



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

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

FECHA: 02/09/2020

Páginas 1

No. Proceso	Clase de proceso	Demandante	Demandado	Descripción Actuación	Cuadernos
520012333000 2020-00520-00	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	MUNICIPIO DE PROVIDENCIA	DECRETO No. 186 DEL 27 DE ABRIL DE 2020	Auto resuelve recurso – No revoca	1
520012333000 2020-00553-00	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	MUNICIPIO DE PROVIDENCIA	DECRETO No. 191 DEL 8 DE MAYO DE 2020	Auto resuelve recurso – No revoca	1
520012333000 2020-00609-00	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	MUNICIPIO DE PROVIDENCIA	DECRETO No. 197 DEL 14 DE MAYO DE 2020	Auto resuelve recurso – No revoca	1
520012333000 2020-00657-00	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	MUNICIPIO DE PROVIDENCIA	DECRETO No. 202 DEL 25 DE MAYO DE 2020	Auto resuelve recurso – No revoca	1
520012333000 2020-00185-00	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	MUNICIPIO DE CUMBITARA	DECRETO 026 DEL 25 DE MARZO DE 2020	Auto termina proceso	1

FECHA: 02/09/2020

Páginas: 2

520012333000 2020-00378-00	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	MUNICIPIO DE CUMBAL	DECRETO 041 DEL 1° DE ABRIL DE 2020	Auto termina proceso	1
520012333000 2020-00508-00	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	MUNICIPIO DE SAN MIGUEL - PUTUMAYO	DECRETO 135 DEL 24 DE MARZO DE 2020	Auto termina proceso	1

**DE CONFORMIDAD CON LO PREVISTO EN EL ART. 201 DEL C.P.A.C.A.,
SE NOTIFICA LAS PROVIDENCIAS NOTIFICADAS HOY 02/09/2020
SE ENTENDERÁN COMO PERSONALES LAS NOTIFICACIONES SURTIDAS A TRAVÉS DEL BUZÓN DE CORREO
ELECTRÓNICO. (C.P.A.C.A. Art 197)**

**OMAR BOLAÑOS ORDOÑEZ
SECRETARIO**



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	: 52-001-23-33-000-2020-00520-00
Accionado	: Decreto No. 186 del 27 de abril de 2020 expedido por la Alcaldía Municipal de Providencia.
Instancia	: Única.
Acción	: Control Inmediato de legalidad de actos.
Radicado	: 52-001-23-33-000-2020-00553-00
Accionado	: Decreto No. 191 del 8 de mayo de 2020 expedido por la Alcaldía Municipal de Providencia.
Instancia	: Única.
Acción	: Control Inmediato de legalidad de actos.
Radicado	: 52-001-23-33-000-2020-00609-00
Accionado	: Decreto No. 197 del 14 de mayo de 2020 expedido por la Alcaldía Municipal de Providencia.
Instancia	: Única.
Acción	: Control Inmediato de legalidad de actos.
Radicado	: 52-001-23-33-000-2020-00657-00
Accionado	: Decreto No. 202 del 25 de mayo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Providencia.
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).*
- *Resuelve recurso de reposición propuesto por el Ministerio Público contra el auto que avocó conocimiento.*
- *No reponen la decisión.*

Auto N° 2020-465-SO

San Juan de Pasto, primero (1) de septiembre de dos mil veinte (2020).

I. ANTECEDENTES.

1. Por reparto correspondió conocer del control inmediato de legalidad sobre los decretos **186 de 27 de abril de 2020; 191 del 8 de mayo de 2020; 197 del 14 de mayo de 2020 y 202 del 25 de mayo de 2020¹**, expedidos por la Alcaldía Municipal de Providencia – Nariño, remitido a este Tribunal según lo previsto en los arts. 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

2. El Tribunal, en autos del 9 de junio de 2020, resolvió admitir parcialmente a trámite el control inmediato de legalidad, dispuesto en el art. 136 y 185 del CPACA, respecto del art. 5° parágrafos 10 y 11², respectivamente, de los decretos 186 de 27 de abril de 2020; 191 del 8 de mayo de 2020 y 197 del 14 de mayo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Providencia. Y del Decreto 202 del 25 de mayo de 2020, mediante el cual, entre otras medidas, se prorroga la vigencia del Decreto 197 del 14 de mayo de 2020.

3. Frente a dichas providencias el señor Agente del Ministerio Público propuso recurso de reposición, solicitando se revoque la decisión, en tanto que los actos examinados no son susceptibles de ser objeto del medio de control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Hizo referencia a las dos tesis sobre procedibilidad del control inmediato de legalidad, sostenidas por el Consejo de Estado, por ejemplo, en sentencias del 25 de febrero de 1997, radicación número CA-005, que

¹ Por medio del cual, entre otras medidas, se prorroga la vigencia del Decreto 197 del 14 de mayo de 2020.

² "PARÁGRAFO II. Durante el aislamiento preventivo obligatorio no se expedirán nuevas licencias de construcción".

avala una tesis restringida y, de otro lado, el Auto de fecha 15 de abril de 2020, auto interlocutorio No. O-296-2020, radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00, que donde se expuso una tesis amplia.

Respecto del caso concreto precisó que los “decretos No. 420, 457 y 431 de 2020, dictados por el Presidente de la República, tienen por objeto ordenar un aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes de la República, así como impartir instrucciones a las autoridades del orden territorial en materia de orden público, en relación con la emergencia sanitaria declarada mediante Decreto 417 de 2020”.

El Ministerio Público expuso las razones por las cuales se aparta de la tesis amplia frente al control inmediato de legalidad, entre ellas, (i) por el desconocimiento del principio de reserva de ley; (ii) no es dable a la autoridad judicial modificar o ampliar el objeto del medio de control inmediato de legalidad consagrado en una ley estatutaria, so pretexto de proteger el derecho a la tutela judicial efectiva; (iii) el derecho de tutela judicial efectiva puede garantizarse a través del medio de control de simple nulidad; (iv) mediante Acuerdo PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020, dispuso el levantamiento de la suspensión de términos, de los medios de control de simple nulidad y nulidad por inconstitucionalidad contra actos administrativos dictados desde la declaratoria de emergencia sanitaria; (v) se trata de un auto interlocutorio y no existe sentencia de unificación que haya modificado el objeto del medio de control.

Finalmente, concluyó que “(...) ni formal ni materialmente el acto aquí enjuiciado, resulta ser desarrollo de un decreto legislativo, sino un

reglamento proferido en ejercicio de competencias ordinarias en materia policiva por parte del Alcalde municipal”.

II. CONSIDERACIONES.

1. 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-.*

2. El Despacho ha acogido el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal pese a no compartirlo, por las razones que pasan a anotarse:

2.1. Se comparte el criterio del Consejo de Estado³ expuesto en la providencia de 15 de abril de 2020, según el cual ha de “entenderse que cuando los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA se refieren al control inmediato de legalidad de las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», **incluyen a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, así no pendan**

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

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.

2.2. 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).

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

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

⁴ CONSEJO DE ESTADO- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A. Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Bogotá, D. C., quince (15) de abril de dos mil veinte (2020). Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00.

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

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

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

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.

3. Frente al **caso concreto**, nótese que la admisión del asunto fue de manera parcial, únicamente respecto de lo previsto en los parágrafos 10 y 11 de cada Decreto objeto de control, respectivamente. Esto es, únicamente respecto de la decisión de suspender una actuación administrativa en lo relacionado con la expedición de nuevas licencias de construcción.

Contrario a lo considerado de manera general por parte del Ministerio Público, la decisión del Ejecutivo municipal sí comporta el ejercicio de una facultad extraordinaria, otorgada en el marco del Estado de Excepción decretado por el Gobierno Nacional, más precisamente de la

prevista por el art. 6° del Decreto 491 de 28 de marzo de 2020, aún cuando este Decreto no se haya citado como fundamento en el que es objeto de control, en tanto, valga anotar, todos los actos administrativos de la referencia se expidieron de manera **posterior** a aquél.

De otro lado, la procedibilidad del medio de control sobre el Decreto 202 de 2020, es en tanto que, como se dijo, prorroga la vigencia del Decreto 197 del 14 de mayo de 2020.

4. Valga referir que en otros asuntos en los que el Tribunal admitió conocimiento parcial en cuanto a la suspensión de términos administrativos⁷, como ejercicio de una facultad extraordinaria en el marco del Estado de Excepción, el Ministerio Público, contradictoriamente, ha sostenido que esos Decretos sí son objeto de control, teniendo en cuenta lo previsto por el art. 6° del Decreto 491 de 28 de marzo de 2020.

5. Por lo expuesto, el Tribunal se abstendrá de reponer la decisión contenida en autos de 9 de junio de 2020, en todos los asuntos de la referencia.

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

RESUELVE:

⁷ Control de Legalidad Radicado N° 52001-23-33-000-2020-00856-00.

PRIMERO: CONFIRMAR los autos del 9 de junio de 2020, dictado dentro de los procesos 52-001-23-33-000-2020-00520-00; 52-001-23-33-000-2020-00553-00; 52-001-23-33-000-2020-00609-00 y 52-001-23-33-000-2020-00657-00, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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- 2020-00185 -00.
Acto Administrativo	: Decreto 026 del 25 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Cumbitara-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 026 del 25 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Cumbitara-Nariño, “POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO No. 025 DE MARZO 23 DE 2020 POR MEDIO DEL 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 CUMBITARA”.*
- *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 – Posterior de haberse pasado el asunto con proyecto de sentencia para revisión.*

Auto N° 2020-462-SO

San Juan de Pasto, primero (1) de septiembre de dos mil veinte (2020).

I. ANTECEDENTES.

Por reparto correspondió conocer del control inmediato de legalidad sobre el del Decreto 026 del 25 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Cumbitara - Nariño, *“POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO No. 025 DE MARZO 23 DE 2020 POR MEDIO DEL 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 CUMBITARA”*, 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 del 24 de junio de 2020, respecto del proyecto de sentencia que se pasó a discusión del asunto de la referencia, en concordancia con considerado en salas virtuales del 11 de mayo y 4 de junio de 2020, en cuanto a la procedibilidad de adelantar control inmediato de legalidad, en este estado del proceso se advierte que, si bien el Decreto 026 del 25 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 ningún decreto legislativo expedido con ocasión a esta declaratoria y por lo tanto no constituye una facultad extraordinaria que tenga origen en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, razón por la cual, hay lugar a declarar por terminado el proceso.

2. 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-.

3. Para el caso, el Decreto municipal no desarrolla el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, en tanto, cuya vigencia resulta posterior.

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, llevándolo hasta la etapa de sentencia, 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 026 del 25 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Cumbitara - Nariño, “POR EL CUAL SE MODIFICA EL DECRETO No. 025 DE MARZO 23 DE 2020 POR MEDIO DEL 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 CUMBITARA”, remitido 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 : 52-001-23-33-000-2020-00378-00.
Acto Administrativo : Decreto 041 del 1º de abril de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de Cumbal – (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 041 del 1 de abril de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA EL CIERRE DE TODOS LOS ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO DE MANERA TEMPORAL 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 – Después de que el asunto de pasara a Sala de Decisión con proyecto de fallo.*

Auto N° 2020-463-SO

San Juan de Pasto, primero (01) de septiembre de dos mil veinte (2020).

I. ANTECEDENTES.

Por reparto correspondió conocer del control inmediato de legalidad sobre el Decreto 41 del 1º de abril de 2020, *“POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA EL CIERRE DE TODOS LOS ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO DE MANERA TEMPORAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*, remitido por el Municipio de Cumbal - 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 del 24 de junio de 2020, respecto del proyecto de sentencia que se pasó a discusión del asunto de la referencia, en concordancia con considerado en salas virtuales del 11 de mayo y 4 de junio de 2020, en cuanto a la procedibilidad de adelantar control inmediato de legalidad, en este estado del proceso se advierte que, si bien el Decreto 41 del 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 desarrolla ningún decreto legislativo expedido con ocasión a esta declaratoria y por lo tanto no constituye una facultad extraordinaria que tenga origen en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, razón por la cual, hay lugar a declarar por terminado el proceso.

2. 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-.

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

3.1. 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 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

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

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.

3.2. 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).

3.3. 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

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.

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 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

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.

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. 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 y advirtió la necesidad de decretar una medida cautelar de urgencia, respecto de la medida adoptada por el Decreto municipal en su Artículo Tercero, en el sentido de *“suspender el pago de Más Familias en Acción y Enlace Adulto Mayor a fin de evitar la propagación del virus en el Municipio”*, lo cual, en criterio del Tribunal, pese a no desconocer el objetivo que tiene la medida, lo cierto es que resultaba violatoria de derechos fundamentales de quienes hacen parte de aquella población beneficiada con un programa social, considerando la situación especial de pandemia, por lo que el Tribunal, además, adoptó medidas de protección; sin que ello, claro está, conforme a lo previsto por el art.229 de la Ley 1437 de 2011, la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

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, llevándolo hasta la etapa de sentencia. No obstante, ahora, acogiendo el criterio mayoritario de la Sala Plena del Tribunal que respetuosamente no se comparte, y lo expuesto 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. A tal decisión se subsume la medida cautelar de urgencia decretada por el Tribunal, dentro del asunto de la referencia, con auto del 17 de abril de 2020.

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

R E S U E L V E:

PRIMERO: DECLARAR terminado del proceso de control de legalidad sobre el Decreto 41 del 1º de abril de 2020, “*POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA EL CIERRE DE TODOS LOS ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO DE MANERA TEMPORAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*”, remitido por el Municipio de Cumbal - 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.

A la anterior decisión se subsume la medida cautelar de urgencia decretada por el Tribunal, dentro del asunto de la referencia, con auto del 17 de abril de 2020, ordinales CUARTO y QUINTO.

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- 2020-00508 -00.
Acto Administrativo	: Decreto 135 del 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal San Miguel – Putumayo.
Instancia	: Única.

Temas:

- *Control inmediato de legalidad de actos (Art. 20 de la Ley 137 de 1994 y Arts. 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011). Decreto 135 del 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de San Miguel, “Por medio del cual se adoptan medidas preventivas para los funcionarios de la alcaldía del Municipio de SAN MIGUEL LA DORADA PUTUMAYO”.*
- *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 – Posterior de haberse pasado el asunto con proyecto de sentencia para revisión.*

Auto N° 2020-464-SO

San Juan de Pasto, primero (1) de septiembre de dos mil veinte (2020).

I. ANTECEDENTES.

Por reparto correspondió conocer del control inmediato de legalidad sobre el del Decreto 135 del 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de San Miguel - Putumayo, *“Por medio del cual se adoptan medidas preventivas para los funcionarios de la alcaldía del Municipio de SAN MIGUEL LA DORADA PUTUMAYO”*, según lo previsto en los arts. 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 del 7 de agosto de 2020, respecto del proyecto de sentencia que se pasó a discusión del asunto de la referencia, en concordancia con considerado en salas virtuales del 11 de mayo y 4 de junio de 2020, en cuanto a la procedibilidad de adelantar control inmediato de legalidad, en este estado del proceso se advierte que, si bien el Decreto 135 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 ningún decreto legislativo expedido con ocasión a esta declaratoria y por lo tanto no constituye una facultad extraordinaria que tenga origen en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, razón por la cual, hay lugar a declarar por terminado el proceso.

2. 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-.

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

3.1. 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).

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

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.

3.2. 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).

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

² CONSEJO DE ESTADO- SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A. Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Bogotá, D. C., quince (15) de abril de dos mil veinte (2020). Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00.

³ [26] 26 Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-

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

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

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.

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. 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, llevándolo hasta la etapa de sentencia, 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 135 del 24 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Municipal de San Miguel - Putumayo, *“Por medio del cual se adoptan medidas preventivas para los funcionarios de la alcaldía del Municipio de SAN MIGUEL LA DORADA PUTUMAYO”*, remitido 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