legislativo; pues estos, en ciertos casos, tienen el potencial de generar restricciones arbitrarias a los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, a las libertades fundamentales de las personas y a los derechos sociales de los trabajadores, los cuales no pueden suspenderse ni desmejorarse según lo consagran los artículos 212 a 215 de la Constitución. Además, el caos propio de la emergencia podría llevar a lamentables actos de corrupción que requieren de decisiones judiciales ágiles, oportunas”. (Negrillas del Tribunal).

Criterio que según la providencia se fundamenta, desde el punto de vista convencional y constitucional, en el fin perseguido por el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, que **“tiene como esencia el derecho a la tutela judicial efectiva, y ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la covid-19, es posible extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional”**. Lo que significa **“que los actos generales emanados de las autoridades administrativas que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad, dadas las circunstancias excepcionales, puede suceder que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias, lo cual autoriza al juez del control inmediato que avoque el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva”**.

Criterio que ciertamente se acompasa con la situación particular que impone los motivos que llevaron a declarar el Estado de Emergencia y las medidas para superarlo, como lo son, entre otros, la restricción de la movilidad y con ello, también la retracción de acceso a servicios públicos, entre ellos, el de administración de justicia.

4.2. A lo anterior se agrega lo expuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-004 de 1992, cuando advirtió que los decretos que se dicten en desarrollo del estado de emergencia no tienen límite en razón de la materia, lo trascendente es que tengan relación directa con las causas de la perturbación del orden y se dirijan a conjurarla e impedir la extensión de sus efectos. Correlativamente, las medidas que se adopten han de estar dirigidas al menos a evitar que los derechos que se busca proteger, se desmejoren. En efecto, la Corte anotó:

*“No es cierto que una grave perturbación laboral no pueda dar lugar a la declaratoria del estado de emergencia. **En principio, los decretos que se dicten en desarrollo de la emergencia, no tienen límite en razón de la materia. Lo decisivo es que tales Decretos tengan relación directa con las causas de la perturbación y se dirijan a conjurarla o a impedir la extensión de sus efectos.** Es evidente que si la causa tiene raíz laboral, como es el caso del deterioro acelerado del salario de los empleados públicos, los Decretos tengan un contenido laboral ya que de lo contrario no se podría poner término a la emergencia. Si la consideración del trabajo como valor fundante del Estado impidiera la declaratoria de la emergencia - concebida como medio para contrarrestar un abrupto y grave deterioro salarial generador de un agudo malestar social -, en una situación tan particular como la que se refiere en esta sentencia, éste resultaría desplegando un efecto antinómico de su misma esencia protectora y defensora del trabajo, del trabajador y de su salario. **En fin, si bien es cierto que el Gobierno no puede desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los Decretos de Emergencia, nadie ha negado - y no lo podría hacer - que a través de ellos se puedan mejorar y con mayor razón evitar que se desmejoren.**”* (Negrilla fuera del texto).

4.3. El Consejo de Estado, en providencia del 15 de abril de 2020³, luego de recordar que el control inmediato de legalidad se constituye como una limitación al poder de las autoridades administrativas y una medida eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales en el marco de los estados de excepción, se refirió a sus características esenciales, citando la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo⁴ y la doctrina⁵, de las cuales valga resaltar, para lo que al caso interesa, que “(...) (vi) *Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, **su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta***”. Pero, además, además según la providencia, “(...) *ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas*”.

Acogiendo el criterio amplio sobre el alcance del control inmediato de legalidad de actos si bien es cierto es posible que los actos

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.

⁴ [26] 26 Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

⁵ [27] Cfr. CONSUELO SARRIA OLCOS, comentario al artículo 136 del CPACA, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado, 2ª ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016, pp. 368-373.

[28] ALBERTO MONTAÑA PLATA, Fundamentos de Derecho Administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

administrativos expedidos en Estado de Excepción, sometidos a control de legalidad, eventualmente pueden no desarrollar una facultad extraordinaria otorgada por el acto que decretó dicho Estado o por un decreto legislativo que lo desarrolle, en todo caso no debe perderse de vista que el desarrollo de esa potestad, aun cuando sea ordinaria, se hizo dentro de una situación extraordinaria con el objeto de conjurar sus efectos, donde es posible se desconozcan o restrinjan derechos y libertades que no pueden verse afectados *so pretexto* del Estado de Excepción o se impongan medidas desproporcionadas al objeto perseguido, situaciones estas que requieren de la intervención del Juez. A lo anterior se suma que algunos actos administrativos del ejecutivo territorial pueden derivarse de decretos reglamentarios del Presidente de la República, que desarrollan, tanto el Decreto de Estado de Excepción, como los decretos legislativos; de tal manera que habrá entonces una relación directa con el estado de excepción y, correlativamente las medidas adoptadas habrán de estar dirigidas a conjurar la crisis o mitigar los efectos de los hechos que dieron lugar al estado de excepción.

4.4. Así entonces, acogiendo el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, que respetuosamente no se comparte, no habrá lugar a admitir el asunto de la referencia para trámite de control inmediato de legalidad, dispuesto en el artículo 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO,**

RESUELVE:

PRIMERO: NO AVOCAR conocimiento del asunto de control inmediato de legalidad, sobre el Decreto 069 del 02 de junio de 2020 expedido por la Alcaldía Municipal de Policarpa – Nariño, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: ADVERTIR que la presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, teniendo en cuenta que, contra el aludido acto administrativo general, proceden los medios de control pertinentes, de acuerdo con la normatividad vigente en la materia (Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes).

TERCERO: Notifíquese al señor Agente del Ministerio Público y al Municipio de Policarpa – Nariño la presente decisión, bajo las previsiones del art. 199 del CPA Y CA.

CUARTO: Para efectos de darle publicidad a la presente decisión, se dispone la publicación de esta providencia a través del sitio web de la Rama Judicial (www.ramajudicial.gov.co), en lugar visible, para el conocimiento de la comunidad y demás legales pertinentes.

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

Notifíquese y Cúmplase

PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
MAGISTRADO PONENTE: PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA

Acción : Control Inmediato de Legalidad de actos y/o decisiones con base en estado de excepción.
Radicación : 52-001-23-33-000-2020-00749-00.
Acto Administrativo : Decreto No. 0237 de 22 de mayo 2020 expedido por la Alcaldía Municipal de Pasto – (N).
Instancia : Única.

Temas:

- *Control inmediato de legalidad de actos (Art. 20 de la Ley 137 de 1994 y Arts. 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011).*
- *Decreto 0237 del 22 de mayo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Pasto -Nariño, “Por medio del cual se adoptan medidas transitorias de policía con motivo de la emergencia sanitaria a causa de la pandemia Covid 19 en el Municipio de Pasto”.*
- *Control de legalidad de los decretos legislativos expedidos en estado de excepción - Alcance del Control Inmediato de Legalidad sobre los Actos de la Administración.*
- *No se avoca conocimiento – Acoge criterio Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño.*

Auto N. 2020-295-SO

San Juan de Pasto, veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

I. ANTECEDENTES.

Por reparto correspondió conocer del control inmediato de legalidad sobre el Decreto 0237 del 22 de mayo de 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS DE POLICÍA CON MOTIVO DE LA EMERGENCIA SANITARIA A CAUSA DE LA PANDEMIA COVID 19 EN EL MUNICIPIO DE PASTO*”, remitido por el Municipio Pasto - Nariño en cumplimiento de lo normado en los art. 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

II. CONSIDERACIONES.

1. Acogiendo el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, expuesto en salas virtuales del 11 de mayo y 04 de junio de 2020, en cuanto a la procedibilidad de adelantar control inmediato de legalidad, entre otros asuntos, sobre los actos que adoptan medidas transitorias de policía, se advierte que, si bien el Decreto 0237 del 22 de mayo de 2020 fue expedido en el marco del Decreto 637 del 06 de mayo del 2020¹ expedido por el Gobierno Nacional, el Decreto 0237 del 22 de mayo de 2020 no constituye una facultad extraordinaria que tenga origen en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

2. Dicho acto administrativo tiene fundamento en las facultades establecidas en: **(i)** el artículo 02 de la Constitución Política de 1991. **(ii)** facultades Legales señaladas en el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016. Todas ellas facultades ordinarias.

3. Según dicho criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño, en principio, solamente estarían sometidas al

¹ “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”

control previsto en el art. 136 de la Ley 1437 de 2011 por parte de los Tribunales Administrativos, aquellos actos administrativos de contenido general, expedidos por las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa, como consecuencia de una facultad derivada directamente del decreto que declaró el Estado de Excepción o de los actos legislativos que lo desarrollan y no como ejercicio de las facultades ordinarias otorgadas por el legislador. Los actos que se expiden en ejercicio de facultades ordinarias, según el mismo criterio, tendría control judicial por vía de nulidad simple.

Dichos actos administrativos, según el mismo criterio, tendría control judicial por vía de nulidad simple.

4. El Despacho acoge el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, pese que no lo comparte por las razones que pasan a anotarse:

4.1. Se comparte el criterio del Consejo de Estado² expuesto en la providencia de 15 de abril de 2020, según el cual ha de “entenderse que cuando los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA se refieren al control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», **incluyen a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, así no penden directamente un decreto legislativo; pues estos, en ciertos casos, tienen el potencial de generar restricciones arbitrarias a los derechos humanos,**

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

al Derecho Internacional Humanitario, a las libertades fundamentales de las personas y a los derechos sociales de los trabajadores, los cuales no pueden suspenderse ni desmejorarse según lo consagran los artículos 212 a 215 de la Constitución. Además, el caos propio de la emergencia podría llevar a lamentables actos de corrupción que requieren de decisiones judiciales ágiles, oportunas”. (Negrillas del Tribunal).

Criterio que según la providencia se fundamenta, desde el punto de vista convencional y constitucional, en el fin perseguido por el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, que **“tiene como esencia el derecho a la tutela judicial efectiva, y ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la covid-19, es posible extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional”**.

Lo que significa **“que los actos generales emanados de las autoridades administrativas que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad, dadas las circunstancias excepcionales, puede suceder que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias, lo cual autoriza al juez del control inmediato que avoque el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva”**.

Criterio que ciertamente se acompasa con la situación particular que impone los motivos que llevaron a declarar el Estado de Emergencia y

las medias para superarlo, como lo son, entre otros, la restricción de la movilidad y con ello, también la retracción de acceso a servicios públicos, entre ellos, el de administración de justicia.

4.2. A lo anterior se agrega lo expuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-004 de 1992, cuando advirtió que los decretos que se dicten en desarrollo del estado de emergencia no tienen límite en razón de la materia, lo trascendente es que tengan relación directa con las causas de la perturbación del orden y se dirijan a conjurarla e impedir la extensión de sus efectos. Correlativamente, las medidas que se adopten han de estar dirigidas al menos a evitar que los derechos que se busca proteger, se desmejoren. En efecto, la Corte anotó:

*“No es cierto que una grave perturbación laboral no pueda dar lugar a la declaratoria del estado de emergencia. **En principio, los decretos que se dicten en desarrollo de la emergencia, no tienen límite en razón de la materia. Lo decisivo es que tales Decretos tengan relación directa con las causas de la perturbación y se dirijan a conjurarla o a impedir la extensión de sus efectos.** Es evidente que si la causa tiene raíz laboral, como es el caso del deterioro acelerado del salario de los empleados públicos, los Decretos tengan un contenido laboral ya que de lo contrario no se podría poner término a la emergencia. Si la consideración del trabajo como valor fundante del Estado impidiera la declaratoria de la emergencia - concebida como medio para contrarrestar un abrupto y grave deterioro salarial generador de un agudo malestar social -, en una situación tan particular como la que se refiere en esta sentencia, éste resultaría desplegando un efecto antinómico de su misma esencia protectora y defensora del trabajo, del trabajador y de su salario. **En fin, si bien es cierto que el Gobierno no puede desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los Decretos de Emergencia, nadie ha negado - y no lo podría hacer - que a través de ellos se puedan mejorar y con mayor razón evitar que se desmejoren.**”* (Negrilla fuera del texto).

4.3. El Consejo de Estado, en providencia del 15 de abril de 2020³, luego de recordar que el control inmediato de legalidad se constituye como una limitación al poder de las autoridades administrativas y una medida eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales en el marco de los estados de excepción, se refirió a sus características esenciales, citando la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo⁴ y la doctrina⁵, de las cuales valga resaltar, para lo que al caso interesa, que “(...) (vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, **su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta**”. Pero, además, además según la providencia, “(...) ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas”.

Acogiendo el criterio amplio sobre el alcance del control inmediato de legalidad de actos si bien es cierto es posible que los actos

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.

⁴ [26] 26 Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

⁵ [27] Cfr. CONSUELO SARRIA OLCOS, comentario al artículo 136 del CPACA, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado, 2ª ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016, pp. 368-373.

[28] ALBERTO MONTAÑA PLATA, Fundamentos de Derecho Administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

administrativos expedidos en Estado de Excepción, sometidos a control de legalidad, eventualmente pueden no desarrollar una facultad extraordinaria otorgada por el acto que decretó dicho Estado o por un decreto legislativo que lo desarrolle, en todo caso no debe perderse de vista que el desarrollo de esa potestad, aun cuando sea ordinaria, se hizo dentro de una situación extraordinaria con el objeto de conjurar sus efectos, donde es posible se desconozcan o restrinjan derechos y libertades que no pueden verse afectados *so pretexto* del Estado de Excepción o se impongan medidas desproporcionadas al objeto perseguido, situaciones estas que requieren de la intervención del Juez. A lo anterior se suma que algunos actos administrativos del ejecutivo territorial pueden derivarse de decretos reglamentarios del Presidente de la República, que desarrollan, tanto el Decreto de Estado de Excepción, como los decretos legislativos; de tal manera que habrá entonces una relación directa con el estado de excepción y, correlativamente las medidas adoptadas habrán de estar dirigidas a conjurar la crisis o mitigar los efectos de los hechos que dieron lugar al estado de excepción.

4.4. Así entonces, acogiendo el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, que respetuosamente no se comparte, no habrá lugar a admitir el asunto de la referencia para trámite de control inmediato de legalidad, dispuesto en el artículo 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO,**

RESUELVE:

PRIMERO: NO AVOCAR conocimiento del asunto de control inmediato de legalidad, sobre el Decreto 0237 del 22 de mayo de 2020 expedido por la Alcaldía Municipal de Pasto – Nariño, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: ADVERTIR que la presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, teniendo en cuenta que, contra el aludido acto administrativo general, proceden los medios de control pertinentes, de acuerdo con la normatividad vigente en la materia (Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes).

TERCERO: Notifíquese al señor Agente del Ministerio Público y al Municipio de Pasto – Nariño –la presente decisión, bajo las previsiones del art. 199 del CPA Y CA.

CUARTO: Para efectos de darle publicidad a la presente decisión, se dispone la publicación de esta providencia a través del sitio web de la Rama Judicial (www.ramajudicial.gov.co), en lugar visible, para el conocimiento de la comunidad y demás legales pertinentes.

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

Notifíquese y Cúmplase

PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
MAGISTRADO PONENTE: PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA

Acción : Control Inmediato de Legalidad de actos y/o decisiones con base en estado de excepción.
Radicación : 52-001-23-33-000-2020-00750-00.
Acto Administrativo : Decreto No. 0242 de 29 de mayo 2020 expedido por la Alcaldía Municipal de Pasto – (N).
Instancia : Única.

Temas:

- *Control inmediato de legalidad de actos (Art. 20 de la Ley 137 de 1994 y Arts. 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011).*
- *Decreto 0242 del 29 de mayo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Pasto -Nariño, “Por medio del cual se adoptan medidas transitorias de policía con motivo de la emergencia sanitaria a causa de la pandemia Covid 19 en el Municipio de Pasto y a fin de preservar el orden público y la sana convivencia”.*
- *Control de legalidad de los decretos legislativos expedidos en estado de excepción - Alcance del Control Inmediato de Legalidad sobre los Actos de la Administración.*
- *No se avoca conocimiento – Acoge criterio Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño.*

Auto N. 2020-296-SO

San Juan de Pasto, veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

I. ANTECEDENTES.

Por reparto correspondió conocer del control inmediato de legalidad sobre el Decreto 0242 del 29 de mayo de 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS DE POLICÍA CON MOTIVO DE LA EMERGENCIA SANITARIA A CAUSA DE LA PANDEMIA COVID 19 EN EL MUNICIPIO DE PASTO Y A FIN DE PRESERVAR EL ORDEN PÚBLICO Y LA SANA CONVIVENCIA*”, remitido por el Municipio Pasto Nariño en cumplimiento de lo normado en los art. 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

II. CONSIDERACIONES.

1. Acogiendo el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, expuesto en salas virtuales del 11 de mayo y 04 de junio de 2020, en cuanto a la procedibilidad de adelantar control inmediato de legalidad, entre otros asuntos, sobre los actos que adoptan medidas transitorias de policía, se advierte que, si bien el Decreto 0242 del 29 de mayo de 2020 fue expedido en el marco del Decreto 637 del 06 de mayo del 2020¹ expedido por el Gobierno Nacional, el Decreto 0242 del 29 de mayo de 2020 no constituye una facultad extraordinaria que tenga origen en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

2. Dicho acto administrativo tiene fundamento en las facultades establecidas en: **(i)** el artículo 02 de la Constitución Política de 1991. **(ii)** facultades Legales señaladas en el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016. Todas ellas facultades ordinarias.

¹ “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”

3. Según dicho criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño, en principio, solamente estarían sometidas al control previsto en el art. 136 de la Ley 1437 de 2011 por parte de los Tribunales Administrativos, aquellos actos administrativos de contenido general, expedidos por las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa, como consecuencia de una facultad derivada directamente del decreto que declaró el Estado de Excepción o de los actos legislativos que lo desarrollan y no como ejercicio de las facultades ordinarias otorgadas por el legislador. Los actos que se expiden en ejercicio de facultades ordinarias, según el mismo criterio, tendría control judicial por vía de nulidad simple.

Dichos actos administrativos, según el mismo criterio, tendría control judicial por vía de nulidad simple.

4. El Despacho acoge el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, pese que no lo comparte por las razones que pasan a anotarse:

4.1. Se comparte el criterio del Consejo de Estado² expuesto en la providencia de 15 de abril de 2020, según el cual ha de “entenderse que cuando los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA se refieren al control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», **incluyen a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con**

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

el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, así no penden directamente un decreto legislativo; pues estos, en ciertos casos, tienen el potencial de generar restricciones arbitrarias a los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, a las libertades fundamentales de las personas y a los derechos sociales de los trabajadores, los cuales no pueden suspenderse ni desmejorarse según lo consagran los artículos 212 a 215 de la Constitución. Además, el caos propio de la emergencia podría llevar a lamentables actos de corrupción que requieren de decisiones judiciales ágiles, oportunas”. (Negrillas del Tribunal).

Criterio que según la providencia se fundamenta, desde el punto de vista convencional y constitucional, en el fin perseguido por el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, que “tiene como esencia **el derecho a la tutela judicial efectiva**, y ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la covid-19, **es posible extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional**”. Lo que significa “que los actos generales emanados de las autoridades administrativas que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad, dadas las circunstancias excepcionales, puede suceder que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias, lo cual autoriza al juez del control inmediato que avoque el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva”.

Criterio que ciertamente se acompasa con la situación particular que impone los motivos que llevaron a declarar el Estado de Emergencia y las medias para superarlo, como lo son, entre otros, la restricción de la movilidad y con ello, también la retracción de acceso a servicios públicos, entre ellos, el de administración de justicia.

4.2. A lo anterior se agrega lo expuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-004 de 1992, cuando advirtió que los decretos que se dicten en desarrollo del estado de emergencia no tienen límite en razón de la materia, lo trascendente es que tengan relación directa con las causas de la perturbación del orden y se dirijan a conjurarla e impedir la extensión de sus efectos. Correlativamente, las medidas que se adopten han de estar dirigidas al menos a evitar que los derechos que se busca proteger, se desmejoren. En efecto, la Corte anotó:

*“No es cierto que una grave perturbación laboral no pueda dar lugar a la declaratoria del estado de emergencia. **En principio, los decretos que se dicten en desarrollo de la emergencia, no tienen límite en razón de la materia. Lo decisivo es que tales Decretos tengan relación directa con las causas de la perturbación y se dirijan a conjurarla o a impedir la extensión de sus efectos.** Es evidente que si la causa tiene raíz laboral, como es el caso del deterioro acelerado del salario de los empleados públicos, los Decretos tengan un contenido laboral ya que de lo contrario no se podría poner término a la emergencia. Si la consideración del trabajo como valor fundante del Estado impidiera la declaratoria de la emergencia - concebida como medio para contrarrestar un abrupto y grave deterioro salarial generador de un agudo malestar social -, en una situación tan particular como la que se refiere en esta sentencia, éste resultaría desplegando un efecto antinómico de su misma esencia protectora y defensora del trabajo, del trabajador y de su salario. **En fin, si bien es cierto que el Gobierno no puede desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los Decretos de Emergencia, nadie ha negado - y no lo podría hacer - que a través de ellos se puedan mejorar y con mayor razón evitar que se desmejoren.**”* (Negrilla fuera del texto).

4.3. El Consejo de Estado, en providencia del 15 de abril de 2020³, luego de recordar que el control inmediato de legalidad se constituye como una limitación al poder de las autoridades administrativas y una medida eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales en el marco de los estados de excepción, se refirió a sus características esenciales, citando la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo⁴ y la doctrina⁵, de las cuales valga resaltar, para lo que al caso interesa, que “(...) (vi) *Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, **su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta***”. Pero, además, además según la providencia, “(...) *ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas*”.

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.

⁴ [26] 26 Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

⁵ [27] Cfr. CONSUELO SARRIA OLCOS, comentario al artículo 136 del CPACA, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado, 2ª ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016, pp. 368-373.

[28] ALBERTO MONTAÑA PLATA, Fundamentos de Derecho Administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

Acogiendo el criterio amplio sobre el alcance del control inmediato de legalidad de actos si bien es cierto es posible que los actos administrativos expedidos en Estado de Excepción, sometidos a control de legalidad, eventualmente pueden no desarrollar una facultad extraordinaria otorgada por el acto que decretó dicho Estado o por un decreto legislativo que lo desarrolle, en todo caso no debe perderse de vista que el desarrollo de esa potestad, aun cuando sea ordinaria, se hizo dentro de una situación extraordinaria con el objeto de conjurar sus efectos, donde es posible se desconozcan o restrinjan derechos y libertades que no pueden verse afectados *so pretexto* del Estado de Excepción o se impongan medidas desproporcionadas al objeto perseguido, situaciones estas que requieren de la intervención del Juez. A lo anterior se suma que algunos actos administrativos del ejecutivo territorial pueden derivarse de decretos reglamentarios del Presidente de la República, que desarrollan, tanto el Decreto de Estado de Excepción, como los decretos legislativos; de tal manera que habrá entonces una relación directa con el estado de excepción y, correlativamente las medidas adoptadas habrán de estar dirigidas a conjurar la crisis o mitigar los efectos de los hechos que dieron lugar al estado de excepción.

4.4. Así entonces, acogiendo el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, que respetuosamente no se comparte, no habrá lugar a admitir el asunto de la referencia para trámite de control inmediato de legalidad, dispuesto en el artículo 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO,**

RESUELVE:

PRIMERO: NO AVOCAR conocimiento del asunto de control inmediato de legalidad, sobre el Decreto 0242 del 29 de mayo de 2020 expedido por la Alcaldía Municipal de Pasto – Nariño, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: ADVERTIR que la presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, teniendo en cuenta que, contra el aludido acto administrativo general, proceden los medios de control pertinentes, de acuerdo con la normatividad vigente en la materia (Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes).

TERCERO: Notifíquese al señor Agente del Ministerio Público y al Municipio de Pasto – Nariño –la presente decisión, bajo las previsiones del art. 199 del CPA Y CA.

CUARTO: Para efectos de darle publicidad a la presente decisión, se dispone la publicación de esta providencia a través del sitio web de la Rama Judicial (www.ramajudicial.gov.co), en lugar visible, para el conocimiento de la comunidad y demás legales pertinentes.

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

Notifíquese y Cúmplase

PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
MAGISTRADO PONENTE: PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA.

Acción : Control Inmediato de legalidad de actos.
Radicación : 52-001-23-33-000-2020-00183-00.
Acto Administrativo : Decreto 055 del 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Sandoná
Instancia : Única.

Temas:

- *Control inmediato de legalidad de actos (Art. 20 de la Ley 137 de 1994 y Arts. 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011).*
- *Decreto 055 del 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Sandoná-Nariño, “Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Sandoná y se dictan disposiciones complementarias”.*
- *Control de legalidad de los decretos legislativos expedidos en estado de excepción - Alcance del Control Inmediato de Legalidad sobre los Actos de la Administración.*
- *Declara terminado el proceso– Acoge criterio Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño.*

Sentencia No. 2020-66-SO

San Juan de Pasto, veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

I. ANTECEDENTES.

Por reparto correspondió conocer del control inmediato de legalidad sobre el Decreto 055 del 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Sandoná - Nariño *“Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Sandoná y se dictan disposiciones complementarias”*, en cumplimiento de lo normado en los art. 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

II. CONSIDERACIONES.

1. Acogiendo el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, expuesto en salas virtuales del 11 de mayo y 04 de junio de 2020, en cuanto a la procedibilidad de adelantar control inmediato de legalidad, entre otros asuntos, sobre los actos que decretan la urgencia manifiesta, en este estado del proceso se advierte que, si bien el Decreto 055 del 24 de marzo de 2020 fue expedido en el marco del Estado de Excepción declarado por el Gobierno de Nacional según Decreto 417 de 2020, tal disposición no constituye una facultad extraordinaria que tenga origen en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, o fundamento en los demás decretos legislativos suscritos por el Gobierno Nacional en torno a tal declaratoria, sino que la decisión de la entidad territorial corresponde a las facultades legalmente otorgadas por los art. 42 y 43 de la Ley 80 de 1993¹, y por lo tanto, hay lugar a declarar por terminado el proceso.

¹ ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate

Y si bien es cierto en el acto examinado se invoca el Decreto 417 y 440 de 2020, en realidad se está haciendo uso de las facultades propias del Alcalde Municipal, establecidas como se explicó en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

2. Cabe señalar que en las consideraciones de dicho acto administrativo se relaciona las siguientes disposiciones: artículo 42 Ley 80 de 1993, artículo 7 del Decreto 440 del 20 de marzo de 2020 y Decreto 461 del 22 de marzo de 2020.

3. Ahora bien, según dicho criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño, en principio, solamente estarían sometidas al control previsto en el art. 136 de la Ley 1437 de 2011 por parte de los Tribunales Administrativos, aquellos actos administrativos de contenido general, expedidos por las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa, como consecuencia de una facultad derivada directamente del decreto que declaró el Estado de Excepción o de los actos legislativos que lo desarrollan y no como ejercicio de las facultades ordinarias otorgadas por el legislador.

de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos.

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

PARÁGRAFO. <Parágrafo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente.

ARTÍCULO 43. DEL CONTROL DE LA CONTRATACIÓN DE URGENCIA. Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración. Si fuere procedente, dicho funcionario u organismo solicitará al jefe inmediato del servidor público que celebró los referidos contratos o a la autoridad competente, según el caso, la iniciación de la correspondiente investigación disciplinaria y dispondrá el envío del asunto a los funcionarios competentes para el conocimiento de las otras acciones. El uso indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta.

Lo previsto en este artículo se entenderá sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento para garantizar la adecuada y correcta utilización de la contratación de urgencia.

Dichos actos administrativos, según el mismo criterio, tendría control judicial por vía de nulidad simple.

4. El Despacho acoge el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, pese que no lo comparte por las razones que pasan a anotarse:

4.1. Se comparte el criterio del Consejo de Estado² expuesto en la providencia de 15 de abril de 2020, según el cual ha de “entenderse que cuando los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA se refieren al control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», **incluyen a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, así no pendan directamente un decreto legislativo; pues estos, en ciertos casos, tienen el potencial de generar restricciones arbitrarias a los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, a las libertades fundamentales de las personas y a los derechos sociales de los trabajadores, los cuales no pueden suspenderse ni desmejorarse según lo consagran los artículos 212 a 215 de la Constitución.** Además, el caos propio de la emergencia podría llevar a lamentables actos de corrupción que requieren de decisiones judiciales ágiles, oportunas”. (Negrillas del Tribunal).

Criterio que según la providencia se fundamenta, desde el punto de vista convencional y constitucional, en el fin perseguido por el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley

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

Estatutaria 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, que **“tiene como esencia el derecho a la tutela judicial efectiva, y ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la covid-19, es posible extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional”**.

Lo que significa **“que los actos generales emanados de las autoridades administrativas que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad, dadas las circunstancias excepcionales, puede suceder que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias, lo cual autoriza al juez del control inmediato que avoque el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva”**.

Criterio que ciertamente se acompasa con la situación particular que impone los motivos que llevaron a declarar el Estado de Emergencia y las medidas para superarlo, como lo son, entre otros, la restricción de la movilidad y con ello, también la retracción de acceso a servicios públicos, entre ellos, el de administración de justicia.

4.2. A lo anterior se agrega lo expuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-004 de 1992, cuando advirtió que los decretos que se dicten en desarrollo del estado de emergencia no tienen límite en razón de la materia, lo trascendente es que tengan relación directa con las causas de la perturbación del orden y se dirijan a conjurarla e impedir la extensión de sus efectos. Correlativamente, las medidas que se adopten

han de estar dirigidas al menos a evitar que los derechos que se busca proteger, se desmejoren. En efecto, la Corte anotó:

“No es cierto que una grave perturbación laboral no pueda dar lugar a la declaratoria del estado de emergencia. En principio, los decretos que se dicten en desarrollo de la emergencia, no tienen límite en razón de la materia. Lo decisivo es que tales Decretos tengan relación directa con las causas de la perturbación y se dirijan a conjurarla o a impedir la extensión de sus efectos. Es evidente que si la causa tiene raíz laboral, como es el caso del deterioro acelerado del salario de los empleados públicos, los Decretos tengan un contenido laboral ya que de lo contrario no se podría poner término a la emergencia. Si la consideración del trabajo como valor fundante del Estado impidiera la declaratoria de la emergencia - concebida como medio para contrarrestar un abrupto y grave deterioro salarial generador de un agudo malestar social -, en una situación tan particular como la que se refiere en esta sentencia, éste resultaría desplegando un efecto antinómico de su misma esencia protectora y defensora del trabajo, del trabajador y de su salario. En fin, si bien es cierto que el Gobierno no puede desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los Decretos de Emergencia, nadie ha negado - y no lo podría hacer - que a través de ellos se puedan mejorar y con mayor razón evitar que se desmejoren.” (Negrilla fuera del texto).

4.3. El Consejo de Estado, en providencia del 15 de abril de 2020³, luego de recordar que el control inmediato de legalidad se constituye como una limitación al poder de las autoridades administrativas y una medida eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales en el marco de los estados de excepción, se refirió a sus características esenciales, citando la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo⁴ y la

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.

⁴ [26] 26 Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

doctrina⁵, de las cuales valga resaltar, para lo que al caso interesa, que “(...) (vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, **su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta**”. Pero, además, además según la providencia, “(...) ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas”.

Acogiendo el criterio amplio sobre el alcance del control inmediato de legalidad de actos si bien es cierto es posible que los actos administrativos expedidos en Estado de Excepción, sometidos a control de legalidad, eventualmente pueden no desarrollar una facultad extraordinaria otorgada por el acto que decretó dicho Estado o por un decreto legislativo que lo desarrolle, en todo caso no debe perderse de vista que el desarrollo de esa potestad, aun cuando sea ordinaria, se hizo dentro de una situación extraordinaria con el objeto de conjurar sus efectos, donde es posible se desconozcan o restrinjan derechos y libertades que no pueden verse afectados so pretexto del Estado de Excepción o se impongan medidas desproporcionadas al objeto perseguido, situaciones estas que requieren de la intervención del Juez. A lo anterior se suma que algunos actos administrativos del ejecutivo territorial pueden derivarse de decretos reglamentarios del Presidente

⁵ [27] Cfr. CONSUELO SARRIA OLCOS, comentario al artículo 136 del CPACA, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado, 2ª ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016, pp. 368-373.

[28] ALBERTO MONTAÑA PLATA, Fundamentos de Derecho Administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

de la República, que desarrollan, tanto el Decreto de Estado de Excepción, como los decretos legislativos; de tal manera que habrá entonces una relación directa con el estado de excepción y, correlativamente las medidas adoptadas habrán de estar dirigidas a conjurar la crisis o mitigar los efectos de los hechos que dieron lugar al estado de excepción.

4.4. Este Despacho en su momento, bajo la aplicación del criterio que se expuso en el numeral anterior, oportunamente admitió el asunto para trámite previsto por el art. 185 de la Ley 1437 de 2011; no obstante, acogiendo el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, que respetuosamente no se comparte, habrá lugar a declarar la terminación del proceso, en tanto el acto administrativo no es objeto del control inmediato de legalidad.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO,**

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR terminado del proceso de control de legalidad sobre el Decreto 055 del 24 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Sandoná y se dictan disposiciones complementaria”*, remitido por el Municipio de Sandoná - Nariño en cumplimiento de lo normado en los arts. 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, conforme a las razones expuestas en la parte considerativas de esta providencia.

SEGUNDO: En firme esta providencia, archívese la actuación o expediente, previa anotación en el sistema Siglo XXI.

Notifíquese y Cúmplase



PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
MAGISTRADO PONENTE: PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA.

Acción : Control Inmediato de legalidad de actos.
Radicación : 52-001-23-33-000-2020-00189-00.
Acto Administrativo : Decreto 076 del 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Ricaurte
Instancia : Única.

Temas:

- *Control inmediato de legalidad de actos (Art. 20 de la Ley 137 de 1994 y Arts. 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011).*
- *Decreto 076 del 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Ricaurte-Nariño, “POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE RICAURTE Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.*
- *Control de legalidad de los decretos legislativos expedidos en estado de excepción - Alcance del Control Inmediato de Legalidad sobre los Actos de la Administración.*
- *Declara terminado el proceso– Acoge criterio Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño.*

Auto No. 2020- 106-SO

San Juan de Pasto, veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

I. ANTECEDENTES.

Por reparto correspondió conocer del control inmediato de legalidad sobre el Decreto 076 del 24 de marzo de 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE RICAURTE Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*”, remitido por la Alcaldía Municipal de Ricaurte-Nariño en cumplimiento de lo normado en los art. 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

II. CONSIDERACIONES.

1. Acogiendo el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, expuesto en salas virtuales del 11 de mayo y 04 de junio de 2020, en cuanto a la procedibilidad de adelantar control inmediato de legalidad, entre otros asuntos, sobre los actos que decretan la urgencia manifiesta, en este estado del proceso se advierte que, si bien el Decreto 076 del 24 de marzo de 2020 fue expedido en el marco del Estado de Excepción declarado por el Gobierno de Nacional según Decreto 417 de 2020, tal disposición del Municipio no constituye una facultad extraordinaria que tenga origen en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, o fundamento en los demás decretos legislativos suscritos por el Gobierno Nacional en torno a tal declaratoria, sino que la decisión de la entidad territorial corresponde a las facultades ordinarias legalmente otorgadas por los art. 42 y 43 de la

Ley 80 de 1993¹, y por lo tanto, hay lugar a declarar por terminado el proceso.

Y si bien es cierto en el acto examinado se invoca el Decreto que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y 440 de 2020, en realidad se está haciendo uso de las facultades propias del Alcalde Municipal, establecidas en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, tal como se indicó previamente.

2. De la lectura del acto administrativo se observa que tiene fundamento en las facultades constitucionales y legales, *“en especial las contenidas en la ley 80 de 1993, ley 1150 de 2007, ley 1751 de 2015, ley 1523 de 2012, el artículo 209 y el numeral 1 del artículo 315 de la constitución política de Colombia y el artículo 2.2.1.2.1.4.2. Del decreto 1082 de 2015”*; Ley 100 de 1993; Ley 1122 de 2007; Ley 1438 de 2011; 1751 de 2015; Ley 1523 de 2012; Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, emitida por el

¹ ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos.

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

PARÁGRAFO. <Parágrafo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente.

ARTÍCULO 43. DEL CONTROL DE LA CONTRATACIÓN DE URGENCIA. Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración. Si fuere procedente, dicho funcionario u organismo solicitará al jefe inmediato del servidor público que celebró los referidos contratos o a la autoridad competente, según el caso, la iniciación de la correspondiente investigación disciplinaria y dispondrá el envío del asunto a los funcionarios competentes para el conocimiento de las otras acciones. El uso indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta.

Lo previsto en este artículo se entenderá sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento para garantizar la adecuada y correcta utilización de la contratación de urgencia.

Ministerio de Salud y Protección Social; Decreto 417 del 17 de marzo de 2020² y Decreto 440 del 20 de marzo de 2020.

3. Según dicho criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño, en principio, solamente estarían sometidas al control previsto en el art. 136 de la Ley 1437 de 2011 por parte de los Tribunales Administrativos, aquellos actos administrativos de contenido general, expedidos por las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa, como consecuencia de una facultad derivada directamente del decreto que declaró el Estado de Excepción o de los actos legislativos que lo desarrollan y no como ejercicio de las facultades ordinarias otorgadas por el legislador.

Dichos actos administrativos, según el mismo criterio, tendría control judicial por vía de nulidad simple.

4. El Despacho acoge el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, pese que no lo comparte por las razones que pasan a anotarse:

4.1. Se comparte el criterio del Consejo de Estado³ expuesto en la providencia de 15 de abril de 2020, según el cual ha de “entenderse que cuando los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA se refieren al control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», **incluyen a**

² En el Decreto No. 076 del 24 de marzo de 2020, se refiere al 471 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

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

todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, así no penden directamente un decreto legislativo; pues estos, en ciertos casos, tienen el potencial de generar restricciones arbitrarias a los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, a las libertades fundamentales de las personas y a los derechos sociales de los trabajadores, los cuales no pueden suspenderse ni desmejorarse según lo consagran los artículos 212 a 215 de la Constitución. Además, el caos propio de la emergencia podría llevar a lamentables actos de corrupción que requieren de decisiones judiciales ágiles, oportunas”. (Negrillas del Tribunal).

Criterio que según la providencia se fundamenta, desde el punto de vista convencional y constitucional, en el fin perseguido por el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, que ***“tiene como esencia el derecho a la tutela judicial efectiva, y ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la covid-19, es posible extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional”***.

Lo que significa ***“que los actos generales emanados de las autoridades administrativas que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad, dadas las circunstancias excepcionales, puede suceder que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias, lo cual autoriza al juez del control***

inmediato que avoque el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva”.

Criterio que ciertamente se acompasa con la situación particular que impone los motivos que llevaron a declarar el Estado de Emergencia y las medias para superarlo, como lo son, entre otros, la restricción de la movilidad y con ello, también la retracción de acceso a servicios públicos, entre ellos, el de administración de justicia.

4.2. A lo anterior se agrega lo expuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-004 de 1992, cuando advirtió que los decretos que se dicten en desarrollo del estado de emergencia no tienen límite en razón de la materia, lo trascendente es que tengan relación directa con las causas de la perturbación del orden y se dirijan a conjurarla e impedir la extensión de sus efectos. Correlativamente, las medidas que se adopten han de estar dirigidas al menos a evitar que los derechos que se busca proteger, se desmejoren. En efecto, la Corte anotó:

*“No es cierto que una grave perturbación laboral no pueda dar lugar a la declaratoria del estado de emergencia. **En principio, los decretos que se dicten en desarrollo de la emergencia, no tienen límite en razón de la materia. Lo decisivo es que tales Decretos tengan relación directa con las causas de la perturbación y se dirijan a conjurarla o a impedir la extensión de sus efectos.** Es evidente que si la causa tiene raíz laboral, como es el caso del deterioro acelerado del salario de los empleados públicos, los Decretos tengan un contenido laboral ya que de lo contrario no se podría poner término a la emergencia. Si la consideración del trabajo como valor fundante del Estado impidiera la declaratoria de la emergencia - concebida como medio para contrarrestar un abrupto y grave deterioro salarial generador de un agudo malestar social -, en una situación tan particular como la que se refiere en esta sentencia, éste resultaría desplegando un efecto antinómico de su misma esencia protectora y defensora del trabajo, del trabajador y de su salario. **En fin, si bien es cierto que el Gobierno no puede desmejorar los derechos***

sociales de los trabajadores mediante los Decretos de Emergencia, nadie ha negado - y no lo podría hacer - que a través de ellos se puedan mejorar y con mayor razón evitar que se desmejoren.” (Negrilla fuera del texto).

4.3. El Consejo de Estado, en providencia del 15 de abril de 2020⁴, luego de recordar que el control inmediato de legalidad se constituye como una limitación al poder de las autoridades administrativas y una medida eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales en el marco de los estados de excepción, se refirió a sus características esenciales, citando la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo⁵ y la doctrina⁶, de las cuales valga resaltar, para lo que al caso interesa, que “(...) ***(vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta***”. Pero, además, además según la providencia, “(...) ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas”.

⁴ 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.

⁵ [26] 26 Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

⁶ [27] Cfr. CONSUELO SARRIA OLCOS, comentario al artículo 136 del CPACA, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado, 2ª ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016, pp. 368-373.

[28] ALBERTO MONTAÑA PLATA, Fundamentos de Derecho Administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

Acogiendo el criterio amplio sobre el alcance del control inmediato de legalidad de actos si bien es cierto es posible que los actos administrativos expedidos en Estado de Excepción, sometidos a control de legalidad, eventualmente pueden no desarrollar una facultad extraordinaria otorgada por el acto que decretó dicho Estado o por un decreto legislativo que lo desarrolle, en todo caso no debe perderse de vista que el desarrollo de esa potestad, aun cuando sea ordinaria, se hizo dentro de una situación extraordinaria con el objeto de conjurar sus efectos, donde es posible se desconozcan o restrinjan derechos y libertades que no pueden verse afectados *so pretexto* del Estado de Excepción o se impongan medidas desproporcionadas al objeto perseguido, situaciones estas que requieren de la intervención del Juez. A lo anterior se suma que algunos actos administrativos del ejecutivo territorial pueden derivarse de decretos reglamentarios del Presidente de la República, que desarrollan, tanto el Decreto de Estado de Excepción, como los decretos legislativos; de tal manera que habrá entonces una relación directa con el estado de excepción y, correlativamente las medidas adoptadas habrán de estar dirigidas a conjurar la crisis o mitigar los efectos de los hechos que dieron lugar al estado de excepción.

4.4. Este Despacho en su momento, bajo la aplicación del criterio que se expuso en el numeral anterior, oportunamente admitió el asunto para trámite previsto por el art. 185 de la Ley 1437 de 2011; no obstante, acogiendo el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, que respetuosamente no se comparte, habrá lugar a declarar la terminación

del proceso, en tanto el acto administrativo no es objeto del control inmediato de legalidad.

4.5. Cabe advertir que de la revisión del decreto examinado se denota que el Alcalde en el artículo 3° le otorgó competencia a la Tesorería Municipal para que realice los movimientos presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva la urgencia manifiesta, la cual no ha sido regulada. No obstante, dicho aspecto no será objeto de revisión, pues de acuerdo con el criterio antes expuesto el acto no sería objeto de control y por ende ello impide que se realice un examen de fondo del articulado del referido decreto. Empero frente a dicho aspecto es dable se pueda adelantar el correspondiente control a través del medio de control de nulidad simple.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO,**

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR terminado del proceso de control de legalidad sobre el *Decreto 076 del 24 de marzo de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE RICAURTE Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, remitido por el Municipio de Ricaurte - Nariño en cumplimiento de lo normado en los arts. 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, conforme a las razones expuestas en la parte considerativas de esta providencia.

SEGUNDO: En firme esta providencia, archívese la actuación o expediente, previa anotación en el sistema Siglo XXI.

Control Inmediato de legalidad de actos.

52-001-23-33-000-2020-00189-00.

Decreto 076 del 24 de marzo de 2020 - Ricaurte – Nariño

Archivo: 2020-189 Control Inmediato de Legalidad- D-076- Ricaurte.

Notifíquese y Cúmplase



PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
MAGISTRADO PONENTE: PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA.

Acción : Control Inmediato de legalidad de actos.
Radicación : 52-001-23-33-000-2020-00196-00.
: 52-001-23-33-000-2020-00335-00.
Acto Administrativo : Decreto 025 del 20 de marzo de 2020, y
Decreto 034 del 01 de abril de 2020.
por la Alcaldía Municipal de Policarpa (N).
Instancia : Única.

Temas:

- *Control inmediato de legalidad de actos (Art. 20 de la Ley 137 de 1994 y Arts. 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011).*
- *Decreto 025 del 20 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Policarpa-Nariño, “POR MEDIO DEL CUAL SE LIMITA TRANSITORIAMENTE EL LIBRE TRÁNSITO DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES Y PERSONAS DENTRO DEL TERRITORIO URBANO Y RURAL DEL MUNICIPIO DE POLICARPA, NARIÑO”.*
- *Decreto 034 del 01 de abril de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Policarpa-Nariño, “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 1 DEL DECRETO 025 DEL 20 DE MARZO DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.*
- *Control de legalidad de los decretos legislativos expedidos en estado de excepción - Alcance del Control Inmediato de Legalidad sobre los Actos de la Administración.*
- *Declara terminado el proceso– Acoge criterio Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño.*

Auto No. 2020-107-SO

San Juan de Pasto, veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

I. ANTECEDENTES.

Por reparto correspondió conocer del control inmediato de legalidad sobre los Decretos 025 del 20 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Policarpa - Nariño *“POR MEDIO DEL CUAL SE LIMITA TRANSITORIAMENTE EL LIBRE TRÁNSITO DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES Y PERSONAS DENTRO DEL TERRITORIO URBANO Y RURAL DEL MUNICIPIO DE POLICARPA, NARIÑO”*, y el Decreto 034 del 01 de abril de 2020, *“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 1 DEL DECRETO 025 DEL 20 DE MARZO DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, en cumplimiento de lo normado en los art. 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

II. CONSIDERACIONES

1. Acogiendo el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, expuesto en salas virtuales del 11 de mayo y 04 de junio de 2020, en cuanto a la procedibilidad de adelantar control inmediato de legalidad, entre otros asuntos, sobre los actos que adoptan medidas de aislamiento preventivo (entre éstas se entiende incluida la que limita el libre tránsito de vehículos), en este estado del proceso se advierte que, si bien los Decretos 025 del 01 de abril de 2020 y 034 del 20 de marzo de 2020, fueron expedidos en el marco del Estado de Excepción declarado por el Gobierno de Nacional según Decreto 417 de 2020, tales disposiciones del Municipio no desarrolla las medidas o directrices definidas en dicho Decreto, por lo que no constituye una facultad extraordinaria que tenga origen en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, o fundamento en los demás decretos legislativos suscritos por el Gobierno Nacional en torno a tal declaratoria, sino

que la decisión de la entidad territorial corresponde a las facultades legalmente otorgadas por el artículo 14 de la Ley 1801 de 2016¹, y por lo tanto, hay lugar a declarar por terminado el proceso.

2. En dicho acto administrativo se cita como fundamento el artículo 315 de la Constitución Política, Ley 1801 de 2016, Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, del Ministerio de Salud y Protección Social; el Decreto 420 del 18 de marzo 2020, Decreto 0156 del 18 marzo de 2020 del Gobernador del Departamento de Nariño, Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 y el Decreto 491 del 22 de marzo de 2020.

3. Según dicho criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño, en principio, solamente estarían sometidas al control previsto en el art. 136 de la Ley 1437 de 2011 por parte de los Tribunales Administrativos, aquellos actos administrativos de contenido general, expedidos por las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa, como consecuencia de una facultad derivada directamente del decreto que declaró el Estado de Excepción o de los actos legislativos que lo desarrollan y no como ejercicio de las facultades ordinarias otorgadas por el legislador.

¹ “**ARTÍCULO 14. PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD.** Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

PARÁGRAFO. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9ª de 1979, la Ley 65 de 1993, Ley 1523 de 2012 frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declarar la emergencia sanitaria.”

Dichos actos administrativos, según el mismo criterio, tendría control judicial por vía de nulidad simple.

4. El Despacho acoge el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, pese que no lo comparte por las razones que pasan a anotarse:

4.1. Se comparte el criterio del Consejo de Estado² expuesto en la providencia de 15 de abril de 2020, según el cual ha de “entenderse que cuando los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA se refieren al control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», **incluyen a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, así no pendan directamente un decreto legislativo; pues estos, en ciertos casos, tienen el potencial de generar restricciones arbitrarias a los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, a las libertades fundamentales de las personas y a los derechos sociales de los trabajadores, los cuales no pueden suspenderse ni desmejorarse según lo consagran los artículos 212 a 215 de la Constitución.** Además, el caos propio de la emergencia podría llevar a lamentables actos de corrupción que requieren de decisiones judiciales ágiles, oportunas”. (Negrillas del Tribunal).

Criterio que según la providencia se fundamenta, desde el punto de vista convencional y constitucional, en el fin perseguido por el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley

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

Estatutaria 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, que **“tiene como esencia el derecho a la tutela judicial efectiva, y ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la covid-19, es posible extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional”**.

Lo que significa *“que los actos generales emanados de las autoridades administrativas que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad, dadas las circunstancias excepcionales, puede suceder que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias, lo cual autoriza al juez del control inmediato que avoque el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva”*.

Criterio que ciertamente se acompasa con la situación particular que impone los motivos que llevaron a declarar el Estado de Emergencia y las medidas para superarlo, como lo son, entre otros, la restricción de la movilidad y con ello, también la retracción de acceso a servicios públicos, entre ellos, el de administración de justicia.

4.2. A lo anterior se agrega lo expuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-004 de 1992, cuando advirtió que los decretos que se dicten en desarrollo del estado de emergencia no tienen límite en razón de la materia, lo trascendente es que tengan relación directa con las causas de la perturbación del orden y se dirijan a conjurarla e impedir la extensión de sus efectos. Correlativamente, las medidas que se adopten

han de estar dirigidas al menos a evitar que los derechos que se busca proteger, se desmejoren. En efecto, la Corte anotó:

“No es cierto que una grave perturbación laboral no pueda dar lugar a la declaratoria del estado de emergencia. En principio, los decretos que se dicten en desarrollo de la emergencia, no tienen límite en razón de la materia. Lo decisivo es que tales Decretos tengan relación directa con las causas de la perturbación y se dirijan a conjurarla o a impedir la extensión de sus efectos. Es evidente que si la causa tiene raíz laboral, como es el caso del deterioro acelerado del salario de los empleados públicos, los Decretos tengan un contenido laboral ya que de lo contrario no se podría poner término a la emergencia. Si la consideración del trabajo como valor fundante del Estado impidiera la declaratoria de la emergencia - concebida como medio para contrarrestar un abrupto y grave deterioro salarial generador de un agudo malestar social -, en una situación tan particular como la que se refiere en esta sentencia, éste resultaría desplegando un efecto antinómico de su misma esencia protectora y defensora del trabajo, del trabajador y de su salario. En fin, si bien es cierto que el Gobierno no puede desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los Decretos de Emergencia, nadie ha negado - y no lo podría hacer - que a través de ellos se puedan mejorar y con mayor razón evitar que se desmejoren.” (Negrilla fuera del texto).

4.3. El Consejo de Estado, en providencia del 15 de abril de 2020³, luego de recordar que el control inmediato de legalidad se constituye como una limitación al poder de las autoridades administrativas y una medida eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales en el marco de los estados de excepción, se refirió a sus características esenciales, citando la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo⁴ y la

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.

⁴ [26] 26 Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

doctrina⁵, de las cuales valga resaltar, para lo que al caso interesa, que “(...) (vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, **su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta**”.

Pero, además, además según la providencia, “(...) ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas”.

Acogiendo el criterio amplio sobre el alcance del control inmediato de legalidad de actos si bien es cierto es posible que los actos administrativos expedidos en Estado de Excepción, sometidos a control de legalidad, eventualmente pueden no desarrollar una facultad extraordinaria otorgada por el acto que decretó dicho Estado o por un decreto legislativo que lo desarrolle, en todo caso no debe perderse de vista que el desarrollo de esa potestad, aun cuando sea ordinaria, se hizo dentro de una situación extraordinaria con el objeto de conjurar sus efectos, donde es posible se desconozcan o restrinjan derechos y libertades que no pueden verse afectados so pretexto del Estado de Excepción o se impongan medidas desproporcionadas al objeto perseguido, situaciones estas que requieren de la intervención del Juez. A lo anterior se suma que algunos actos administrativos del ejecutivo territorial pueden derivarse de decretos reglamentarios del Presidente

⁵ [27] Cfr. CONSUELO SARRIA OLCOS, comentario al artículo 136 del CPACA, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado, 2ª ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016, pp. 368-373.

[28] ALBERTO MONTAÑA PLATA, Fundamentos de Derecho Administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

de la República, que desarrollan, tanto el Decreto de Estado de Excepción, como los decretos legislativos; de tal manera que habrá entonces una relación directa con el estado de excepción y, correlativamente las medidas adoptadas habrán de estar dirigidas a conjurar la crisis o mitigar los efectos de los hechos que dieron lugar al estado de excepción.

4.4. Este Despacho en su momento, bajo la aplicación del criterio que se expuso en el numeral anterior, oportunamente admitió el asunto para trámite previsto por el art. 185 de la Ley 1437 de 2011; no obstante, acogiendo el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, que respetuosamente no se comparte, habrá lugar a declarar la terminación del proceso, en tanto el acto administrativo no es objeto del control inmediato de legalidad.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,**

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR terminado del proceso de control de legalidad sobre los Decretos 025 del 20 de marzo de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE LIMITA TRANSITORIAMENTE EL LIBRE TRÁNSITO DE VEHÍCULOS AUTOMOTORES Y PERSONAS DENTRO DEL TERRITORIO URBANO Y RURAL DEL MUNICIPIO DE POLICARPA, NARIÑO”*, y el Decreto 034 del 01 de abril de 2020, *“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 1 DEL DECRETO 025 DEL 20 DE MARZO DE 2020 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, remitidos por

el Municipio de Policarpa -Nariño en cumplimiento de lo normado en los arts. 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, conforme a las razones expuestas en la parte considerativas de esta providencia.

SEGUNDO: En firme esta providencia, archívese la actuación o expediente, previa anotación en el sistema Siglo XXI.

Notifíquese y Cúmplase



PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
MAGISTRADO PONENTE: PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA.

Acción : Control Inmediato de legalidad de actos.
Radicación : 52-001-23-33-000-2020-00202-00.
Acto Administrativo : Decreto 017 del 19 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Córdoba.
Instancia : Única.

Temas:

- *Control inmediato de legalidad de actos (Art. 20 de la Ley 137 de 1994 y Arts. 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011). Decreto 017 del 19 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Córdoba -Nariño, “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA Y ACTUALIZA EL DECRETO No. 016 DE 17 DE MARZO DE 2020 DONDE SE ADOPTAN MEDIDAS EXTRAORDINARIAS, INMEDIATAS Y URGENTES, DE PREVENCIÓN REFERENTE A LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA DENOMINADA COVID-19, EN CUMPLIMIENTO A LA RESOLUCIÓN NO 385 DEL 12 DE MARZO DE 2020 DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.*
- *Control de legalidad de los decretos legislativos expedidos en estado de excepción - Alcance del Control Inmediato de Legalidad sobre los Actos de la Administración.*
- *Declara terminado el proceso– Acoge criterio Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño.*

Auto No. 2020-108-SO

San Juan de Pasto, veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

I. ANTECEDENTES.

Por reparto correspondió conocer del control inmediato de legalidad sobre el Decreto 017 del 19 de marzo de 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA Y ACTUALIZA EL DECRETO No. 016 DE 17 DE MARZO DE 2020 DONDE SE ADOPTAN MEDIDAS EXTRAORDINARIAS, INMEDIATAS Y URGENTES, DE PREVENCIÓN REFERENTE A LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA DENOMINADA COVID-19, EN CUMPLIMIENTO A LA RESOLUCIÓN NO 385 DEL 12 DE MARZO DE 2020 DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*”, remitido por el Municipio de Córdoba (N) en cumplimiento de lo normado en los art. 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

II. CONSIDERACIONES.

1. Acogiendo el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, expuesto en salas virtuales del 11 de mayo y 04 de junio de 2020, en cuanto a la procedibilidad de adelantar control inmediato de legalidad, entre otros asuntos, sobre el acto que decreta la emergencia sanitaria, en este estado del proceso se advierte que, si bien el Decreto 017 del 19 de marzo de 2020 fue expedido en el marco del Estado de Excepción declarado por el Gobierno de Nacional según Decreto 417 de 2020, tal disposición del Municipio no desarrolla las medidas o directrices definidas en dicho decreto, por lo que no constituye una facultad extraordinaria que tenga origen en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, o fundamento en los demás decretos legislativos suscritos por el Gobierno Nacional en torno a tal declaratoria, sino que la decisión de la entidad territorial corresponde a las facultades

ordinarias legalmente otorgadas por el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, artículo 44 de la Ley 715 de 2001 y artículo 202 de la Ley 1801 de 2016, y por lo tanto, hay lugar a declarar por terminado el proceso.

2. En dicho acto administrativo se cita el siguiente fundamento: artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, Ley 1801 de 2016, Ley 715 de 2001; Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, del Ministerio de Salud y Protección Social; Decreto 0156 del 18 de marzo de 2020 emitido por la Gobernación del Departamento de Nariño y Decreto 420 del 18 de marzo de 2020.

3. Según dicho criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño, en principio, solamente estarían sometidas al control previsto en el art. 136 de la Ley 1437 de 2011 por parte de los Tribunales Administrativos, aquellos actos administrativos de contenido general, expedidos por las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa, como consecuencia de una facultad derivada directamente del decreto que declaró el Estado de Excepción o de los actos legislativos que lo desarrollan y no como ejercicio de las facultades ordinarias otorgadas por el legislador.

Dichos actos administrativos, según el mismo criterio, tendría control judicial por vía de nulidad simple.

4. El Despacho acoge el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, pese que no lo comparte por las razones que pasan a anotarse:

4.1 Se comparte el criterio del Consejo de Estado¹ expuesto en la providencia de 15 de abril de 2020, según el cual ha de “entenderse que cuando los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA se refieren al control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», **incluyen a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, así no pendan directamente un decreto legislativo; pues estos, en ciertos casos, tienen el potencial de generar restricciones arbitrarias a los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, a las libertades fundamentales de las personas y a los derechos sociales de los trabajadores, los cuales no pueden suspenderse ni desmejorarse según lo consagran los artículos 212 a 215 de la Constitución.** Además, el caos propio de la emergencia podría llevar a lamentables actos de corrupción que requieren de decisiones judiciales ágiles, oportunas”. (Negrillas del Tribunal).

Criterio que según la providencia se fundamenta, desde el punto de vista convencional y constitucional, en el fin perseguido por el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, que “tiene como esencia **el derecho a la tutela judicial efectiva**, y ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la covid-19, **es posible extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional**”. Lo que significa “que los actos generales emanados de las autoridades

¹ 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

administrativas que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad, dadas las circunstancias excepcionales, puede suceder que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias, lo cual autoriza al juez del control inmediato que avoque el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva”.

Criterio que ciertamente se acompasa con la situación particular que impone los motivos que llevaron a declarar el Estado de Emergencia y las medidas para superarlo, como lo son, entre otros, la restricción de la movilidad y con ello, también la retracción de acceso a servicios públicos, entre ellos, el de administración de justicia.

4.2. A lo anterior se agrega lo expuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-004 de 1992, cuando advirtió que los decretos que se dicten en desarrollo del estado de emergencia no tienen límite en razón de la materia, lo trascendente es que tengan relación directa con las causas de la perturbación del orden y se dirijan a conjurarla e impedir la extensión de sus efectos. Correlativamente, las medidas que se adopten han de estar dirigidas al menos a evitar que los derechos que se busca proteger, se desmejoren. En efecto, la Corte anotó:

*“No es cierto que una grave perturbación laboral no pueda dar lugar a la declaratoria del estado de emergencia. **En principio, los decretos que se dicten en desarrollo de la emergencia, no tienen límite en razón de la materia. Lo decisivo es que tales Decretos tengan relación directa con las causas de la perturbación y se dirijan a conjurarla o a impedir la extensión de sus efectos.** Es evidente que si la causa tiene raíz laboral, como es el caso del deterioro acelerado del salario de los empleados públicos, los Decretos tengan un*

contenido laboral ya que de lo contrario no se podría poner término a la emergencia. Si la consideración del trabajo como valor fundante del Estado impidiera la declaratoria de la emergencia - concebida como medio para contrarrestar un abrupto y grave deterioro salarial generador de un agudo malestar social -, en una situación tan particular como la que se refiere en esta sentencia, éste resultaría desplegando un efecto antinómico de su misma esencia protectora y defensora del trabajo, del trabajador y de su salario. **En fin, si bien es cierto que el Gobierno no puede desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los Decretos de Emergencia, nadie ha negado - y no lo podría hacer - que a través de ellos se puedan mejorar y con mayor razón evitar que se desmejoren.**" (Negrilla fuera del texto).

4.3. El Consejo de Estado, en providencia del 15 de abril de 2020², luego de recordar que el control inmediato de legalidad se constituye como una limitación al poder de las autoridades administrativas y una medida eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales en el marco de los estados de excepción, se refirió a sus características esenciales, citando la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo³ y la doctrina⁴, de las cuales valga resaltar, para lo que al caso interesa, que “(...) (vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta”. Pero, además, además según la providencia, “(...) ha de tenerse en

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.

³ [26] 26 Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

⁴ [27] Cfr. CONSUELO SARRIA OLCOS, comentario al artículo 136 del CPACA, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado, 2ª ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016, pp. 368-373.

[28] ALBERTO MONTAÑA PLATA, Fundamentos de Derecho Administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas”.

Acogiendo el criterio amplio sobre el alcance del control inmediato de legalidad de actos si bien es cierto es posible que los actos administrativos expedidos en Estado de Excepción, sometidos a control de legalidad, eventualmente pueden no desarrollar una facultad extraordinaria otorgada por el acto que decretó dicho Estado o por un decreto legislativo que lo desarrolle, en todo caso no debe perderse de vista que el desarrollo de esa potestad, aun cuando sea ordinaria, se hizo dentro de una situación extraordinaria con el objeto de conjurar sus efectos, donde es posible se desconozcan o restrinjan derechos y libertades que no pueden verse afectados *so pretexto* del Estado de Excepción o se impongan medidas desproporcionadas al objeto perseguido, situaciones estas que requieren de la intervención del Juez. A lo anterior se suma que algunos actos administrativos del ejecutivo territorial pueden derivarse de decretos reglamentarios del Presidente de la República, que desarrollan, tanto el Decreto de Estado de Excepción, como los decretos legislativos; de tal manera que habrá entonces una relación directa con el estado de excepción y, correlativamente las medidas adoptadas habrán de estar dirigidas a conjurar la crisis o mitigar los efectos de los hechos que dieron lugar al estado de excepción.

4.4. Este Despacho en su momento, bajo la aplicación del criterio que se expuso en el numeral anterior, oportunamente admitió el asunto para

trámite previsto por el art. 185 de la Ley 1437 de 2011; no obstante, acogiendo el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, que respetuosamente no se comparte, habrá lugar a declarar la terminación del proceso, en tanto el acto administrativo no es objeto del control inmediato de legalidad.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,**

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR terminado del proceso de control de legalidad sobre el Decreto 017 del 19 de marzo de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA Y ACTUALIZA EL DECRETO No. 016 DE 17 DE MARZO DE 2020 DONDE SE ADOPTAN MEDIDAS EXTRAORDINARIAS, INMEDIATAS Y URGENTES, DE PREVENCIÓN REFERENTE A LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA SANITARIA DENOMINADA COVID-19, EN CUMPLIMIENTO A LA RESOLUCIÓN NO 385 DEL 12 DE MARZO DE 2.020 DEL MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, remitido por el Municipio de Córdoba - Nariño en cumplimiento de lo normado en los arts. 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, conforme a las razones expuestas en la parte considerativas de esta providencia.

SEGUNDO: En firme esta providencia, archívese la actuación o expediente, previa anotación en el sistema Siglo XXI.

Control Inmediato de legalidad de actos.

52-001-23-33-000-2020-00202-00.

Decreto 017 del 19 de marzo de 2020 - Córdoba – Nariño

Archivo: 2020-202 Control Inmediato de Legalidad- D-017- Córdoba.

Notifíquese y Cúmplase



PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
MAGISTRADO PONENTE: PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA.

Acción : Control Inmediato de legalidad de actos.
Radicación : 52-001-23-33-000-2020-00275-00.
Acto Administrativo : Decreto 183 del 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Puerto Asís - Putumayo
Instancia : Única.

Temas:

- *Control inmediato de legalidad de actos (Art. 20 de la Ley 137 de 1994 y Arts. 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011).*
- *Decreto 183 del 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Puerto Asís, Putumayo “POR MEDIO DEL CUAL SE EMITEN INSTRUCCIONES, ACTOS Y ÓRDENES PARA LA DEBIDA EJECUCIÓN DE LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO DE LOS HABITANTES DEL MUNICIPIO DE PUERTO ASÍS”.*
- *Control de legalidad de los decretos legislativos expedidos en estado de excepción - Alcance del Control Inmediato de Legalidad sobre los Actos de la Administración.*
- *Declara terminado el proceso– Acoge criterio Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño.*

Auto No. 2020-109-SO

San Juan de Pasto, veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

I. ANTECEDENTES.

Por reparto correspondió conocer del control inmediato de legalidad sobre el Decreto 183 del 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Puerto Asís - Putumayo “*POR MEDIO DEL CUAL SE EMITEN INSTRUCCIONES, ACTOS Y ÓRDENES PARA LA DEBIDA EJECUCIÓN DE LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO DE LOS HABITANTES DEL MUNICIPIO DE PUERTO ASÍS*”, en cumplimiento de lo normado en los art. 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

II. CONSIDERACIONES

1. Acogiendo el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, expuesto en salas virtuales del 11 de mayo y 04 de junio de 2020, en cuanto a la procedibilidad de adelantar control inmediato de legalidad, entre otros asuntos, sobre el acto que decreta el aislamiento preventivo obligatorio y limita el tránsito vehicular, en este estado del proceso se advierte que, si bien el **Decreto 183 del 24 de marzo de 2020** fue expedido en el marco del Estado de Excepción declarado por el Gobierno de Nacional según Decreto 417 de 2020, tal disposición del Municipio no desarrolla las medidas o directrices definidas en dicho Decreto, por lo que no constituye una facultad extraordinaria que tenga origen en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, o fundamento en los demás decretos legislativos suscritos por el Gobierno Nacional en torno a tal declaratoria, sino que la decisión de la entidad territorial corresponde a las facultades ordinarias legalmente otorgadas por el artículo 29 de Ley 1551 de 2012, y por lo tanto, hay lugar a declarar por terminado el proceso.

2. En dicho acto administrativo se cita el siguiente fundamento: facultades constitucionales y legales, “*en especial de las conferidas por los artículos 2, 209 numeral y 315 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 136 de 1994, Ley 617 de 2000, Ley 909 de 2004...*” artículo 29 de la Ley 1551 de 2012; artículo 3 de la Ley 1523 de 2012, Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, del Ministerio de Salud y Protección Social; el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 y Decreto 457 del 22 de marzo de 2020.

3. Según dicho criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño, en principio, solamente estarían sometidas al control previsto en el art. 136 de la Ley 1437 de 2011 por parte de los Tribunales Administrativos, aquellos actos administrativos de contenido general, expedidos por las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa, como consecuencia de una facultad derivada directamente del decreto que declaró el Estado de Excepción o de los actos legislativos que lo desarrollan y no como ejercicio de las facultades ordinarias otorgadas por el legislador.

Dichos actos administrativos, según el mismo criterio, tendría control judicial por vía de nulidad simple.

4. El Despacho acoge el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, pese que no lo comparte por las razones que pasan a anotarse:

4.1. Se comparte el criterio del Consejo de Estado¹ expuesto en la providencia de 15 de abril de 2020, según el cual ha de “entenderse que cuando los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA se refieren al control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», **incluyen a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, así no pendan directamente un decreto legislativo; pues estos, en ciertos casos, tienen el potencial de generar restricciones arbitrarias a los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, a las libertades fundamentales de las personas y a los derechos sociales de los trabajadores, los cuales no pueden suspenderse ni desmejorarse según lo consagran los artículos 212 a 215 de la Constitución.** Además, el caos propio de la emergencia podría llevar a lamentables actos de corrupción que requieren de decisiones judiciales ágiles, oportunas”. (Negrillas del Tribunal).

Criterio que según la providencia se fundamenta, desde el punto de vista convencional y constitucional, en el fin perseguido por el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, que “tiene como esencia **el derecho a la tutela judicial efectiva**, y ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la covid-19, **es posible extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional**”. Lo que significa “que los actos generales emanados de las autoridades

¹ 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

administrativas que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad, dadas las circunstancias excepcionales, puede suceder que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias, lo cual autoriza al juez del control inmediato que avoque el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva”.

Criterio que ciertamente se acompasa con la situación particular que impone los motivos que llevaron a declarar el Estado de Emergencia y las medidas para superarlo, como lo son, entre otros, la restricción de la movilidad y con ello, también la retracción de acceso a servicios públicos, entre ellos, el de administración de justicia.

4.2. A lo anterior se agrega lo expuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-004 de 1992, cuando advirtió que los decretos que se dicten en desarrollo del estado de emergencia no tienen límite en razón de la materia, lo trascendente es que tengan relación directa con las causas de la perturbación del orden y se dirijan a conjurarla e impedir la extensión de sus efectos. Correlativamente, las medidas que se adopten han de estar dirigidas al menos a evitar que los derechos que se busca proteger, se desmejoren. En efecto, la Corte anotó:

*“No es cierto que una grave perturbación laboral no pueda dar lugar a la declaratoria del estado de emergencia. **En principio, los decretos que se dicten en desarrollo de la emergencia, no tienen límite en razón de la materia. Lo decisivo es que tales Decretos tengan relación directa con las causas de la perturbación y se dirijan a conjurarla o a impedir la extensión de sus efectos.** Es evidente que si la causa tiene raíz laboral, como es el caso del deterioro acelerado del salario de los empleados públicos, los Decretos tengan un*

contenido laboral ya que de lo contrario no se podría poner término a la emergencia. Si la consideración del trabajo como valor fundante del Estado impidiera la declaratoria de la emergencia - concebida como medio para contrarrestar un abrupto y grave deterioro salarial generador de un agudo malestar social -, en una situación tan particular como la que se refiere en esta sentencia, éste resultaría desplegando un efecto antinómico de su misma esencia protectora y defensora del trabajo, del trabajador y de su salario. **En fin, si bien es cierto que el Gobierno no puede desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los Decretos de Emergencia, nadie ha negado - y no lo podría hacer - que a través de ellos se puedan mejorar y con mayor razón evitar que se desmejoren.**" (Negrilla fuera del texto).

4.3. El Consejo de Estado, en providencia del 15 de abril de 2020², luego de recordar que el control inmediato de legalidad se constituye como una limitación al poder de las autoridades administrativas y una medida eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales en el marco de los estados de excepción, se refirió a sus características esenciales, citando la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo³ y la doctrina⁴, de las cuales valga resaltar, para lo que al caso interesa, que “(...) (vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta”. Pero, además, además según la providencia, “(...) ha de tenerse en

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.

³ [26] 26 Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

⁴ [27] Cfr. CONSUELO SARRIA OLCOS, comentario al artículo 136 del CPACA, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado, 2ª ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016, pp. 368-373.

[28] ALBERTO MONTAÑA PLATA, Fundamentos de Derecho Administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas”.

Acogiendo el criterio amplio sobre el alcance del control inmediato de legalidad de actos si bien es cierto es posible que los actos administrativos expedidos en Estado de Excepción, sometidos a control de legalidad, eventualmente pueden no desarrollar una facultad extraordinaria otorgada por el acto que decretó dicho Estado o por un decreto legislativo que lo desarrolle, en todo caso no debe perderse de vista que el desarrollo de esa potestad, aun cuando sea ordinaria, se hizo dentro de una situación extraordinaria con el objeto de conjurar sus efectos, donde es posible se desconozcan o restrinjan derechos y libertades que no pueden verse afectados *so pretexto* del Estado de Excepción o se impongan medidas desproporcionadas al objeto perseguido, situaciones estas que requieren de la intervención del Juez. A lo anterior se suma que algunos actos administrativos del ejecutivo territorial pueden derivarse de decretos reglamentarios del Presidente de la República, que desarrollan, tanto el Decreto de Estado de Excepción, como los decretos legislativos; de tal manera que habrá entonces una relación directa con el estado de excepción y, correlativamente las medidas adoptadas habrán de estar dirigidas a conjurar la crisis o mitigar los efectos de los hechos que dieron lugar al estado de excepción.

4.4. Este Despacho en su momento, bajo la aplicación del criterio que se expuso en el numeral anterior, oportunamente admitió el asunto para

trámite previsto por el art. 185 de la Ley 1437 de 2011; no obstante, acogiendo el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, que respetuosamente no se comparte, habrá lugar a declarar la terminación del proceso, en tanto el acto administrativo no es objeto del control inmediato de legalidad.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,**

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR terminado del proceso de control de legalidad sobre el Decreto 183 del 24 de marzo de 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL SE EMITEN INSTRUCCIONES, ACTOS Y ÓRDENES PARA LA DEBIDA EJECUCIÓN DE LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO DE LOS HABITANTES DEL MUNICIPIO DE PUERTO ASÍS*”, remitido por el Municipio de Puerto Asís - Putumayo en cumplimiento de lo normado en los arts. 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, conforme a las razones expuestas en la parte considerativas de esta providencia.

SEGUNDO: En firme esta providencia, archívese la actuación o expediente, previa anotación en el sistema Siglo XXI.

Notifíquese y Cúmplase


PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
MAGISTRADO PONENTE: PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA.

Acción : Control Inmediato de legalidad de actos.
Radicación : 52-001-23-33-000-2020-00302-00.
Acto Administrativo : Decreto 031 del 23 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Francisco Pizarro.
Instancia : Única.

Temas:

- *Control inmediato de legalidad de actos (Art. 20 de la Ley 137 de 1994 y Arts. 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011).*
- *Decreto 031 del 23 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Francisco Pizarro-Nariño, “Por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia Coronavirus COVID - 19 y en el mantenimiento del orden público del municipio de Francisco Pizarro - Nariño.”.*
- *Control de legalidad de los decretos legislativos expedidos en estado de excepción - Alcance del Control Inmediato de Legalidad sobre los Actos de la Administración.*
- *Declara terminado el proceso– Acoge criterio Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño.*

Auto No. 2020-110-SO

San Juan de Pasto, veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

I. ANTECEDENTES.

Por reparto correspondió conocer del control inmediato de legalidad sobre el Decreto 031 del 23 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Francisco Pizarro *“Por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia Coronavirus COVID - 19 y en el mantenimiento del orden público del municipio de Francisco Pizarro - Nariño.”*, en cumplimiento de lo normado en los art. 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

II. CONSIDERACIONES.

1. Acogiendo el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, expuesto en salas virtuales del 11 de mayo y 04 de junio de 2020, en cuanto a la procedibilidad de adelantar control inmediato de legalidad, entre otros asuntos, sobre el acto que decreta el aislamiento preventivo obligatorio, en este estado del proceso se advierte que, si bien el **Decreto 031 del 23 de marzo de 2020** fue expedido en el marco del Estado de Excepción declarado por el Gobierno de Nacional según Decreto 417 de 2020, tal disposición del Municipio no constituye una facultad extraordinaria que tenga origen en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, o fundamento en los demás decretos legislativos suscritos por el Gobierno Nacional en torno a tal declaratoria, sino que la decisión de la entidad territorial corresponde a las facultades ordinarias legalmente otorgadas por la Ley 136 de 1994 y Ley 1801 de 2016, y por lo tanto, hay lugar a declarar por terminado el proceso.

2. Dicho acto administrativo se cita como fundamento: las facultades constitucionales y legales, *“en especial, las conferidas por el numeral 3º del artículo 315 de la Constitución Política, el poder extraordinario de policía establecido en el artículo 14, 199 y 202 de la Ley 1801 de 2016, la Ley 136 de 1994”*; artículo 29 de la Ley 1551 de 2012; Ley 1751 de 2015, Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, del Ministerio de Salud y Protección Social; el Decreto 418 del 18 de marzo de 2020, Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 y Decreto 457 del 22 de marzo de 2020.

3. Según dicho criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño, en principio, solamente estarían sometidas al control previsto en el art. 136 de la Ley 1437 de 2011 por parte de los Tribunales Administrativos, aquellos actos administrativos de contenido general, expedidos por las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa, como consecuencia de una facultad derivada directamente del decreto que declaró el Estado de Excepción o de los actos legislativos que lo desarrollan y no como ejercicio de las facultades ordinarias otorgadas por el legislador.

Dichos actos administrativos, según el mismo criterio, tendría control judicial por vía de nulidad simple.

4. El Despacho acoge el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, pese que no lo comparte por las razones que pasan a anotarse:

4.1. Se comparte el criterio del Consejo de Estado¹ expuesto en la providencia de 15 de abril de 2020, según el cual ha de “entenderse que cuando los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA se refieren al control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», **incluyen a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, así no pendan directamente un decreto legislativo; pues estos, en ciertos casos, tienen el potencial de generar restricciones arbitrarias a los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, a las libertades fundamentales de las personas y a los derechos sociales de los trabajadores, los cuales no pueden suspenderse ni desmejorarse según lo consagran los artículos 212 a 215 de la Constitución.** Además, el caos propio de la emergencia podría llevar a lamentables actos de corrupción que requieren de decisiones judiciales ágiles, oportunas”. (Negrillas del Tribunal).

Criterio que según la providencia se fundamenta, desde el punto de vista convencional y constitucional, en el fin perseguido por el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, que “tiene como esencia **el derecho a la tutela judicial efectiva**, y ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la covid-19, **es posible extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional**”. Lo que significa “que los actos generales emanados de las autoridades

¹ 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

administrativas que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad, dadas las circunstancias excepcionales, puede suceder que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias, lo cual autoriza al juez del control inmediato que avoque el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva”.

Criterio que ciertamente se acompasa con la situación particular que impone los motivos que llevaron a declarar el Estado de Emergencia y las medidas para superarlo, como lo son, entre otros, la restricción de la movilidad y con ello, también la retracción de acceso a servicios públicos, entre ellos, el de administración de justicia.

4.2. A lo anterior se agrega lo expuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-004 de 1992, cuando advirtió que los decretos que se dicten en desarrollo del estado de emergencia no tienen límite en razón de la materia, lo trascendente es que tengan relación directa con las causas de la perturbación del orden y se dirijan a conjurarla e impedir la extensión de sus efectos. Correlativamente, las medidas que se adopten han de estar dirigidas al menos a evitar que los derechos que se busca proteger, se desmejoren. En efecto, la Corte anotó:

*“No es cierto que una grave perturbación laboral no pueda dar lugar a la declaratoria del estado de emergencia. **En principio, los decretos que se dicten en desarrollo de la emergencia, no tienen límite en razón de la materia. Lo decisivo es que tales Decretos tengan relación directa con las causas de la perturbación y se dirijan a conjurarla o a impedir la extensión de sus efectos.** Es evidente que si la causa tiene raíz laboral, como es el caso del deterioro acelerado del salario de los empleados públicos, los Decretos tengan un*

contenido laboral ya que de lo contrario no se podría poner término a la emergencia. Si la consideración del trabajo como valor fundante del Estado impidiera la declaratoria de la emergencia - concebida como medio para contrarrestar un abrupto y grave deterioro salarial generador de un agudo malestar social -, en una situación tan particular como la que se refiere en esta sentencia, éste resultaría desplegando un efecto antinómico de su misma esencia protectora y defensora del trabajo, del trabajador y de su salario. **En fin, si bien es cierto que el Gobierno no puede desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los Decretos de Emergencia, nadie ha negado - y no lo podría hacer - que a través de ellos se puedan mejorar y con mayor razón evitar que se desmejoren.**" (Negrilla fuera del texto).

4.3. El Consejo de Estado, en providencia del 15 de abril de 2020², luego de recordar que el control inmediato de legalidad se constituye como una limitación al poder de las autoridades administrativas y una medida eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales en el marco de los estados de excepción, se refirió a sus características esenciales, citando la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo³ y la doctrina⁴, de las cuales valga resaltar, para lo que al caso interesa, que "(...) (vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta". Pero, además, además según la providencia, "(...) ha de tenerse en

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.

³ [26] 26 Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

⁴ [27] Cfr. CONSUELO SARRIA OLCOS, comentario al artículo 136 del CPACA, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado, 2ª ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016, pp. 368-373.

[28] ALBERTO MONTAÑA PLATA, Fundamentos de Derecho Administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas”.

Acogiendo el criterio amplio sobre el alcance del control inmediato de legalidad de actos si bien es cierto es posible que los actos administrativos expedidos en Estado de Excepción, sometidos a control de legalidad, eventualmente pueden no desarrollar una facultad extraordinaria otorgada por el acto que decretó dicho Estado o por un decreto legislativo que lo desarrolle, en todo caso no debe perderse de vista que el desarrollo de esa potestad, aun cuando sea ordinaria, se hizo dentro de una situación extraordinaria con el objeto de conjurar sus efectos, donde es posible se desconozcan o restrinjan derechos y libertades que no pueden verse afectados *so pretexto* del Estado de Excepción o se impongan medidas desproporcionadas al objeto perseguido, situaciones estas que requieren de la intervención del Juez. A lo anterior se suma que algunos actos administrativos del ejecutivo territorial pueden derivarse de decretos reglamentarios del Presidente de la República, que desarrollan, tanto el Decreto de Estado de Excepción, como los decretos legislativos; de tal manera que habrá entonces una relación directa con el estado de excepción y, correlativamente las medidas adoptadas habrán de estar dirigidas a conjurar la crisis o mitigar los efectos de los hechos que dieron lugar al estado de excepción.

4.4. Este Despacho en su momento, bajo la aplicación del criterio que se expuso en el numeral anterior, oportunamente admitió el asunto para

trámite previsto por el art. 185 de la Ley 1437 de 2011; no obstante, acogiendo el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, que respetuosamente no se comparte, habrá lugar a declarar la terminación del proceso, en tanto el acto administrativo no es objeto del control inmediato de legalidad.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,**

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR terminado del proceso de control de legalidad sobre el Decreto 031 del 23 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia Coronavirus COVID - 19 y en el mantenimiento del orden público del municipio de Francisco Pizarro - Nariño.”*, remitido por el Municipio de Francisco Pizarro -Nariño en cumplimiento de lo normado en los arts. 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, conforme a las razones expuestas en la parte considerativas de esta providencia.

SEGUNDO: En firme esta providencia, archívese la actuación o expediente, previa anotación en el sistema Siglo XXI.

Notifíquese y Cúmplase

PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado



Libertad y Orden

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
MAGISTRADO PONENTE: PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA.

Acción : Control Inmediato de legalidad de actos.
Radicación : 52-001-23-33-000-2020-00375-00.
Acto Administrativo : Decreto No. 0208 del 2 de abril de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Pasto.
Instancia : Única.

Temas:

- *Control inmediato de legalidad de actos (Art. 20 de la Ley 137 de 1994 y Arts. 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011).*
- *Decreto No. 0208 del 2 de abril de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Pasto-Nariño “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN ACCIONES TRANSITORIAS DE POLICÍA PARA PREVENCIÓN DE RIESGO DE CONTAGIO Y/O PROPAGACIÓN DE LA ENFERMEDAD COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE PASTO”.*
- *Control de legalidad de los decretos legislativos expedidos en estado de excepción - Alcance del Control Inmediato de Legalidad sobre los Actos de la Administración.*
- *Declara terminado el proceso– Acoge criterio Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño.*

Auto No. 2020- 111-SO

San Juan de Pasto, veinticuatro (24) de julio de dos mil veinte (2020)

I. ANTECEDENTES.

Por reparto correspondió conocer del control inmediato de legalidad sobre el *Decreto No. 0208 del 2 de abril de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN ACCIONES TRANSITORIAS DE POLICÍA PARA PREVENCIÓN DE RIESGO DE CONTAGIO Y/O PROPAGACIÓN DE LA ENFERMEDAD COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE PASTO”*, remitido por la Alcaldía Municipal de Pasto-Nariño en cumplimiento de lo normado en los art. 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

II. CONSIDERACIONES.

1. Acogiendo el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, expuesto en salas virtuales del 11 de mayo y 04 de junio de 2020, en cuanto a la procedibilidad de adelantar control inmediato de legalidad, entre otros asuntos, sobre los actos que decretan el aislamiento preventivo y toque de queda, en este estado del proceso se advierte que, si bien el **Decreto 0208 del 2 de abril de 2020** fue expedido en el marco del Estado de Excepción declarado por el Gobierno de Nacional según Decreto 417 de 2020, tal disposición del Municipio no constituye una facultad extraordinaria que tenga origen en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, o fundamento en los demás decretos legislativos suscritos por el Gobierno Nacional en torno a tal declaratoria, sino que la decisión de la entidad territorial corresponde a las facultades ordinarias legalmente otorgadas por la Ley 1801 de 2016¹, y por lo tanto, hay lugar a declarar por terminado el proceso.

¹ “ARTÍCULO 14. PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD. Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de

2. Dicho acto administrativo tiene fundamento en las facultades constitucionales y legales, *“en especial, las contenidas en el numeral 3° del artículo 315 de la Constitución Política, la Ley 1801 de 2016, el artículo 44 de la Ley 715 de 2001, Decreto 457 de 2020”*.

3. Según dicho criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño, en principio, solamente estarían sometidas al control previsto en el art. 136 de la Ley 1437 de 2011 por parte de los Tribunales Administrativos, aquellos actos administrativos de contenido

un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

PARÁGRAFO. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9ª de 1979, la Ley 65 de 1993, Ley 1523 de 2012 frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declarar la emergencia sanitaria.

(...)

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

(...)

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

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

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

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

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

(...)

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

general, expedidos por las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa, como consecuencia de una facultad derivada directamente del decreto que declaró el Estado de Excepción o de los actos legislativos que lo desarrollan y no como ejercicio de las facultades ordinarias otorgadas por el legislador.

Dichos actos administrativos, según el mismo criterio, tendría control judicial por vía de nulidad simple.

4. El Despacho acoge el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, pese que no lo comparte por las razones que pasan a anotarse:

4.1. Se comparte el criterio del Consejo de Estado² expuesto en la providencia de 15 de abril de 2020, según el cual ha de “entenderse que cuando los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA se refieren al control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», **incluyen a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, así no pendan directamente un decreto legislativo; pues estos, en ciertos casos, tienen el potencial de generar restricciones arbitrarias a los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, a las libertades fundamentales de las personas y a los derechos sociales de los trabajadores, los cuales no pueden suspenderse ni desmejorarse según lo consagran los artículos 212 a 215 de la Constitución.** Además, el caos propio de la emergencia podría

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.

llevar a lamentables actos de corrupción que requieren de decisiones judiciales ágiles, oportunas”. (Negrillas del Tribunal).

Criterio que según la providencia se fundamenta, desde el punto de vista convencional y constitucional, en el fin perseguido por el medio de control inmediato de legalidad definido en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, que **“tiene como esencia el derecho a la tutela judicial efectiva, y ante la situación excepcional y extraordinaria generada por la pandemia de la covid-19, es posible extender el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa que no solo se deriven de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional”**.

Lo que significa *“que los actos generales emanados de las autoridades administrativas que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado de emergencia, aunque también pudieran fundamentarse en las competencias definidas en el ordenamiento en condiciones de normalidad, dadas las circunstancias excepcionales, puede suceder que se presente la confluencia de propósitos y la superposición de competencias, lo cual autoriza al juez del control inmediato que avoque el conocimiento con el fin de garantizar la tutela judicial efectiva”*.

Criterio que ciertamente se acompasa con la situación particular que impone los motivos que llevaron a declarar el Estado de Emergencia y las medias para superarlo, como lo son, entre otros, la restricción de la movilidad y con ello, también la retracción de acceso a servicios públicos, entre ellos, el de administración de justicia.

4.2. A lo anterior se agrega lo expuesto por la Corte Constitucional en sentencia C-004 de 1992, cuando advirtió que los decretos que se dicten en desarrollo del estado de emergencia no tienen límite en razón de la materia, lo trascendente es que tengan relación directa con las causas de la perturbación del orden y se dirijan a conjurarla e impedir la extensión de sus efectos. Correlativamente, las medidas que se adopten han de estar dirigidas al menos a evitar que los derechos que se busca proteger, se desmejoren. En efecto, la Corte anotó:

“No es cierto que una grave perturbación laboral no pueda dar lugar a la declaratoria del estado de emergencia. En principio, los decretos que se dicten en desarrollo de la emergencia, no tienen límite en razón de la materia. Lo decisivo es que tales Decretos tengan relación directa con las causas de la perturbación y se dirijan a conjurarla o a impedir la extensión de sus efectos. Es evidente que si la causa tiene raíz laboral, como es el caso del deterioro acelerado del salario de los empleados públicos, los Decretos tengan un contenido laboral ya que de lo contrario no se podría poner término a la emergencia. Si la consideración del trabajo como valor fundante del Estado impidiera la declaratoria de la emergencia - concebida como medio para contrarrestar un abrupto y grave deterioro salarial generador de un agudo malestar social -, en una situación tan particular como la que se refiere en esta sentencia, éste resultaría desplegando un efecto antinómico de su misma esencia protectora y defensora del trabajo, del trabajador y de su salario. En fin, si bien es cierto que el Gobierno no puede desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los Decretos de Emergencia, nadie ha negado - y no lo podría hacer - que a través de ellos se puedan mejorar y con mayor razón evitar que se desmejoren.” (Negrilla fuera del texto).

4.3. El Consejo de Estado, en providencia del 15 de abril de 2020³, luego de recordar que el control inmediato de legalidad se constituye como una limitación al poder de las autoridades administrativas y una medida eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales en el marco de los

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.

estados de excepción, se refirió a sus características esenciales, citando la jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo⁴ y la doctrina⁵, de las cuales valga resaltar, para lo que al caso interesa, que “(...) (vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, **su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta**”. Pero, además, además según la providencia, “(...) ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas”.

Acogiendo el criterio amplio sobre el alcance del control inmediato de legalidad de actos si bien es cierto es posible que los actos administrativos expedidos en Estado de Excepción, sometidos a control de legalidad, eventualmente pueden no desarrollar una facultad extraordinaria otorgada por el acto que decretó dicho Estado o por un decreto legislativo que lo desarrolle, en todo caso no debe perderse de vista que el desarrollo de esa potestad, aun cuando sea ordinaria, se hizo dentro de una situación extraordinaria con el objeto de conjurar sus

⁴ [26] 26 Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may. 31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA), mar. 5/2012.

⁵ [27] Cfr. CONSUELO SARRIA OLCOS, comentario al artículo 136 del CPACA, en: JOSÉ LUIS BENAVIDES (editor), Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 comentado y concordado, 2ª ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016, pp. 368-373.

[28] ALBERTO MONTAÑA PLATA, Fundamentos de Derecho Administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100.

efectos, donde es posible se desconozcan o restrinjan derechos y libertades que no pueden verse afectados so *pretexto* del Estado de Excepción o se impongan medidas desproporcionadas al objeto perseguido, situaciones estas que requieren de la intervención del Juez. A lo anterior se suma que algunos actos administrativos del ejecutivo territorial pueden derivarse de decretos reglamentarios del Presidente de la República, que desarrollan, tanto el Decreto de Estado de Excepción, como los decretos legislativos; de tal manera que habrá entonces una relación directa con el estado de excepción y, correlativamente las medidas adoptadas habrán de estar dirigidas a conjurar la crisis o mitigar los efectos de los hechos que dieron lugar al estado de excepción.

4.4. Este Despacho en su momento, bajo la aplicación del criterio que se expuso en el numeral anterior, oportunamente admitió el asunto para trámite previsto por el art. 185 de la Ley 1437 de 2011; no obstante, acogiendo el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal, que respetuosamente no se comparte, habrá lugar a declarar la terminación del proceso, en tanto el acto administrativo no es objeto del control inmediato de legalidad.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO,**

RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR terminado del proceso de control de legalidad sobre el *Decreto No. 0208 del 2 de abril de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN ACCIONES TRANSITORIAS DE POLICÍA PARA PREVENCIÓN DE*

RIESGO DE CONTAGIO Y/O PROPAGACIÓN DE LA ENFERMEDAD COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE PASTO”, remitido por el Municipio de Pasto -Nariño en cumplimiento de lo normado en los arts. 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, conforme a las razones expuestas en la parte considerativas de esta providencia.

SEGUNDO: En firme esta providencia, archívese la actuación o expediente, previa anotación en el sistema Siglo XXI.

Notifíquese y Cúmplase



PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado