



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

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

FECHA: 06/07/2020

Páginas 1

No. Proceso	Clase de proceso	Demandante	Demandado	Descripción Actuación	Folios	Cuadernos
520012333000 2020-00186	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	MUNICIPIO DE BARBACOAS	DECRETO 079 del 24 de marzo de 2020	DECLARA LA TERMINACIÓN DEL PROCESO		1
520012333000 2020-00197	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	MUNICIPIO DE IPIALES	DECRETO NO. 083 del 18 de marzo de 2020	DECLARA LA TERMINACIÓN DEL PROCESO		1
520012333000 2020-00200	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	MUNICIPIO DE EL TAMBO	DECRETO NO. 059 del 24 de marzo de 2020	DECLARA LA TERMINACIÓN DEL PROCESO		1
520012333000 2020-00206	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	MUNICIPIO DE PROVIDENCIA	DECRETO NO. 140 del 24 de marzo de 2020	DECLARA LA TERMINACIÓN DEL PROCESO		1
520012333000 2020-00294	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	MUNICIPIO DE EL PEÑOL	DECRETO NO. 069 del 24 de marzo de 2020	DECLARA LA TERMINACIÓN DEL PROCESO		1
520012333000 2020-00321	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	MUNICIPIO DE IMUÉS	DECRETO NO. 083 del 18 de marzo de 2020	DECLARA LA TERMINACIÓN DEL PROCESO		1

520012333000 2020-00323	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	MUNICIPIO DE LINARES	DECRETO NO. 053 del 31 de marzo de 2020	DECLARA LA TERMINACIÓN DEL PROCESO		1
520012333000 2020-00393	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	MUNICIPIO DE ILES	DECRETO NO. 049 del 12 de abril de 2020	DECLARA LA TERMINACIÓN DEL PROCESO		1
520012333000 2020-00422	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	MUNICIPIO DE SAMANIEGO	DECRETO NO. DA- 2020-027 del 01 de abril de 2020	DECLARA LA TERMINACIÓN DEL PROCESO		1
520012333000 2020-00424	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	MUNICIPIO DE LINARES	DECRETO NO. 054 del 8 de abril de 2020	DECLARA LA TERMINACIÓN DEL PROCESO		1
520013333001 2014-00003 (4447)	NULIDAD Y REESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	MAURA ELENA NATES DE ORTIZ	CAPRECOM	INCORPORA PRUEBAS AL PROCESO		1
520013333007 2016-00225 (8854)	EJECUTIVO	CARLOS HERNAN MUÑOZ DELGADO	COLPENSIONES	RESUELVE RECURSO DE APELACIÓN CONTRA AUTO - REVOCA		1
520012333000 2020-00752	CONTROL DE LEGALIDAD	MUNICIPIO DE PROVIDENCIA	DECRETO NO. 203 del 26 de mayo de 2020	ADMITE DEMANDA – ORDENA PUBLICACIÓN		1
520012333000 2020-00760	CONTROL DE LEGALIDAD	MUNICIPIO DE GUAITARILLA	DECRETO NO. 063 de 31 de mayo 2020	NO AVOCA CONOCIMIENTO		1

**DE CONFORMIDAD CON LO PREVISTO EN EL ART. 201 DEL C.P.A.C.A,
SE NOTIFICA LAS PROVIDENCIAS NOTIFICADAS HOY 06/07/2020
SE ENTENDERÁN COMO PERSONALES LAS NOTIFICACIONES SURTIDAS A TRAVÉS DEL BUZÓN DE CORREO
ELECTRÓNICO. (C.P.A.C.A. Art 197)**

**OMAR BOLAÑOS ORDOÑEZ
SECRETARIA**



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 : 52-001-23-33-000-2020-00186-00.
Acto Administrativo : Decreto 079 del 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Barbacoas – (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 079 del 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Barbacoas -Nariño, “POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA URGENCIA MANIFIESTA PARA GARANTIZAR LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS A CARGO DEL MUNICIPIO DE BARBACOAS, EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE BARBACOAS 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 N^a 2020-275-SO

San Juan de Pasto, tres (03) de julio de dos mil veinte (2020).

I. ANTECEDENTES.

Por reparto correspondió conocer del control inmediato de legalidad sobre el Decreto 079 del 24 de marzo de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA URGENCIA MANIFIESTA PARA GARANTIZAR LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS A CARGO DEL MUNICIPIO DE BARBACOAS, EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE BARBACOAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, remitido por el Municipio de Barbacoas 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 4 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 079 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 el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020 en materia de contratación estatal, por lo que no constituye una facultad extraordinaria que tenga origen en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, 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.

2. Dicho acto administrativo tiene fundamento en las 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 modificada por la Ley 1551 de 2012, la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2009 y el Artículo 2.2.1.2.1.4.1 del Decreto 1080 de 2015”*; artículo 49 de la Constitución Política; Ley 1751 de 2015; artículo 6 y 29 de la Ley 1551 de 2012; la declaratoria de Emergencia de Salud Pública por parte del Comité de Expertos de la Organización Mundial de la Salud OMS 30 de enero de 2020; Resolución No. 0000380 del 10 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social; Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, del Ministerio de Salud y Protección Social; el Decreto 471 del 17 de marzo de 2020 y en el artículo 7° del Decreto No. 440 del 20 de marzo de 2020.

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.

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 cuales, según el mismo criterio, tendrían 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**

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 eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales en el marco de los estados de excepción, se refirió a sus características esenciales, citando

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.

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 efectos, donde es posible se desconozcan o restrinjan derechos y

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.

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. Este Despacho en su momento, bajo la aplicación del criterio que se expuso en el numeral anterior, oportunamente admitió el asunto para el 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 079 del 24 de marzo de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE DECRETA URGENCIA MANIFIESTA PARA GARANTIZAR LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS A CARGO DEL MUNICIPIO DE BARBACOAS, EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DE COVID-19 EN*

EL MUNICIPIO DE BARBACOAS Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, remitido por el Municipio de Barbacoas -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 : 52-001-23-33-000-2020-00197-00.
Acto Administrativo : Decreto 083 del 18 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Ipiales – (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 083 del 18 de marzo de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE DICTAN MEDIDAS TRANSITORIAS DE POLICÍA PARA LA PREVENCIÓN SANITARIA Y RIESGO DE CONTAGIO Y/O PROPAGACIÓN DE LA PANDEMIA GLOBAL COVID-19 EN EL MUNICIPIO DEL IPIALES 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 N^a 2020-276-SO

San Juan de Pasto, tres (03) de julio de dos mil veinte (2020).

I. ANTECEDENTES.

Por reparto correspondió conocer del control inmediato de legalidad sobre el Decreto 083 del 18 de marzo de 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL SE DICTAN MEDIDAS TRANSITORIAS DE POLICÍA PARA LA PREVENCIÓN SANITARIA Y RIESGO DE CONTAGIO Y/O PROPAGACIÓN DE LA PANDEMIA GLOBAL COVID-19 EN EL MUNICIPIO DEL IPIALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*”, remitido por el Municipio de IpiALES 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 4 de junio de 2020, en cuanto a la procedibilidad de adelantar control inmediato de legalidad, entre otros asuntos, sobre los que ordenan toque de queda, en este estado del proceso se advierte que, si bien el Decreto 083 del 18 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, sino que la decisión de la entidad territorial corresponde a las facultades ordinarias legalmente otorgadas por el legislador, 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 de las conferidas por el artículo 365 de la Constitución Política, la ley 9 de 1979, la Ley 1801 de 2016, Decreto*

760 de 2016, Resolución 385 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección social”. El decreto 080 de marzo de 2020 y el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

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 cuales, según el mismo criterio, tendrían 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**

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

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 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 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

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 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. Este Despacho en su momento, bajo la aplicación del criterio que se expuso en el numeral anterior, oportunamente admitió el asunto para el 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 083 del 18 de marzo de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE DICTAN MEDIDAS TRANSITORIAS DE POLICÍA PARA LA PREVENCIÓN SANITARIA Y RIESGO DE CONTAGIO Y/O PROPAGACIÓN DE LA PANDEMIA GLOBAL COVID-19 EN EL MUNICIPIO DEL IPIALES Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, remitido por el Municipio de IpiALES Nariño en cumplimiento de lo normado en los art. 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 : 52-001-23-33-000-2020-00200-00.
Acto Administrativo : Decreto 059 del 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de El Tambo – (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 059 del 24 de marzo de 2020 "POR EL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y EN EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO Y PRESTACIÓN DE SERVICIO POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE EL TAMBO".*
- *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 N° 2020-279-SO

San Juan de Pasto, tres (03) de julio de dos mil veinte (2020).

I. ANTECEDENTES.

Por reparto correspondió conocer del control inmediato de legalidad sobre el Decreto 059 del 24 de marzo de 2020 “*POR EL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y EN EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO Y PRESTACIÓN DE SERVICIO POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE EL TAMBO*”, remitido por el Municipio de El Tambo 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 4 de junio de 2020, en cuanto a la procedibilidad de adelantar control inmediato de legalidad, entre otros asuntos, sobre los que ordenan aislamiento preventivo obligatorio, en este estado del proceso se advierte que, si bien el Decreto 059 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, sino que la decisión de la entidad territorial corresponde a las facultades ordinarias legalmente otorgadas por el legislador, 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, las conferidas por el numeral 3° del artículo 315 de la Constitución Política, el poder extraordinario de policía establecido en artículos 14, 199 y 202 de la Ley 1801 de 2016, la Ley 136 de 1994”*. Además, en los arts. 2, 24, 44, 45, 46, 189, 296, 303, de la Constitución Política; art. 29 de la Ley 1551 de 2012; artículo 198 de la Ley 1801 de 2016; artículo 199 de la Ley 1801 de 2016; artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016; artículos 5 y 6 de la Ley 1801 de 2016, art. 5 de la Ley Estatutaria 1751 de 2015; la Resolución 385 de 2020 y 464 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social y en los decretos 418, 420, 440, 457 de 2020, expedidos por el Gobierno Nacional.

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 cuales, según el mismo criterio, tendrían 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.

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

para el 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 059 del 24 de marzo de 2020 “*POR EL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y EN EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO Y PRESTACIÓN DE SERVICIO POR PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL DE EL TAMBO*”, remitido por el Municipio de El Tambo Nariño en cumplimiento de lo normado en los art. 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 : 52-001-23-33-000-2020-00206-00.
Acto Administrativo : Decreto 140 del 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Providencia – (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 140 del 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Barbacoas -Nariño, “POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PROVIDENCIA – NARIÑO 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 N^a 2020-280-SO

San Juan de Pasto, tres (03) de julio de dos mil veinte (2020).

I. ANTECEDENTES.

Por reparto correspondió conocer del control inmediato de legalidad sobre el Decreto 140 del 24 de marzo de 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PROVIDENCIA – NARIÑO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*”, remitido por el Municipio de Providencia - 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 4 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 140 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 el Decreto 420 de 2020, en materia de contratación estatal, ni las del Decreto 461 del 22 de marzo de 2020 en materia de reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, por lo que no constituye una facultad extraordinaria que tenga origen en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, 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.

Sí es importante precisar que el acto administrativo remitido para control inmediato de legalidad, en su artículo séptimo, se refiere a la facultad del alcalde municipal para realizar reducciones de impuestos municipales, así como extender los beneficios dados por descuentos en pronto pago de dichos impuestos, lo cierto es que se limita a establecer una facultad del Alcalde que, además, deberá adoptarse mediante Decreto. De manera que mediante dicho acto administrativo del Municipio no se desarrolla ninguna facultad extraordinaria; solamente se anuncia que podrá ser adoptada.

2. Dicho acto administrativo tiene fundamento en las facultades constitucionales y legales, *“en especial de las conferidas por el Artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, los Artículos 41 y 42 de la Ley 80 de 1993, el Artículo 2, Numeral 4, Literal a) de la Ley 1150 de 2007 y el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1080 de 2015”* y normas varias referentes

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.

adoptadas en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante Decreto 417 del 2020 (...)”.

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 cuales, según el mismo criterio, tendrían 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,**

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 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. Este Despacho en su momento, bajo la aplicación del criterio que se expuso en el numeral anterior, oportunamente admitió el asunto para el 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 140 del 24 de marzo de 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE PROVIDENCIA – NARIÑO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*”, remitido por el Municipio de Providencia - Nariño en cumplimiento de lo normado en los art. 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 : 52-001-23-33-000-2020-00294-00.
Acto Administrativo : Decreto 069 del 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de El Peñol – (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 24 de marzo de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE FACULTA, DE MANERA EXTRAORDINARIA, A LA POLICÍA NACIONAL PARA INMOVILIZAR VEHÍCULOS NO AUTORIZADOS QUE TRANSITEN POR EL MUNICIPIO DE EL PEÑOL DURANTE EL PERIODO DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO".*
- *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 N° 2020-303-SO

San Juan de Pasto, tres (03) de julio de dos mil veinte (2020).

I. ANTECEDENTES.

Por reparto correspondió conocer del control inmediato de legalidad sobre el Decreto 069 del 24 de marzo de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE FACULTA, DE MANERA EXTRAORDINARIA, A LA POLICÍA NACIONAL PARA INMOVILIZAR VEHÍCULOS NO AUTORIZADOS QUE TRANSITEN POR EL MUNICIPIO DE EL PEÑOL DURANTE EL PERIODO DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO”*, remitido por el Municipio de El Peñol - 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 4 de junio de 2020, en cuanto a la procedibilidad de adelantar control inmediato de legalidad, entre otros asuntos, sobre los que ordenan aislamiento preventivo obligatorio y adoptan medidas al respecto, en este estado del proceso se advierte que, si bien el Decreto 069 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, sino que corresponde a las facultades ordinarias legalmente otorgadas por el legislador, 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, las conferidas por el numeral 3° del artículo 315 de la Constitución Política, el poder extraordinario de

policía establecido en artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, el art. 44 de la Ley 715 de 2011, la ley 769 de 2000 y el Decreto 457 de 2020 de Gobierno Nacional.

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 cuales, según el mismo criterio, tendrían 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 penden**

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

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 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 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

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 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. Este Despacho en su momento, bajo la aplicación del criterio que se expuso en el numeral anterior, oportunamente admitió el asunto para el 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, y además lo considerado por el señor Agente del Ministerio Público en su concepto, 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 69 del 24 de marzo de 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL SE FACULTA, DE MANERA EXTRAORDINARIA, A LA POLICÍA NACIONAL PARA INMOVILIZAR VEHÍCULOS NO AUTORIZADOS QUE TRANSITEN POR EL MUNICIPIO DE EL PEÑOL DURANTE EL PERIODO DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO*”, remitido por el Municipio de El Peñol - Nariño en cumplimiento de lo normado en los art. 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 : 52-001-23-33-000-2020-00231-00.
Acto Administrativo : Decreto 083 del 18 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Imués – (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 056 del 19 de marzo de 2020 “Por medio del cual se conforma el grupo ERI en el Municipio de Imués, para la Prevención, Riesgo de Contagio y/o Propagación de 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.*
- *Declara terminado el proceso– Acoge criterio Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño.*

Auto N^o 2020-281-SO

San Juan de Pasto, tres (03) de julio de dos mil veinte (2020).

I. ANTECEDENTES.

Por reparto correspondió conocer del control inmediato de legalidad sobre el Decreto 056 del 19 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se conforma el grupo ERI en el Municipio de Imues, para la Prevención, Riesgo de Contagio y/o Propagación de Coronavirus COVID- 19 y se dictan otras disposiciones”*, remitido por el Municipio de Imués 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 4 de junio de 2020, en cuanto a la procedibilidad de adelantar control inmediato de legalidad, entre otros asuntos, sobre los que ordenan toque de queda y/o aislamiento preventivo obligatorio, en este estado del proceso se advierte que, si bien el Decreto 056 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 constituye una facultad extraordinaria que tenga origen en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, sino que la decisión de la entidad territorial corresponde a las facultades ordinarias legalmente otorgadas por el legislador, 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 N° 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, Circular 020 de 2020 de la Dirección Administrativa de Gestión del Departamento de Nariño, Circular Externa 01 y Decreto 0156 de 2020 de la Gobernación de Nariño, Decreto 417 y 420 de 2020 del Gobierno Nacional”.

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 cuales, según el mismo criterio, tendrían 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

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

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

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.

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. Este Despacho en su momento, bajo la aplicación del criterio que se expuso en el numeral anterior, oportunamente admitió el asunto para el 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 056 del 19 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se conforma el grupo ERI en el Municipio de Imues, para la Prevención, Riesgo de Contagio y/o Propagación de Coronavirus COVID- 19 y se dictan otras disposiciones”*, remitido por el Municipio de Imués Nariño en cumplimiento de lo normado en los art. 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	: 52-001-23-33-000-2020-00323-00.
Acto Administrativo	: Decreto 053 del 31 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Linares – (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 053 del 31 de marzo de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN Y REGULAN LAS DISPOSICIONES DEL DECRETO PRESIDENCIAL 457 DEL 22 DE MARZO DE 2020, PARA PREVENIR LA PROPAGACIÓN DEL CONTAGIO DEL COVID 19 EN EL MUNICIPIO DE LINARES-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 N° 2020-282-SO

San Juan de Pasto, tres (03) de julio de dos mil veinte (2020).

I. ANTECEDENTES.

Por reparto correspondió conocer del control inmediato de legalidad sobre el Decreto 053 del 31 de marzo de 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN Y REGULAN LAS DISPOSICIONES DEL DECRETO PRESIDENCIAL 457 DEL 22 DE MARZO DE 2020, PARA PREVENIR LA PROPAGACIÓN DEL CONTAGIO DEL COVID 19 EN EL MUNICIPIO DE LINARES-NARIÑO*”, remitido por el Municipio de Linares 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 4 de junio de 2020, en cuanto a la procedibilidad de adelantar control inmediato de legalidad, entre otros asuntos, sobre los que ordenan aislamiento preventivo obligatorio, en este estado del proceso se advierte que, si bien el Decreto 053 del 31 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, sino que la decisión de la entidad territorial corresponde a las facultades ordinarias legalmente otorgadas por el legislador, 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, las conferidas por el numeral 3º*”

del artículo 315 de la Constitución Política, la Ley 1801 de 2016, el artículo 44 de la Ley 715 de 2001, Decreto 417 de 2020, Decreto 457 de 2020”.

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 cuales, según el mismo criterio, tendrían 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,**

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

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 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 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

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 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. Este Despacho en su momento, bajo la aplicación del criterio que se expuso en el numeral anterior, oportunamente admitió el asunto para el 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 053 del 31 de marzo de 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN Y REGULAN LAS DISPOSICIONES DEL DECRETO PRESIDENCIAL 457 DEL 22 DE MARZO DE 2020, PARA PREVENIR LA PROPAGACIÓN DEL CONTAGIO DEL COVID 19 EN EL MUNICIPIO DE LINARES-NARIÑO*”, remitido por el Municipio de Linares Nariño en cumplimiento de lo normado en los art. 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 : 52-001-23-33-000-2020-00393-00.
Acto Administrativo : Decreto 049 del 12 de abril de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Iles – (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 N°. 049 de 012 abril de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN INSTRUCCIONES Y DISPOSICIONES PARA DEBIDA IMPLEMENTACIÓN EN EL MUNICIPIO DE ILES DE LAS MEDIDAS DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ADOPTADO POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA Y EL GOBIERNO DE NARIÑO, EN EL MARCO DE LA DECLARATORIA DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA PROMULGADAS MEDIANTE DECRETO PRESIDENCIAL No. 531 DEL 08 DE ABRIL 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 N° 2020-285-SO

San Juan de Pasto, tres (03) de julio de dos mil veinte (2020).

I. ANTECEDENTES.

Por reparto correspondió conocer del control inmediato de legalidad sobre el Decreto N° 049 del 12 de abril de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN INSTRUCCIONES Y DISPOSICIONES PARA DEBIDA IMPLEMENTACIÓN EN EL MUNICIPIO DE ILES DE LAS MEDIDAS DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ADOPTADO POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA Y EL GOBIERNO DE NARIÑO, EN EL MARCO DE LA DECLARATORIA DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA PROMULGADAS MEDIANTE DECRETO PRESIDENCIAL No. 531 DEL 08 DE ABRIL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, remitido por el Municipio d Iles 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 sala virtual del 11 de mayo de 2020, en cuanto a la procedibilidad de adelantar control inmediato de legalidad, entre otros asuntos, sobre los que ordenan aislamiento preventivo obligatorio, en este estado del proceso se advierte que, si bien el Decreto N° 049 de 12 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, sino que la decisión de la entidad territorial corresponde a las facultades ordinarias legalmente otorgadas por el legislador, por lo tanto, hay lugar a declarar por terminado el proceso.

Valga precisar que el Decreto objeto de revisión, además de ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas del Municipio de Iles, dispuso la prórroga de varios Decretos expedidos por el Municipio. De manera que, el estudio de la procedibilidad del control inmediato de legalidad ha de hacerse respecto actos administrativos prorrogados y no a partir del que los prorroga.

2. Dicho acto administrativo tiene fundamento en las facultades constitucionales y legales, “y en especial las conferidas en el artículo 209 y el numeral 1 del artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, Ley 136 de 1994, Ley 1551 de 2012, y el artículo 2.2.1.2.1.4.2. Del Decreto 1082 de 2015”. (Transcripción Literal).

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 cuales, según el mismo criterio, tendrían 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 administrativas que tengan relación directa o indirecta con las medidas necesarias para superar el estado

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

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 trabajador, 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 cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, también

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.

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. Este Despacho en su momento, bajo la aplicación del criterio que se expuso en el numeral anterior, oportunamente admitió el asunto para el 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 N° 049 del 12 de abril de 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN INSTRUCCIONES Y DISPOSICIONES PARA DEBIDA IMPLEMENTACIÓN EN EL MUNICIPIO DE ILES DE LAS MEDIDAS DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO ADOPTADO POR EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA Y EL GOBIERNO DE NARIÑO, EN EL MARCO DE LA DECLARATORIA DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA PROMULGADAS MEDIANTE DECRETO PRESIDENCIAL No. 531 DEL 08 DE ABRIL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*”, remitido por el Municipio de Iles Nariño en cumplimiento de lo normado en los art. 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.

52-001-23-33-000-2020-00393-00.

Decreto 049 del 12 de abril de 2020 –Iles– Nariño.

Archivo: 2020-393 Control Inmediato de Legalidad- D-049- Iles.

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	: 52-001-23-33-000-2020-00422-00.
Acto Administrativo	: Decreto N°.DA-2020-027 del 01 de abril de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Samaniego – (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 N°.DA-2020-027 del 01 de abril de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA PREVENIR Y CONTROLAR LA PROPAGACION DEL CORONAVIRUS COVID – 19 EN EL MUNICIPIO DE SAMANIEGO”.*
- *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 N° 2020-283-SO

San Juan de Pasto, tres (03) de julio de dos mil veinte (2020).

I. ANTECEDENTES.

Por reparto correspondió conocer del control inmediato de legalidad sobre el Decreto DA- 2020-027 de 1º de abril de 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA PREVENIR Y CONTROLAR LA PROPAGACION DEL CORONAVIRUS COVID – 19 EN EL MUNICIPIO DE SAMANIEGO*”, remitido por el Municipio de Samaniego 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 4 de junio de 2020, en cuanto a la procedibilidad de adelantar control inmediato de legalidad, entre otros asuntos, sobre los que ordenan aislamiento preventivo obligatorio y/o prohibición del libre tránsito de personas y vehículos, en este estado del proceso se advierte que, si bien el Decreto DA- 2020-027 de 1º 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, sino que la decisión de la entidad territorial corresponde a las facultades ordinarias legalmente otorgadas por el legislador, por lo tanto, hay lugar a declarar por terminado el proceso.

2. Dicho acto administrativo tiene fundamento en las facultades constitucionales y legales, “*y en especial lo dispuesto en los artículos 2, 11, 12, 28, 49, 78, 95, 209 y 315 de la Constitución Nacional, el artículo 91 de la*

Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, Ley 1480 de 2011, Ley 1801 de 2016, Ley 9 de 1979, Ley 715 de 2001.

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 cuales, según el mismo criterio, tendrían 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,**

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

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 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 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

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 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. Este Despacho en su momento, bajo la aplicación del criterio que se expuso en el numeral anterior, oportunamente admitió el asunto para el 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 DA- 2020-027 de 1º de abril de 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA PREVENIR Y CONTROLAR LA PROPAGACION DEL CORONAVIRUS COVID – 19 EN EL MUNICIPIO DE SAMANIEGO*”, remitido por el Municipio de Samaniego Nariño en cumplimiento de lo normado en los art. 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 : 52-001-23-33-000-2020-00424-00.
Acto Administrativo : Decreto 054 del 8 de abril de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Linares – (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 N°. 054 de 08 abril de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS PARA PREVENCIÓN DEL RIEGO DE CONTAGIO Y/O PROPAGACIÓN DEL CORONAVIRUS COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE LINARES - DEPARTAMENTO DE 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 N° 2020-284-SO

San Juan de Pasto, tres (03) de julio de dos mil veinte (2020).

I. ANTECEDENTES.

Por reparto correspondió conocer del control inmediato de legalidad sobre el Decreto N° 054 del 8 de abril de 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS PARA PREVENCIÓN DEL RIEGO DE CONTAGIO Y/O PROPAGACIÓN DEL CORONAVIRUS COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE LINARES - DEPARTAMENTO DE NARIÑO*”, remitido por el Municipio de Linares 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 4 de junio de 2020, en cuanto a la procedibilidad de adelantar control inmediato de legalidad, entre otros asuntos, sobre los que ordenan aislamiento preventivo obligatorio y/o prohibición del libre tránsito de personas y vehículos, en este estado del proceso se advierte que, si bien el Decreto N° 054 de 8 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, sino que la decisión de la entidad territorial corresponde a las facultades ordinarias legalmente otorgadas por el legislador, por lo tanto, hay lugar a declarar por terminado el proceso.

Valga precisar que el Decreto objeto de revisión es modificatorio del Decreto N° 053 del 31 de marzo de 2020, expedido por el mismo

Municipio, que también se envió para trámite de control inmediato de legalidad. Sobre aquel asunto *-Radicado 52-23-33-000-2020-323-00-* este Tribunal decidió dar por terminado el proceso, por iguales razones a las que se exponen en esta providencia.

2. Dicho acto administrativo tiene fundamento en las facultades constitucionales y legales, *“y en especial las contenidas en la Constitución Política, las Leyes 1523 de 2012, 1801 de 2016, Resolución No. 00380 de marzo 10 de 2020 del Ministerio de Salud, la Circular Externa 0018 de 2020 emitida por los Ministerios del Trabajo, Salud y Protección Social”*.

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 cuales, según el mismo criterio, tendrían 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*

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.

4.2. 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 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.

5. Este Despacho en su momento, bajo la aplicación del criterio que se expuso en el numeral anterior, oportunamente admitió el asunto para el 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 N° 054 del 8 de abril de 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS TRANSITORIAS PARA PREVENCIÓN DEL RIEGO DE CONTAGIO Y/O PROPAGACIÓN DEL CORONAVIRUS COVID-19 EN EL MUNICIPIO DE LINARES - DEPARTAMENTO DE NARIÑO*”, remitido por el Municipio de Linares - Nariño en cumplimiento de lo normado en los art. 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.
Radicado: 52-001-23-33-000-2020-00752-00
Accionado: Decreto No. 203 del 26 de mayo de 2020 expedido por la Alcaldía Municipal de Providencia.
Instancia: Única

Tema:

- *Admite trámite - Control inmediato de legalidad de actos (Art. 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011). Decreto No. 203 del 26 de mayo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Providencia.*
- *Ordena fijación de aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, con el fin previsto en el numeral 2° del art. 185 de la Ley 1437 de 2011.*
- *Dispone invitación para presentar concepto por escrito. (Art. 185-3)- Fija Plazo.*
- *Decreto de pruebas. (Art. 185-4).*

Auto N° 2020-302 SO.

San Juan de Pasto, tres (3) de julio de dos mil veinte (2020)

1. Procede el Tribunal a pronunciarse sobre la admisión o rechazo del trámite de control inmediato de legalidad de actos administrativos a que se refiere el art. 136 del CPACA, contra el Decreto No. 203 del 26 de mayo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Providencia. **“POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS ESTABLECIDAS EN EL DECRETO 580 DE 2020 EN**

MATERIA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO EN EL MUNICIPIO DE PROVIDENCIA, EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA Y CALAMIDAD PÚBLICA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19 ”.

El art. 136 del CPACA dispone:

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

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

Contrastado el contenido de la norma arriba citada con el Decreto municipal , expedido por la Alcaldía Municipal de Providencia, encuentra el Tribunal que se trata de un acto objeto de control inmediato de legalidad por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa, al contener medidas de carácter general dictadas con fundamento en la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de que trata el art. 215 de la Constitución Política¹, proferida mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y 637 de 6 de mayo de 2020.

¹ "Artículo 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario. Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente. El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia,

Por otra parte, este Tribunal es competente para asumir el conocimiento del control de legalidad del Decreto en mención, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 14 del art. 151 de la Ley 1437 de 2011.

1.1. En consecuencia, se ordenará impartirle el trámite previsto en el art. 185 del CPACA, que dispone:

“ARTÍCULO 185. TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.

2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.

señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas. El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo. El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo. El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia. El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

PARÁGRAFO. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.”

4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.

5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.

6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional.”

1.2. Ahora bien, en lo que respecta a la orden contenida en el numeral 2° del art. 185 citado en líneas precedentes, se debe precisar que por disposición² del Consejo Superior de la Judicatura se dispuso la suspensión de términos, limitando el acceso a las sedes judiciales por parte de funcionarios, servidores y usuarios en general.

Sumado a lo anterior, se resalta que el Gobierno Nacional, mediante varias disposiciones, ha ordenado el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, en el marco de la emergencia sanitaria causada por el Coronavirus CODIV-19, medidas de aislamiento obligatorio que ha venido siendo ampliadas hasta por lo menos el 15 de julio de 2020.

² Según Acuerdo PCSJA20-11517 de 15 de marzo de 2020, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura (Presidencia), adicionado por el Acuerdo PCSJA20-11518 del 16 de marzo de 2020, los términos judiciales se suspendieron en todo el País desde el 16 al 20 de marzo de 2020. Con Acuerdo PCSJA20-11521 del 19 de marzo de 2020, igualmente el Consejo Superior de la Judicatura, prorrogó las medidas adoptadas mediante acuerdos enunciados hasta el desde el 21 de marzo al 3 de abril de 2020. Entre el 06 y el 10 de abril de 2020 corrió vacancia judicial por semana santa. La suspensión se prorrogó por Acuerdos PCSJA20-11532 del 11-04-2020, entre el 13 y el 26 de abril de 2020 y PCSJA20-11546 del 25-04-2020, entre el 27 de abril y el 10 de mayo de 2020. Por Acuerdo PCSJA20-11549, se reanudaron términos para emitir sentencia en los asuntos que se encuentren en turno para tal fin y aprobación de conciliaciones extrajudiciales, a partir del 11 y hasta el 24 de mayo de 2020. La suspensión se mantiene para todas las demás actuaciones judiciales, con las excepciones previstas en tal Acuerdo. Con las mismas disposiciones, por Acuerdo PCSJA20-11556 de mayo 22 de 2020, se prorrogó la suspensión de términos entre el 25 de mayo y el 08 de junio de 2020. En igual sentido por ACUERDO PCSJA20-11567 del 05/06/2020, se suspende términos entre el 09 y 30 de junio de 2020.

Es oportuno aclarar en este punto que los asuntos de control de legalidad inmediato de que tratan los artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se encuentran exentos de la suspensión de términos ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura, según se dispuso en los Acuerdos arriba reseñados.

Teniendo en cuenta lo antes expuesto, encuentra el Tribunal que carece de utilidad ordenar la fijación de un aviso en la Secretaría sobre la existencia del presente proceso, pues no garantiza la intervención de los ciudadanos para defender o impugnar la legalidad del acto.

Por lo anterior, por tratarse de una acción en la cual se advierte un posible interés de la comunidad, habrá de ordenarse la publicación del aviso, el cual se publicará por diez (10) días en la página web de la Alcaldía que expidió el acto objeto de control, informando a la comunidad sobre la existencia del presente proceso, con el fin de que cualquier ciudadano intervenga.

La comunidad podrá intervenir dentro de dicho término para defender o impugnar la legalidad del acto, de conformidad con el numeral 2° del art. 185 del CPACA.

Igualmente se ordenará la publicación o informe de la existencia del presente asunto a través de las páginas web de la Rama Judicial (www.ramajudicial.gov.co), a fin de que la comunidad interesada en el proceso intervenga si a bien lo tiene, dentro del término antes indicado.

Debe anotarse que, según la norma indicada, la mentada publicación debe hacerse en el sitio web del Consejo de Estado. No obstante, en otras oportunidades tal publicación ha sido negada por dicho ente, bajo el argumento de que en ésta se insertan solamente las demandas que se tramiten ante dicha Corporación. Es por ello que tal ordenamiento se hace en la página de la Rama Judicial que ostenta un carácter más general y que también se utiliza como un vínculo para acudir a la página del Consejo de Estado lo cual permite, en criterio del Tribunal un mejor acceso a la información que se pretende brindar sobre la existencia del presente asunto.

1.3. En lo relativo a lo dispuesto en el numeral 3° del art. 185 del CPACA, este Tribunal considera oportuno comunicar a la **Personería Municipal de Providencia – Nariño, a la Contraloría General de la República y a la Contraloría Departamental de Nariño** la existencia del asunto de la referencia, invitando a dichas entidades para que, si a bien lo tienen, presenten su concepto acerca de la legalidad del Decreto objeto de control. Para lo anterior, se concederá el término de diez (10) días contados a partir del recibo de la correspondiente comunicación. Se resalta que el concepto que emitan las entidades antes referidas deberá ser enviado vía correo electrónico a la dirección deso4tanarino@cendoj.ramajudicial.gov.co, teniendo en cuenta las medidas de aislamiento obligatorio y teletrabajo citadas en líneas anteriores.

En consideración a lo anteriormente expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO,**

RESUELVE:

PRIMERO. ADMITIR a trámite el control inmediato de legalidad, dispuesto en el art. 136 y 185 del CPACA, el Decreto No. 203 del 26 de mayo de 2020 expedido por la Alcaldía Municipal de Providencia – Nariño.

SEGUNDO. ADVERTIR que el presente trámite se encuentra exento de la suspensión de términos judiciales ordenada por el Consejo Superior de la Judicatura.

TERCERO. Comuníquese de la admisión del presente asunto al Municipio de Providencia – Nariño, a fin de que intervenga, si a bien lo tiene.

CUARTO. El Ejecutivo Municipal remitirá los antecedentes administrativos o trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes que dieron lugar a la decisión administrativa objeto de control de legalidad. Remitirá dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la comunicación.

QUINTO. Notifíquese al señor **Agente del Ministerio Público** del inicio de la presente actuación, bajo las previsiones del art. 199 del CPA y CA

SEXTO. En aplicación del numeral 3º del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, comuníquese a la **Personería Municipal de Providencia – Nariño, a la Contraloría General de la República y a la Contraloría Departamental de Nariño** para efectos de que, si a bien lo tienen presenten su concepto acerca de la legalidad del Decreto No. 203 del 26 de mayo de 2020 expedido por la Alcaldía Municipal de Providencia - Nariño. Para efectos de lo anterior, se les concede a las entidades antes referidas el término de diez (10) días contados a partir del recibo de la correspondiente

comunicación. El concepto deberá ser remitido vía correo electrónico a la dirección deso4tanarino@cendoj.ramajudicial.gov.co, atendiendo las disposiciones fijadas por el Consejo Superior de la Judicatura.

SÉPTIMO. Se dispone la publicación de un aviso, el cual se publicará por diez (10) días en la página web de la Alcaldía Municipal de Providencia Nariño, informando a la comunidad sobre la existencia del presente proceso, con el fin de que cualquier ciudadano intervenga. **La publicación en la página web deberá hacerse inmediatamente se reciba la respectiva comunicación.** Vencido dicho término, la Alcaldía deberá remitir de manera inmediata la constancia de la publicación referida.

La comunidad podrá intervenir dentro de los diez (10) días siguientes a la respectiva publicación. Dichas intervenciones deberán ser remitidas vía correo electrónico a la dirección deso4tanarino@cendoj.ramajudicial.gov.co.

OCTAVO. En aplicación de lo dispuesto en el numeral 2° del art. 185 del CPACA., se dispone la publicación de un informe sobre la existencia del presente proceso a través del sitio web de la Rama Judicial (www.ramajudicial.gov.co), en lugar visible, con el fin de que pueda intervenir en el proceso cualquier integrante de la comunidad que esté interesado en hacerse parte de este proceso.

Oficiese a la Secretaría de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, por conducto de quien corresponda, solicitando respetuosamente se sirva incluir la publicación o informe ordenado en esta Linares. En la publicación se incluirá el auto admisorio de la demanda y copia del acto objeto de control.

La publicación o el aviso permanecerán fijados por el término de diez (10) días.

NOVENO. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio, por Secretaría del Tribunal, sin necesidad de auto que lo ordene, pasará el asunto al Ministerio Público para que, dentro de los diez (10) días siguientes, rinda concepto según lo ordenado en el numeral 5° del art. 185 de la Ley 1437 de 2011. Vencido dicho término, Secretaría del Tribunal dará cuenta oportunamente

DÉCIMO. La Secretaría, sin necesidad de previo pronunciamiento, deberá:

- a. Librar los oficios respectivos.
- b. Controlar la oportunidad y contenido de las pruebas.
- c. Apremiar o requerir, sin necesidad de auto que lo ordene, la evacuación del medio dispuesto en esta Linares.
- d. Pasar al Despacho o dar cuenta, en oportunidad, del expediente para decidir lo que corresponda sobre el trámite del proceso. Advertirá de la existencia de peticiones que requieran prelación.

Notifíquese y Cúmplase.

PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
NOTIFICACION POR ESTADO**

La Linares precedente se Notifica mediante fijación en
ESTADOS ELECTRÓNICOS

((<http://www.ramajudicial.gov.co/csjs/publicaciones/ce/seccion/400/1311/4324/Estados-electronicos>) ó

([www.ramajudicial.gov.co/Tribunales Administrativos/
Nariño/Tribunal Administrativo 04/Estados Electrónicos](http://www.ramajudicial.gov.co/TribunalesAdministrativos/Nariño/TribunalAdministrativo04/EstadosElectronicos))

ó

([www.tribunaladministrativodenarino.com/estados/DespachoDr.PauloLeón EspañaPantoja/Estadoselectronicos](http://www.tribunaladministrativodenarino.com/estados/DespachoDr.PauloLeónEspañaPantoja/Estadoselectronicos)).

ESTADOS, 6 DE JULIO de 2020

**OMAR BOLAÑOS ORDOÑEZ
SECRETARIO.**



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 : 52-001-23-33-000-2020-00760-00.
Acto Administrativo : Decreto No. 063 de 31 de mayo 2020. por la Alcaldía Municipal de Guaitarilla– (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 063 del 31 de mayo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Guaitarilla -Nariño, “Por medio del cual se adoptan las instrucciones impartidas por el Presidente de la República a través del Decreto 749 de 28 de mayo de 2020 con el fin de evitar la propagación de la enfermedad del Covid-19”.*
- *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. 2020-301-SO

San Juan de Pasto, tres (3) de julio de dos mil veinte (2020)

I. ANTECEDENTES.

Por reparto correspondió conocer del control inmediato de legalidad sobre el Decreto 063 del 31 de mayo de 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN LAS INSTRUCCIONES IMPARTIDAS POR EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A TRAVÉS DEL DECRTO 749 DE 28 DE MAYO DE 2020 CON EL FIN DE EVITAR LA PROPAGACIÓN DE LA ENFERMEDAD DEL COVIS-19*”, remitido por el Municipio de Guaitarilla– 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 063 del 31 de mayo de 2020 fue expedido en el marco del Decreto 637 del 06 mayo de 2020¹ expedido por el Gobierno Nacional, no constituye una facultad extraordinaria que tenga origen en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Considérese que en el art. 1. del Decreto 749 de 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

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

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 749 de 2020, expedido por el Gobierno Nacional.

De manera que, en primer lugar, ninguna facultad extraordinaria otorgó el Decreto 749 de 2020, según lo previsto en su art. 1 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. Dicho acto administrativo tiene fundamento en las facultades establecidas en: **(i)** los artículos 2, 189 numeral 4, 24, 44, 45, 46, 49, 95 315 numeral 2 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 1801 de 2016 artículos 14, 201, 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.

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**

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 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.

5. 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 063 del 31 de mayo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Guaitarilla – 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 Guaitarilla – 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 : Ejecutivo
Radicado : 52-001-33-33-007-2016-00225-02 (8854)¹.
Ejecutante : Carlos Hernán Muñoz Delgado.
Ejecutado : Colpensiones.
Instancia : Segunda.

Temas:

- Resuelve el recurso de apelación contra el auto que dio por terminado el proceso por pago total de la obligación.
- Auto que libra mandamiento de pago y auto o sentencia de seguir adelante la ejecución- Fundamento para la liquidación del crédito.
- Liquidación del crédito – Reglas – Art. 446 de la Ley 1564 de 2012.
- Actualización del crédito – Trámite – Numeral 4 del art. 446 de la Ley 1564 de 2012.
- Traslado de la actualización del crédito presentada a instancia de parte - Procedencia del recurso de apelación – Numeral 2º del art. 446 de la Ley 1564 de 2012.
- Solicitud de terminación del proceso – Art. 461 de la Ley 1564 de 2012 - Base para la actualización del crédito – Auto que aprobó la liquidación del crédito de fecha 19 de noviembre de 2018.
- Limitación del Juez de segunda instancia al objeto de la apelación.
- Falta de liquidación adicional o actualización del crédito.
- Revoca auto de 05 de noviembre de 2019.

Auto: 2020-306-S.P.O.

San Juan de Pasto, tres (3) de julio de dos mil veinte (2020).

¹ Según Acuerdo PCSJA20-11517 de 15 de marzo de 2020, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura (Presidencia), adicionado por el Acuerdo PCSJA20-11518 del 16 de marzo de 2020, los términos judiciales se suspendieron en todo el País desde el 16 al 20 de marzo de 2020. Con Acuerdo PCSJA20-11521 del 19 de marzo de 2020, igualmente el Consejo Superior de la Judicatura, prorrogó las medidas adoptadas mediante acuerdos enunciados hasta el desde el 21 de marzo al 3 de abril de 2020. Entre el 06 y el 10 de abril de 2020 corrió vacancia judicial por semana santa. La suspensión se prorrogó por Acuerdos PCSJA20-11532 del 11-04-2020, entre el 13 y el 26 de abril de 2020 y PCSJA20-11546 del 25-04-2020, entre el 27 de abril y el 10 de mayo de 2020. Por Acuerdo PCSJA20-11549, se reanudaron términos para emitir sentencia en los asuntos que se encuentren en turno para tal fin y aprobación de conciliaciones extrajudiciales, a partir del 11 y hasta el 24 de mayo de 2020. La suspensión se mantiene para todas las demás actuaciones judiciales, con las excepciones previstas en tal Acuerdo. Con las mismas disposiciones, por Acuerdo PCSJA20-11556 de mayo 22 de 2020, se prorrogó la suspensión de términos entre el 25 de mayo y el 08 de junio de 2020. En igual sentido por ACUERDO PCSJA20-11567 del 05/06/2020, se suspende términos entre el 09 y 30 de junio de 2020.

ASUNTO.

Procede el Tribunal a resolver el recurso de apelación presentado por la parte ejecutante contra el auto de fecha **05 de noviembre de 2019²**, a través del cual, entre otras decisiones, se dio por terminado el proceso por pago total de la obligación.

I. ANTECEDENTES.

Valga indicar que en auto del 29 de marzo de 2019 el Tribunal se pronunció en sede de segunda instancia dentro de este mismo proceso, cuando resolvió el recurso de apelación que propuso la parte ejecutante contra el auto del 11 de enero de 2018, por medio del cual, el Juzgado modificó el monto de la medida cautelar de embargo.

A propósito, es importante referir que el pronunciamiento que el Tribunal hizo en aquella oportunidad **se limitó a la discusión de la medida cautelar**, por ser el objeto de la apelación, sin perjuicio de las precisiones, en cuanto a las actuaciones procesales, que se hizo necesario referir para resolver de fondo el recurso de apelación.

Ahora, considerando que la decisión objeto de apelación es la de terminar el proceso por pago total de la obligación, en orden a ilustrar la decisión que se adoptará, este Tribunal nuevamente se permite traer a referencia una breve historia procesal y advertir de esa manera la actuación que

² El asunto se asignó por reparto a quien actúa como Magistrado ponente según acta de fecha 13 de enero de 2020, mismo que se recibió en la Secretaría del Tribunal el día 15 de enero de 2020.

precedió al auto apelado, por resultar necesaria para adoptar una decisión en el caso concreto, como pasa a anotarse.

1. Petición de Terminación del Proceso por Pago Total de la Obligación Elevada por Colpensiones – Certificaciones de Pago de la Obligación.

Colpensiones con escrito del 20 de junio de 2019, allegó al proceso certificaciones bancarias para acreditar el pago de las mesadas pensionales al actor y por consiguiente solicitar la terminación del proceso. (Folios 397 - 475), en los siguientes términos:

“GERENCIA DE DETERMINACIÓN DE DERECHOS, DIRECCIÓN DE NÓMINA DE PENSIONADOS. CERTIFICADO DE DEVENGADOS Y DEDUCIDOS”.

“(…) Periodo: 2012-10 a 2018-10 (…)”.

DEVENGADOS		DEDUCIDOS	
VALOR PENSIÓN	\$118.909.893	SALUD COOMEVA	\$14.270.300
MESADAS ADICIONALES	\$19.318.037	SALUD RETROACTIVA COOMEVA	\$1.072.260
NOTA DEBITO	\$62.384.253	SALUD RETROACTIVA FOSYGA	\$2.073.770
TOTAL DEVENGADO	\$200.612.183	TOTAL DEDUCIDOS	\$17.416.330
		NETO GIRADO	\$183.195.853

La solicitud de terminación del proceso se denegó según auto del 18 de julio de 2019 (Folio 482-483), en tanto la parte ejecutada, pese a que presentó las certificaciones de pago, no aportó liquidación adicional del crédito, como lo exige el art. 461 del CGP, según argumentó el Juzgado.

También con escrito del 29 de agosto de 2019 (folios 487 -490), la parte ejecutada allegó certificaciones de pagos realizados al demandante, en el que consta:

(i) “Desde el ingreso de la pensión 2012-10 a 2018-12, se le giraron los siguientes valores”:

Periodo	Vap. Pensión	Prima	Salud	Neto Débito	Total
201210	120.984.748	21.392.892	17.665.330	62.384.253	187.096.563 ³
201811					

(ii) Reliquidación según Resolución N° 9205 de 2018, para nómina de diciembre de 2018 – Valores girados.

Periodo	Vap. Pensión	Prima	Salud	Descuento	Neto Débito	Total
201812	18.287.945	2.294.834	2.194.700	1.055.973	21.558.533	38.890.639 ⁴
201907						

2. Actualización del Crédito Presentado por Colpensiones.

Colpensiones en escrito del 29 de agosto de 2019, presentó al Juzgado “actualización” del crédito a la fecha, elaborado por el perito Dr. José Jesús Melo Calderón. (Folios 501-551). Los resultados de la liquidación se pueden resumir como sigue:

³ Se transcribe la tabla de liquidación únicamente en los valores totales, para dicho periodo de liquidación. . (Folio 490)

⁴ Se transcribe la tabla de liquidación únicamente en los valores totales, para dicho periodo de liquidación. (Folio 490)

Resuelve apelación auto que termina el proceso por pago.

52-001-33-33-007-2016-00225-02 (8854)

Carlos Hernán Muñoz Delgado Vs. COLPENSIONES

Archivo: 2016-225 (8854) Recurso de Apelación-Ejecutivo – Auto termina el proceso.

Sueldo básico: marzo/ 2004 a febrero/2005	
Mes/Año	Valor.
Marzo/2004	\$1.353.906
Abril/2004	\$1.353.906
Mayo/2004	\$1.353.906
Junio/2004	\$1.353.906
Julio/2004	\$1.353.906
Agosto/2004	\$1.353.906
Septiembre/2004	\$1.353.906
Octubre/2004	\$1.083.125
Noviembre/2004	\$676.953
Diciembre/2004	\$1.353.906
Diciembre/2004	\$771.090
Enero/2005	\$1.422.147
Febrero/2005	\$1.422.147
TOTAL	\$16.209.725

Otros Factores devengados: 01/03/2004 al 28/02/2005				
FACTOR	AÑO	MONTO		
Prima de servicios	Junio 2004	\$696.699		
	Diciembre 2004	\$35.114		
Diferencia Prima de Servicios	Marzo 2005	\$487.875		
	Mayo de 2005	\$14.343		
TOTAL		\$1.234.031		
Prima de Navidad	Noviembre 2004	\$1.511.930		
	Diciembre 2004	\$76.202		
Diferencia Prima de Navidad	Marzo 2005	\$260.792		
	Mayo 2005	\$156.438		
TOTAL		\$2.005.362		
Prima de Vacaciones	Octubre 2004	\$725.726		
TOTAL		\$725.726		
Bonificación por Servicios	Agosto 2004	\$473.868		
	Diciembre 2004	\$23.883		
TOTAL		\$497.751		
TOTAL SALARIO MÁS FACTORES SALARIALES		\$20.672.595		
PROMEDIO DEL SALARIO Y LOS FACTORES SALARIALES		\$1.722.466,25		
INGRESO BASE DE LIQUIDACIÓN (\$1.722.466,25*75%)		\$ 1.292.037		
Actualización: Octubre 2010	Índice	final	72.84	\$1.637.869
		Inicial	57.46	
Mesada Pensional para el Mes de Octubre de 2010		\$1.637.869		

AÑO	CIRCULAR	VALOR	INCREMENTO	INCREMENTO	MONTO
2010		\$1.637.869			\$1.637.524
2011	003/2011	\$1.637.869	3.17%	\$51.920	\$1.689.789
2012	005/2012	\$1.689.789	3.73%	\$63.029	\$1.752.818
2013	002/2013	\$1.752.818	2.44%	\$42.769	\$1.795.587
2014	003/2014	\$1.795.587	1.94%	\$34.834	\$1.830.421
2015	001/2015	\$1.830.421	3.66%	\$66.993	\$1.897.414
2016	003/2016	\$1.897.414	6.77%	\$128.455	\$2.025.859
2017	001/2017	\$2.025.859	5.75%	\$116.487	\$2.142.356
2018	004/2018	\$2.142.356	4.09%	\$87.622	\$2.229.978

(i) La primera conclusión del dictamen es que la diferencia aritmética entre las mesadas ordinarias y adicionales adeudadas y las que ya se pagaron, a partir del 25 de octubre de 2010 hasta el 05 de noviembre de 2014, es de **\$36.409.726** en favor del demandante.

(ii) El total de la indexación por las sumas no pagadas desde octubre de 2010 hasta mayo de 2014, es igual a **\$1.785.730**.

(iii) Intereses moratorios entre el 05 de mayo de 2014 al 05 de noviembre de 2014 (6 meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia):
\$4.972.711

(iv) La diferencia aritmética entre las mesadas ordinarias y adicionales adeudadas y las que ya se pagaron, a partir del 06 de noviembre de 2014 hasta el 30 de octubre de 2018, es de **\$20.265.187** en favor del demandante.

(v) Total de la liquidación en favor del demandante: **\$63.433.354**.

(vi) De la liquidación total restó los valores pagados por Colpensiones mediante las siguientes Resoluciones:

a. Resolución N° GNR 115286 de abril de 2014: \$10.601.599

- b. Resolución N° GNR 357053 de noviembre de 2015: \$23.252.236.
- c. Resolución N° SUB 309205 de diciembre de 2018: \$ 19.400.567.

(vii) Liquidación final en favor del demandante: (\$63.433.354 - \$53.254.402) = \$10.178.952

3. Oposición de la Liquidación del Crédito.

Con escrito del 16 de septiembre de 2019, la parte ejecutante dijo oponerse a la liquidación del crédito presentado por la parte ejecutada y presentar liquidación del crédito por su parte, con fundamento en lo previsto en el auto de 19 de noviembre de 2018.

Constituyen fundamento de la oposición los siguientes argumentos:

a. Violación del derecho de postulación, por cuanto la liquidación se presentó por el señor Jesús Melo Calderón, quien no tiene poder para actuar. Además, la liquidación está dirigida a la Sociedad Arellanos Jaramillo & Abogados SAS, a quien tampoco se le ha reconocido poder para actuar.

b. Deficiencias en la liquidación del crédito.

(i) Conforme al “numeral 4 del art. 641 del CGP” (Sic), para efectos de actualización del crédito, se parte de la liquidación en firme, en este caso la del auto de 19 de noviembre de 2019, según la cual es de \$96.866.570 por capital y \$106.061.961 de intereses moratorios (Sic). Por ello, en

criterio del actor, no se puede pretender incluir unos pagos que no se han realizado, menos los pagos realizados antes de esa fecha.

(ii) Se omite tener en cuenta la Resolución SUB-33353 de 06 de febrero de 2019, en la que se reconoce una diferencia de \$749.484, cuyo retroactivo, según expone el ejecutante, debe aplicarse al momento de adquirir el status pensional, siendo esa la diferencia que se reclama dentro del proceso ejecutivo.

(iii) La relación de pagos que presenta Colpensiones hace referencia a las mesadas incompletas que ha venido pagando con efectos retroactivos desde el mes de octubre de 2010 y que en momento alguno son reclamadas en el proceso ejecutivo. La ejecución se concentra en la diferencia entre lo que irregularmente viene pagando Colpensiones y la reliquidación incluidos factores como las doceavas de la prima de servicios, prima de navidad y vacaciones, cuyo aspecto corrige la Resolución SUB 331054 de 06 de febrero de 2019, pero hacia el futuro, estableciendo una mesada de \$2.294.834, quedando pendiente el retroactivo que se reclama.

Concluyó entonces que la liquidación del crédito no cumple con las exigencias legales para tenerse como actualización del crédito. Para el actor resulta ilógico que las diferencias pensionales reconocidas a partir del febrero de 2019 se hayan pagado desde el año 2012.

La parte ejecutante procedió a la actualizar la liquidación del crédito en los siguientes términos:

Base de la liquidación auto 19/11/2018.	Capital	\$96.866.570
	Intereses de Mora (Sic)	\$106.061.961
TOTAL		\$202.928.531

Diferencias reconocidas en Res. SUB 33353 de 06/02/2019	Pensión Completa	\$2.294.834
	Pensión Pagada	\$1.545.350
DIFERENCIA		\$749.484
ACTUALIZACIÓN X 3 MESES		\$2.248.452
CAPITAL INSOLUTO A CORTE 30/08/2019		\$99.115.022
PAGOS REALIZADOS POR COLPENSIONES		\$24.922.558
CAPITAL INSOLUTO NETO		\$74.192.464

Intereses moratorios de nov/2018 a ago/2019.	Base de la liquidación \$74.192.464	
	Intereses de Mora	\$16.668.168
Base de la liquidación auto 19/11/2018.	Intereses de Mora (Sic)	\$106.061.961
ACTUALIZACIÓN INTERESES DE MORA A 30/08/2019		\$122.730.129

Capital	\$74.192.464
Intereses de Mora (Sic)	\$122.730.129
Agencias en Derecho (Sic)	\$6.087.855
TOTAL	\$203.010.448

4. LA DECISIÓN OBJETO DE APELACIÓN.

Por encontrarse cumplidos los requisitos previstos por el art. 461 del CGP, el Juzgado en auto del 05 de noviembre de 2019, (Folios 622 a 623), resolvió: **(i)** Aprobar la liquidación adicional del crédito presentada por la ejecutada. **(ii)** Fraccionar en dos uno de los títulos judiciales. **(iii)** Pagar un título judicial por el valor de \$16.266.8007 -que correspondía al capital adeudado más las costas- en favor del demandante. **(iv)** Declarar por terminado el proceso. **(v)** Levantar las medidas cautelares. **(vi)** Devolución en favor de la ejecutada de los títulos judiciales.

Respecto del cumplimiento de lo previsto por el art. 461 de la CGP el Juzgado consideró lo siguiente:

a. Que el Juzgado, con auto del 19 de noviembre de 2018, improbió y modificó de oficio la liquidación del crédito en la suma de \$202.928.531, providencia que se encuentra debidamente ejecutoriada.

Con auto del 09 de septiembre de 2019, que también se encuentra debidamente ejecutoriado, el Juzgado fijó costas.

b. Que la parte ejecutada, el día 29 de agosto de 2019, presentó liquidación adicional del crédito por el valor de \$10.178.952, como saldo a favor del ejecutante.

c. Que en el expediente se encuentran diversos documentos que dan cuenta del pago al ejecutante: (folios 346; 351-358; 361-362 y 488-490).

En razón de que la condena en costas, más el capital adeudado, suman \$16.266.807, y que existen dos títulos de depósito judicial por los siguientes valores: \$273.341.781.59 y \$31.051.014,46, el Juzgado ordenó fraccionar el segundo y ordenar el pago al ejecutante por el total del monto adeudado y devolver en favor de la entidad ejecutada el saldo.

5. EL RECURSO DE APELACIÓN.

El 08 de noviembre de 2019, la parte ejecutante interpuso recurso de apelación contra el auto de 05 de noviembre de 2019, que sustentó reiterando los argumentos que expuso en escrito del 16 de septiembre de 2019, en el que se opuso de la liquidación del crédito presentada por Colpensiones.

Adicionalmente considera que el Juzgado interpretó de manera errónea el inciso segundo del art. 461 de la CGP, pues el ejecutado debe partir de la liquidación del crédito en firme, y actualizarse a octubre de 2019.

Además, afirma que Colpensiones no ha consignado los valores de la liquidación a órdenes del Juzgado, cosa distinta, advierte el ejecutante, es que exista medida cautelar de embargo para hacer efectivo el pago que Colpensiones ha omitido.

Asegura que Colpensiones no ha hecho pago alguno por concepto de intereses moratorios, que inicialmente ascendía a la suma de \$106.061.961 a corte 30 de octubre de 2018 y que necesariamente deben actualizarse a corte 30 de octubre de 2019.

La parte ejecutante procedió a la actualizar la liquidación del crédito en los siguientes términos:

Base de la liquidación Auto 19/11/2018.	Capital	\$96.866.570
	Intereses de Mora	\$106.061.961
TOTAL		\$202.928.531

Diferencias reconocidas en Res. SUB 33353 de 06/02/2019	Pensión Completa	\$2.294.834
	Pensión Pagada	\$1.545.350
DIFERENCIA		\$749.484
ACTUALIZACIÓN X 3 MESES		\$2.248.452
CAPITAL INSOLUTO A CORTE 30/08/2019		\$99.115.022
PAGOS REALIZADOS POR COLPENSIONES		\$24.922.558
CAPITAL INSOLUTO NETO		\$74.192.464

Intereses Moratorios de Nov/2018 a ago/2019	Base de la liquidación \$74.192.464	
	Intereses de Mora	\$18.336.262
Base de la liquidación Auto 19/11/2018.	Intereses de Mora	\$106.061.961
ACTUALIZACIÓN INTERESES DE MORA A 30/08/2019		\$124.398.223

Capital	\$74.192.464
Intereses de Mora	\$124.398.223
Agencias en Derecho (Sic)	\$6.087.855
TOTAL	\$204.378.542

Solicita entonces se revoque el auto objeto de apelación, y en su lugar se apruebe la liquidación del crédito presentada con el recurso, ordenado el pago de los valores allí calculados.

II. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL.

1. PROCEDIBILIDAD DEL RECURSO DE RECURSO DE APELACIÓN.

En los términos del numeral 3° del art. 446 del CGP, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 4° de esa misma norma, el auto que modifica la liquidación sólo será apelable cuando: (i) resuelva una objeción o (ii) altere de oficio la cuenta respectiva.

Para el caso, pese a que el ejecutante presentó lo que denominó oposición a la liquidación del crédito presentado por la entidad ejecutada -escrito del 16 de septiembre de 2019-, precisando ciertos aspectos respecto de aquella, en la decisión que es objeto de apelación ninguna referencia o consideración se hizo frente a los argumentos de la oposición en el sentido de acogerlos o negarlos.

Ante tal situación, el Tribunal entonces entenderá que tales argumentos fueron negados, así sea de forma tácita, por el Juzgado, al acogerse la

liquidación del crédito presentada por la ejecutada en su integralidad y resolverse su “aprobación”.

En consecuencia, bajo la anterior interpretación, contra el auto de 05 de noviembre de 2019 es procedente el recurso de apelación, según lo prevé el numeral 3° del art. 446 del CGP, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 4° de esa misma norma.

3. CASO CONCRETO.

Conforme a lo previsto por el art. 320 el CGP, el examen de la apelación se limita únicamente a los reparos concretos formulados por el apelante.

3.1. La Liquidación del Crédito en el Proceso Ejecutivo– Reglas.

3.1.1. El art. 446 de la Ley 1564 de 2012 prevé que para la liquidación del crédito y las costas se deben observar las siguientes reglas:

“(…)

1. Ejecutoriado el auto que ordene seguir adelante la ejecución, o notificada la sentencia que resuelva sobre las excepciones siempre que no sea totalmente favorable al ejecutado cualquiera de **las partes podrá presentar la liquidación del crédito con especificación del capital y de los intereses causados hasta la fecha de su presentación**, y si fuere el caso de la conversión a moneda nacional de aquel y de estos, de acuerdo con lo dispuesto en el mandamiento ejecutivo, adjuntando los documentos que la sustenten, si fueren necesarios.

2. De la liquidación presentada se dará **traslado a la otra parte en la forma prevista en el artículo 110, por el término de tres (3) días**, dentro del cual sólo podrá formular objeciones relativas al estado de cuenta, para cuyo trámite deberá acompañar, so pena de rechazo, una liquidación alternativa en la que se precisen los errores puntuales que le atribuye a la liquidación objetada.

3. Vencido el traslado, el juez decidirá si aprueba o **modifica la liquidación** por auto que solo será apelable cuando resuelva una objeción o altere de oficio la cuenta respectiva. El recurso, que se tramitará en el efecto diferido, no impedirá efectuar el remate de bienes, ni la entrega de dineros al ejecutante en la parte que no es objeto de apelación.

4. De la misma manera se procederá cuando se trate de actualizar la liquidación en los casos previstos en la ley, para lo cual se tomará como base la liquidación que esté en firme. (...)” (Negrilla y subrayado del Tribunal).

3.1.2. El Juzgado, con auto de la misma fecha -19 de noviembre de 2018- procedió a **modificar de oficio la liquidación del crédito** para fijarla en una suma superior a la que había sido aprobada en el auto que se dispuso desvincular. **Auto que se encuentra ejecutoriado**, por lo que ninguna consideración podría hacer el Tribunal en esta instancia.

Sin embargo, al respecto es pertinente anotar lo considerado por el Consejo de Estado en providencia del 02 de agosto de 2006:

“(…) La ley es clara al disponer que la liquidación del crédito debe realizarse con base en el mandamiento de pago, pues dicho acto procesal tiene por objeto concretar el valor económico de la obligación, una vez exista certeza sobre su contenido y exigibilidad, la cual únicamente se obtiene del mandamiento de pago y de la sentencia que ordena seguir con la ejecución. Entonces, los intereses aplicables a la liquidación del crédito serán los mismos que se dispusieron en el mandamiento de pago.

Al respecto, la doctrina⁵ se ha pronunciado sobre la forma en que se debe hacer la liquidación de crédito y coincide en que ésta debe realizarse según lo dispuesto en el mandamiento ejecutivo; además resalta la labor del juez con el fin de verificar la liquidación, ya sea la presentada por las partes o la elaborada por el secretario, pues es su deber asegurarse que corresponda con la realidad, esto es, con los lineamientos previamente fijados en el mandamiento de pago

[⁵] Pueden consultarse los siguientes autores: LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio. “Instituciones de Derecho Procesal Civil Colombiano – Parte Especial” Tomo II. Octava Edición. Dupré editores. Bogotá, 2004. Págs. 502 a 507; AZULA CAMACHO, Jaime. “Manual de Derecho Procesal – Procesos Ejecutivos” Tomo IV. Cuarta Edición. Editorial Temis S. A. Bogotá, 2003. Págs. 103 a 105”.

y ratificados en la sentencia ejecutiva (...)^{6,7} (Negrilla y subrayado del Tribunal).

3.1.3. Lo anterior para concluir que el asunto que se estudia, sí existe una liquidación en crédito en firme, modificada por el Juzgado según auto del 19 de noviembre de 2018, que se entiende está conforme a la orden de mandamiento de pago y la sentencia que resolvió seguir adelante la ejecución, acto procesal que en definitiva constituye base para la liquidación del crédito y también base para los casos de actualización del mismo, tal como lo prevé el numeral 4° del art. 446 de la Ley 1564 de 2012.

3.1.4. Pese a que el Tribunal advirtió en oportunidad pasada ciertas irregularidades en trámite, ninguna decisión al respecto podrá adoptar en esta oportunidad, distinta al objeto del recurso de apelación.

3.1.5. Conforme a lo anterior, le asiste razón a la parte ejecutante cuando en el recurso de apelación afirma que, conforme a lo previsto en el numeral 4° del art. 446 de la Ley 1564 de 2012, el Juzgado debió considerar la liquidación del crédito en firme, como base para estudiar la actualización del crédito presentada por la parte ejecutada.

3.2. La liquidación del Crédito Modificada por el Juzgado según Auto del 19 de Noviembre de 2018.

Es cierto que el Juzgado con auto del 19 de noviembre de 2018 (Folio 334 a 338) resolvió improbar la liquidación del crédito presentada por la parte ejecutante y en su lugar modificarla de oficio por un monto igual a

⁶ CONSEJO DE ESTADO-SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- SECCIÓN TERCERA, Consejero ponente: RAMIRO SAAVEDRA BECERRA. Bogotá, D.C., dos (2) de agosto de dos mil seis (2006). Radicación número: 27001-23-31-000-2003-00431-01(28994)

⁷ Anota el Tribunal que tal referencia jurisprudencial en vigencia del Código de Procedimiento Civil.

\$202.928.531, ordenando a Colpensiones descontar de aquella suma lo que ya hubiera pagado, discriminada de la siguiente manera:

CONCEPTO	MONTO
Mesadas indexadas (2010-10 a 2014-11)	\$ 95.751.161
Intereses moratorios desde la fecha de adquisición del estatus hasta los 6 meses posteriores a la fecha de ejecutoria de la sentencia ordinaria. (2010-10 a 2014-11).	\$ 1.115.409
Mesadas causadas con posterioridad a los 6 meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia ordinaria y hasta el 30 de octubre de 2018.	\$106.061.961
TOTAL	\$202.928.531

Insiste el Tribunal en la orden del Juzgado a Colpensiones en el sentido de descontar de la liquidación los valores ya cancelados. Razón por la cual, en el auto que modifica la liquidación del crédito el Juzgado advirtió que aquella liquidación se hacía sin tener en cuenta lo ya pagado por Colpensiones, **por no tener prueba de ello.**

3.3. Los argumentos del Recurso de Apelación.

3.3.1. Desconocimiento del Derecho de Postulación: Con el recurso de apelación la parte ejecutante argumentó, en primer lugar, que la liquidación radicada por el apoderado de la parte ejecutada, fue elaborada por un perito a quien no se le había reconocido poder para actuar en el proceso, por lo que no puede ser considerada.

Al respecto, cierto es que dicha liquidación se presentó por quien funge como apoderado de Colpensiones, y que su elaboración estuvo a cargo de un perito contador debidamente acreditado; sin embargo, no por ello puede entenderse que la liquidación necesariamente deba ser elaborada por el propio apoderado de la parte que la presenta.

Tampoco de la norma contenida en el art. 446 del CGP se entiende que la parte que presente la liquidación del crédito tenga prohibido acudir a perito experto para su elaboración.

Para el caso, se entiende que la liquidación del crédito se presentó por el señor apoderado de la parte ejecutada, aún cuando aquella se haya elaborado por perito contador.

Así que, bien pudo considerarse por el Juez e impartir el trámite que impone la ley respecto de aquella liquidación.

En conclusión, no es de recibo el argumento expuesto por la parte ejecutante, respecto la violación del derecho de postulación.

3.3.2. Irregularidades en la Liquidación del Crédito.

3.3.2.1. Si bien es cierto que la base para la actualización del crédito para el caso es la liquidación aprobada mediante auto del 19 de noviembre de 2018, no resulta acertado sostener, como lo hace el ejecutante, que la suma de **\$106.061.961**, del monto total de la liquidación, corresponden a intereses moratorios.

Como se anotó en el numeral **3.2.** de esta providencia, verificado auto de 19 de noviembre de 2018, lo cierto es que la suma de **\$106.061.961** corresponde a las mesadas causadas con posterioridad a los 6 meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia ordinaria, hasta el 30 de octubre de 2018. Se insiste, NO a intereses moratorios.

Contrario a lo que afirma el ejecutante, por concepto de intereses de mora, el Juzgado, en auto del 19 de noviembre de 2018, calculó una suma igual a **\$1.115.409**, desde la fecha de adquisición del estatus pensional hasta los 6 meses posteriores a la fecha de ejecutoria de la sentencia ordinaria.

Además, cualquier controversia u objeción respecto del cálculo de intereses moratorios, el ejecutante ha debido proponerla vía recurso de apelación frente al auto que modificó la liquidación del crédito, esto es, frente al auto del 19 de noviembre de 2018, recurso que resultaba procedente según lo previsto en el art. 446 de la Ley 1564 de 2012, claro está, dentro de la oportunidad procesal prevista para para ello, pero que no se propuso.

En conclusión, no es cierto que la parte ejecutada adeude la suma señalada por la parte ejecutante por concepto de intereses moratorios, considerado lo liquidado por el Juzgado en auto del 19 de noviembre de 2018 por tal concepto.

La motivación anterior no permite acoger el argumento expuesto por la parte ejecutante con el recurso de apelación.

3.3.2.2. De otro lado, es argumento del recurso de apelación que la relación de pagos que presenta Colpensiones hace referencia a las mesadas incompletas que ha venido pagando con efectos retroactivos desde el mes de octubre de 2010 y que en momento alguno son reclamadas en el proceso ejecutivo. En criterio del demandante, **la ejecución se concentra en la diferencia entre lo que irregularmente viene pagando Colpensiones y la reliquidación, incluidos factores como las**

doceavas de la prima de servicios, prima de navidad y vacaciones, cuyo aspecto corrige la Resolución SUB 331054 de 06 de febrero de 2019, pero hacia el futuro, estableciendo una mesada de \$2.294.834, quedando pendiente el retroactivo que se reclama.

Al respecto es necesario remitirse a lo resuelto tanto en el auto que libró mandamiento de pago y en la sentencia que ordenó seguir adelante la ejecución, de fecha 06 de diciembre de 2017.

El Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Pasto libró mandamiento ejecutivo según auto del **24 de enero de 2017**, advirtiendo que la obligación contenida en la sentencia objeto del ejecutivo contiene una obligación de hacer, que consiste en el reconocimiento del derecho de pensión del demandante, por lo que la orden ejecutiva consistiría en que se expida el acto administrativo de reconocimiento, que constituye base para la inclusión en nómina de pensionados y el cumplimiento de la obligación de pago.

Advirtió además que lo ordenado en la sentencia ordinaria fue el reconocimiento y pago de una pensión, más no la reliquidación pensional de jubilación del actor, **ni el pago de diferencias respecto de las mesadas pensionales, razón por la que no era procedente ordenar su pago por vía ejecutiva.**

En conclusión, en criterio del Juzgado, lo procedente era librar mandamiento de pago por las obligaciones contenida en la sentencia objeto de la ejecución, sin perjuicio de que, en la etapa pertinente, resultado del debate probatorio, se determine que al actor le han

pagado valores por los mismos conceptos, caso en el cual, se determinaría si había lugar a modificar el mandamiento de pago limitándolo a las diferencias resultantes entre unos y otros.

En conclusión, el mandamiento de pago se profirió como sigue:

a. Por una obligación de hacer:

(i) Se ordenó a Colpensiones expedir acto administrativo de reconocimiento y orden de pago de pensión de jubilación como se dispuso en el ordinal segundo de la sentencia de 03 de abril de 2014.

(ii) Se ordenó a Colpensiones incluir en nómina de pensionados al demandante.

b. Por la obligación de dar:

(i) Se ordenó a Colpensiones pagar al ejecutante **los valores que resulten por concepto de pensión de jubilación liquidados en la forma prevista en el ordinal segundo de la sentencia de 03 de abril de 2014.**

(ii) Se ordenó a Colpensiones pagar las sumas resultantes de actualizar, mes a mes, los valores adeudados, hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia, incluyendo la actualización de la base de liquidación, con los descuentos ordenados en el ordinal cuarto de la sentencia de 03 de abril de 2014, dando aplicación a la fórmula que allí se indica.

(iii) Pagar los intereses moratorios, causados durante los seis meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia, calculados sobre el 12% anual, aplicado a los valores debidos hasta la ejecutoria de la sentencia y los que se generen durante los seis meses siguientes a ella, incluida la indexación de las obligaciones causadas hasta la ejecutoria.

En la sentencia que ordenó seguir adelante la ejecución, de fecha 06 de diciembre de 2017 (Folio 240 a 252), el Juzgado pasó a hacer la liquidación del monto de la mesada que correspondía al ejecutante para el 25 de octubre de 2010, considerando para ello las pruebas aportadas al proceso ordinario de nulidad y restablecimiento del derecho, respecto de los factores devengados por aquél desde el 01/03/2004 al 28/02/2005.

De lo anterior concluyó que la parte ejecutada no ha dado cumplimiento a la orden impartida en sentencia del 3 de abril de 2014, en tanto, según la Resolución 357053 de 11 de noviembre de 2015, los montos por mesadas pensionales reconocidos son menores, por lo que, en criterio del Juzgado, había lugar a ordenar seguir adelante con la obligación de hacer, **en el sentido de que la ejecutada expida el acto administrativo, en los términos de la orden judicial referida.**

Fijado el monto de la pensión que según el Juzgado correspondía al ejecutante para el año 2010, pasó a reajustar las mesadas desde el año 2011 al 2017.

Sobre los intereses moratorios, el Juzgado concluyó que debía ordenarse seguir adelante la ejecución conforme lo ordenó en el auto que

libró mandamiento de pago, esto es, por los seis meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia, únicamente.

Finalmente precisó que, en los aspectos no mencionados, se disponía seguir adelante la ejecución conforme a lo resuelto en el auto que libró mandamiento de pago.

Así entonces, el Juzgado NO libró mandamiento de pago por la diferencia entre lo pagado por concepto de mesadas y lo ordenado en la sentencia ordinaria de 03 de abril de 2014.

En conclusión, no resulta conforme al auto que libró mandamiento de pago ni a la sentencia de seguir adelante la ejecución, el argumento que expone la parte ejecutante según el cual, **la ejecución se concentra en la diferencia** entre lo que irregularmente viene pagando Colpensiones y la reliquidación incluidos factores como las doceavas de la prima de servicios, prima de navidad y vacaciones, cuando no se libró mandamiento de pago por las mentadas diferencias, se insiste.

Cosa distinta es la salvedad que dejó anotada el Juzgado en el sentido de que el mandamiento de pago, por las obligaciones contenida en la sentencia objeto de la ejecución, se hizo **sin perjuicio de que, en la etapa pertinente, resultado del debate probatorio, se determine que al actor le han pagado valores por los mismos conceptos, caso en el cual, se determinaría si había lugar a modificar el mandamiento de pago limitándolo a las diferencias resultantes entre unos y otros.**

Es así como a la hora de liquidar el crédito, en auto del 19 de noviembre de 2018, el Juzgado calculó las mesadas pensionales adeudadas desde que se adquirió el estatus pensional hasta las que se habían causado a la fecha de liquidación, sin descontar lo pagado por Colpensiones y, por consiguiente, sin computar diferencia alguna entre uno y otro valor; **ordenando por ello a Colpensiones descontar de aquella suma lo que ya hubiera pagado**⁸.

3.3.2.3. De otro lado el apelante manifiesta que el Juzgado omitió tener en cuenta la Resolución SUB-33353 de 06 de febrero de 2019, en la que se reconoce una diferencia de \$749.484, cuyo retroactivo, según expone el ejecutante, debe aplicarse al momento de adquirir el status pensional, siendo esa la diferencia que se reclama dentro del proceso ejecutivo.

Al respecto el Tribunal se permite hacer una consideración general en torno a la “actualización” del crédito presentado por la parte ejecutada, *-sin perjuicio de lo expuesto anteriormente con relación a los términos en que se libró el mandamiento de pago y la sentencia de seguir adelante la ejecución, que constituyen base de la liquidación -*, pues fue orden del Juzgado descontar del monto del crédito liquidado en auto del 19 de noviembre de 2018, lo que la ejecutada hubiere pagado al ejecutante

Por tal razón, en definitiva, habría de verificarse lo efectivamente pagado por la ejecutada en favor del ejecutante, partiendo de la liquidación del crédito que modificó y aprobó en auto del 19 de noviembre de 2018.

⁸ Actuación procesal que en criterio del Tribunal desnaturaliza el objeto del trámite de liquidación de crédito, como se advirtió en providencia del 29 de marzo de 2019, dictado dentro del proceso de la referencia.

Así entonces, nuevamente, según el auto del 19 de noviembre de 2018, la liquidación del crédito fue la siguiente:

CONCEPTO	MONTO
Mesadas indexadas (2010-10 a 2014-11)	\$ 95.751.161
Intereses moratorios desde la fecha de adquisición del estatus hasta los 6 meses posteriores a la fecha de ejecutoria de la sentencia ordinaria. (2010-10 a 2014-11).	\$ 1.115.409
Mesadas causadas con posterioridad a los 6 meses siguientes a la ejecutoria de la sentencia ordinaria y hasta el 30 de octubre de 2018.	\$106.061.961
TOTAL	\$202.928.531

Claro está entonces que dicha liquidación corresponde a los valores adeudados desde la exigibilidad de la obligación (octubre de 2010) hasta el **30 de octubre de 2018**, por los conceptos que en el cuadro se especifican.

En la liquidación presentada por Colpensiones, el día **29 de agosto de 2019**, elaborado por el perito Dr. José Jesús Melo Calderón. (Folios 501-551), en primer lugar, se realizó el “CÁLCULO DE LOS VALORES QUE COLPENSIONES ADEUDA AL SEÑOR CARLOS HERNÁN MUÑOZ DELGADO, **DESDE EL 25 DE OCTUBRE DE 2010 HASTA EL 05 DE NOVIEMBRE DE 2014**”⁹ (Folio 510 y SS), que corresponde a la suma de **\$43.168.167**.

En segundo lugar, se hizo el “CÁLCULO DE LOS VALORES QUE COLPENSIONES ADEUDA AL SEÑOR CARLOS HERNÁN MUÑOZ DELGADO, **DESDE EL 05 DE NOVIEMBRE DE 2014 HASTA EL 30 DE OCTUBRE DE 2018**”¹⁰ (Folio 517 y SS), que corresponde a la suma de **\$63.433.354**.

⁹ Negrillas y subrayado del Tribunal.

¹⁰ Negrillas y subrayado del Tribunal.

De la liquidación total restó los valores pagados por Colpensiones mediante las siguientes resoluciones:

- a. Resolución N° GNR 115286 de **abril de 2014**: \$10.601.599
- b. Resolución N° GNR 357053 de **noviembre de 2015**: \$23.252.236.
- c. Resolución N° SUB 309205 de **diciembre de 2018**: \$ 19.400.567.

Liquidación final que arrojó como resultado la suma de **\$10.178.952**, en favor del demandante, que es el resultado de restar \$63.433.354 - \$53.254.402.

De lo anterior el Tribunal advierte lo siguiente:

(i) Tanto la liquidación efectuada por el Juzgado según auto de 19 de noviembre de 2018 y la liquidación del crédito *-actualización-* presentada por la parte ejecutada¹¹, **sólo se hicieron desde el octubre de 2010, hasta 30 de octubre de 2018.**

(ii) Siendo así, lo que la parte ejecutada presentó al Juzgado no es propiamente una actualización del crédito, o como lo denomina el Juzgado una liquidación adicional del crédito, pues, al igual que el Juzgado, calculó lo que debía pagar desde el 25 de octubre de 2010 hasta 30 de octubre de 2018 y descontó del monto total lo que ya había pagado, tal como lo ordenó el Juzgado.

(iii) Es más, según la liquidación de la ejecutada, lo que debió pagar por el periodo liquidado, es \$ 106.601.521, monto que resulta menor al que

¹¹ Advirtiendo que en esta última se incluyó un descuento por lo pagado según Resolución N° SUB 309205 de **diciembre de 2018.**

había liquidado, por el mismo periodo de tiempo, el Juzgado en auto de 19 de noviembre de 2018.

(iv) De lo anterior, fácilmente se concluye que la entidad ejecutada al momento de presentar la actualización de la liquidación del crédito, desconoce lo previsto por el numeral 4° del art. 446 de la Ley 1564 de 2012, pues no se toma como base de la actualización la liquidación que está en firme.

(v) Lo que la entidad ejecutada presentó al Juzgado se trataría entonces de una nueva liquidación del crédito.

(vi) Siendo así, NO puede entenderse que la entidad ejecutada cumplió con el requisito previsto en el inciso segundo del art. 461 de la Ley 1564 de 2012, para efectos de solicitar -o resolver por parte del Juzgado- la terminación del proceso por pago total de la obligación, en tanto, se insiste, no presentó liquidación adicional del crédito -o actualización del crédito- acogiéndose a las reglas previstas por el art. 446 de la Ley 1564 de 2012.

Si no existe la liquidación adicional del crédito, tal como exige el art. 461 de la Ley 1564 de 2012, el Juzgado no ha podido resolver sobre la terminación del proceso.

En consecuencia, el Tribunal en esta instancia, si bien resolverá revocar el auto que dio por terminado el proceso, como consecuencia de la aprobación la liquidación adicional del crédito presentada por la parte ejecutada, no podrá decidir sobre la modifica dicha liquidación, en tanto que, como se dijo, en criterio del Tribunal, no podrá entenderse como

actualización del crédito la liquidación presentada por la parte ejecutada según escrito del día **29 de agosto de 2019**, elaborado por el perito Dr. José Jesús Melo Calderón.

A lo anterior debe agregarse que el Código General del Proceso eliminó la posibilidad que preveía el Código de Procedimiento Civil sobre la liquidación del crédito a instancia oficiosa del Juez (a través de la Secretaría); hoy solamente las partes están llamadas a **presentar** la liquidación (o actualización) del crédito, según lo prevé art. 446 de Ley 1564 de 2012.

De modo que corresponde a las partes, presentar en debida forma la actualización del crédito, para los efectos previsto en el art. 461 de la Ley 1654 de 2012.

3.4. Consideraciones Adicionales.

3.4.1. Valga aclarar que con lo expuesto el Tribunal NO pretende que se desconozcan los pagos efectuados por la parte ejecutada en favor del ejecutante, ni pretender que no se hagan dichos descuentos de la liquidación que hizo el Juzgado. Sí quiere con ello advertir el Tribunal que la liquidación del crédito, tiene como base el auto que libró mandamiento de pago y en este caso, la sentencia de seguir adelante la ejecución, en la que no se ordenó el pago de diferencia entre mesadas pensionales pagadas y las que se debieron reconocer, sin embargo, para efecto de la liquidación sí deben calcularse.

3.4.2. Revisado el expediente, desde inicio del trámite incluso, no resulta claro para el Juzgado cuál es el monto adeudado por la ejecutada conforme a la obligación contenida en la sentencia el 03 de abril de 2014 y conforme se libró mandamiento de pago. Tema que tampoco resulta claro para la parte ejecutante.

3.4.3. Es deber del Juez de asegurarse que la liquidación del crédito corresponda con la realidad y que sea congruente a los lineamientos previamente fijados en el mandamiento de pago y ratificados en la sentencia ejecutiva. Dicha potestad encuentra también una regulación normativa de carácter procesal de obligatoria aplicación, *so pena* de incurrir en violación de los derechos de defensa, contradicción y debido proceso de las partes.

3.4.4. Valga recordar que las etapas procesales son preclusivas impidiendo entonces el regreso a momentos procesales ya extinguidos y consumados y las decisiones en ellas tomadas quedan en firme en tanto concurren las condiciones previstas por la ley.

3.5. CONCLUSIONES.

3.5.1. En definitiva, la parte demandada NO cumplió con los requisitos previsto por el art. 461 de la Ley 1564 de 2012, para efectos de resolver sobre la terminación del proceso, como contrariamente lo advierte el Juzgado.

3.5.2. Por las razones expuestas es pertinente revocar el auto de fecha 05 de noviembre de 2019, según los argumentos expuestos por la parte

ejecutante en el recurso de apelación, los cuales se acogen de manera parcial.

3.6. Finalmente anota el Tribunal que ha venido examinado el presente asunto y de esa manera la decisión, desde el momento inmediato a la recepción del expediente. Se trata de un asunto complejo en sí. Sumado a ello el Despacho ha tramitado acciones constitucionales y asuntos a los que la ley impone prelación (Ejemplo: Acciones de nulidad electoral, entre otras). De tal manera que el Tribunal considera que no ha requerido peticiones de impulso, máxime cuando, a pesar la carga laboral que el Despacho soporta, hace ingentes y sobrehumanos esfuerzos para tratar de dar trámite a todos los asuntos a su cargo en el menor tiempo posible. Lo anterior frente al impulso presentado por Colpensiones¹².

Por lo expuesto **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO,**

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR el auto de fecha 05 de noviembre de 2019 conforme a la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, por Secretaría del Tribunal, remitir el expediente al Juzgado de origen.

TERCERO: Déjese las notas del caso en el programa informático “Justicia Siglo XXI”.

¹² Anótase que, para la fecha de la petición de impulso, el proyecto de decisión se encontraba ya en examen final. Ello pese a que la adopción de la decisión haya quedado supeditada a la suspensión de términos judiciales a la que anteriormente se aludió.

Resuelve apelación auto que termina el proceso por pago.
52-001-33-33-007-2016-00225-02 (8854)
Carlos Hernán Muñoz Delgado Vs. COLPENSIONES
Archivo: 2016-225 (8854) Recurso de Apelación-Ejecutivo – Auto termina el proceso.

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: Nulidad y Restablecimiento del Derecho.
Radicado: 52-001-33-33-001-2014-00003-01. (4447).
Demandante: Maura Elena Nates de Ortiz.
Demandado: CAPRECOM.
Instancia: Segunda.

Tema:

– Incorpora prueba al proceso.

Auto 2020-303-S.O.

San Juan de Pasto, tres (3) de julio de dos mil veinte (2020).

Encontrándose el asunto en estudio de este Despacho para emitir sentencia, encuentra el Tribunal que obra dentro del proceso el expediente administrativo del causante el señor Luis Constantino Ortiz, el cual fue allegado por la Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales mediante escrito radicado el 17 de abril de 2017 y que reposa en medio magnético (Fls. 173-176). Considera el Tribunal necesario incorporar al expediente dicha prueba.

En mérito de los expuesto el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO,**

RESUELVE:

PRIMERO: Tener como prueba documental el expediente administrativo del causante el señor Luis Constantino Ortiz, el cual reposa en medio magnético (Fls. 173-176). Esta prueba se entiende incorporada al expediente, la cual será valorada en la sentencia y se les dará el valor probatorio que en derecho corresponda.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado