



Tribunal Administrativo de Nariño Sala Unitaria de Decisión

MAGISTRADO PONENTE EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS

San Juan de Pasto, veintinueve (29) de mayo de dos mil veinte (2020)

INSTANCIA : ÚNICA
MEDIO DE CONTROL : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
RADICACIÓN : 2020 -00277
ACTO A REVISAR : DECRETO 043 DEL 24 DE MARZO DE 2020
ALCALDÍA MUNICIPAL DE ILES (N)
ASUNTO : REVOCA Y SE ABSTIENE DE HACER EL
CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

AUTO INTERLOCUTORIO

El Tribunal Administrativo de Nariño en Sala Unitaria, procede a resolver sobre el control inmediato de legalidad iniciado frente al Decreto N° 043 del 24 de marzo de 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE ILES NARIÑO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*”, proferido por el Alcalde Municipal de Iles (N), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

I. PARTE DESCRIPTIVA

1. IDENTIFICACIÓN DEL TEMA DE DECISIÓN

1.1. Antecedentes procesales

- (i) El 30 de marzo de 2020, se remitió al Tribunal Administrativo de Nariño, el Decreto N° 043 del 24 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde Municipal de Iles (N), con el fin de que se realice el respectivo control inmediato de legalidad.
- (ii) Mediante auto proferido el 1° de abril de 2020, este despacho procedió a avocar conocimiento del mencionado acto y dispuso adelantar el trámite previsto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, ordenando, entre otras cosas, la publicación por el término de 10 días de un aviso a la comunidad en la página web de la Rama Judicial – Medidas Covid 19¹, respecto de lo cual únicamente se pronunció la Gobernación de Nariño.
- (iii) Posterior a ello, se corrió el traslado concedido al Ministerio Público para que rinda su concepto, y surtido lo anterior, la Secretaría de la

¹ <https://www.ramajudicial.gov.co/web/control-de-legalidad-tribunal-administrativo-de-narino/avisos>

Corporación el 11 de mayo de 2020 pasó el asunto a despacho para que se dicte el respectivo fallo.

- (iv) Encontrándose el asunto para resolver de fondo, este despacho acoge lo decidido por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño, en sesión virtual extraordinaria celebrada el 11 de mayo de 2020, tal como se pasa a explicar.

1.2. Acto sometido a control inmediato de legalidad

Mediante Decreto N° 043 del 24 de marzo de 2020, el Alcalde Municipal de Iles (N), en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las contenidas en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Ley 1751 de 2015, Ley 1523 de 2012, así como en el artículo 209, el numeral 1° del artículo 305 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015, y en cumplimiento de lo ordenado en la Resolución N° 385 de 2020 y en los Decretos N° 417 y 440 de 2020, declaró la urgencia manifiesta, con el objeto de prevenir y contener la propagación del contagio por COVID-19 en el territorio municipal.

En concreto, a través del acto en mención, el Alcalde Municipal de Iles (N), autorizó la celebración de actos y contratos que tengan la finalidad de conjurar, adquirir, reparar, atender, mejorar y preservar el orden público, así como las necesidades en materia de salubridad y dotación hospitalaria, ordenando para tales efectos, a la Tesorería Municipal efectuar los movimientos presupuestales necesarios para conjurar la situación que motiva la urgencia manifiesta, previniendo además sobre la remisión de tales actuaciones ante la Contraloría Departamental de Nariño.

1.3. Intervenciones

1.3.1. Gobernación de Nariño²

Analiza la competencia del Alcalde para expedir el acto sometido a control, las formalidades del mismo, así como la conexidad y proporcionalidad entre el acto administrativo local y los decretos legislativos N° 417 y 440 de 2020, en los que se sustenta, para concluir que *“procede la declaratoria de legalidad del Decreto 043 de marzo 24 de 2020 expedido por el alcalde del municipio de Iles, por cuanto éste fue expedido en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos Legislativos emitidos por el gobierno nacional, sin exceder ni restringir las disposiciones legales que reglamenta, así como ninguna otra disposición de rango legal y constitucional”*.

2. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO³

Dentro del término concedido para el efecto, la Delegada del Ministerio Público ante esta Corporación – Procuradora 156 Judicial II para Asuntos Administrativos - allegó el respectivo concepto, haciendo referencia al marco normativo y jurisprudencial de los estados de excepción y del control inmediato de legalidad,

² Documento 4 del expediente electrónico

³ Documento 5.1. Ibídem

así como a su naturaleza y procedencia, con base en lo cual concluyó que el Decreto N° 043 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Iles (N), “desarrolla (...) lo preceptuado en el Decreto Ley 440 de 2020 “Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”, razón por la que solicita se declare su legalidad.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

II.1. Competencia

De conformidad con lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994; los artículos 136, 151- 14 y 185-1 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, corresponde al Tribunal Administrativo de Nariño, conocer en única instancia, del control inmediato de legalidad del acto administrativo remitido por la Administración Municipal de Iles (N) en el asunto de la referencia.

II.2. El control inmediato de legalidad en el marco del estado de excepción denominado “Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

De conformidad con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 Estatutaria de los Estados de Excepción en concordancia con los artículos 136 y 151 del C.P.A.C.A., el control inmediato de legalidad es el medio jurídico 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”, previsto en la Constitución Política para examinar las medidas de carácter general que se emitan en ejercicio de la función administrativa, y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

Interpretando dicha normativa, el Consejo de Estado señaló ciertos requisitos para la procedibilidad del medio de control en comento, indicando:

(i) “Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal”;

(ii) “Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante **la potestad reglamentaria**, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general”;

(iii) “Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política)”⁴.
(Subraya fuera de texto)

⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: Hernando Sánchez Sánchez, decisión de veintiséis (26) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00.

Requisitos los anteriores que han sido reiterados por la Alta Corporación en recientes pronunciamientos⁵, con ocasión del estado de emergencia Económica, Social y Ecológica declarada en dos oportunidades por el Gobierno Nacional⁶, de los cuales se destaca el siguiente aparte contenido en el auto del 8 de mayo de 2020 con ponencia del Magistrado Ramiro Pazos Guerrero:

“Ahora bien, cuando los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA hacen alusión al control judicial de las “medidas de carácter general”, no se están refiriendo a todas las manifestaciones formales e informales de la actividad administrativa que se profieren en tiempos de normalidad, sino que el control inmediato de legalidad previsto en esas disposiciones y ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo recae en disposiciones que, en tiempos de excepción, reúnen dos presupuestos: i) subjetivo (autoridad que lo expide), que el acto formal o informal sea expedido por una autoridad del nivel nacional o territorial; y ii) objetivo (situación fáctica en la que se establezca objeto, causa, motivo y finalidad), que el acto sea general, se expida en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos durante el estado de excepción”. (Subraya fuera de texto)

Sobre el último de los requisitos citados, es preciso advertir que la procedencia del control inmediato de legalidad se encuentra sujeta a que el acto administrativo objeto de estudio contenga disposiciones que estén encaminadas a permitir la ejecución o aplicación de un decreto legislativo, pues en ello consiste su desarrollo, con lo que quedan excluidos del referido control las medidas que emiten las autoridades, ya sean del orden departamental o municipal, con base en las competencias que les otorga la Constitución, las leyes y los decretos reglamentarios del orden nacional, para ejecutar disposiciones diferentes a las que tienen el carácter de legislativas, proferidas por el gobierno nacional, con ocasión de las facultades consagradas en los citados artículos 214 y 215 de la Constitución.

Como es sabido el Presidente de la República, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica mediante Decretos 417 y 637 de 2020, con miras a atender la crisis económica y social derivada de la pandemia Covid-19, y en virtud de ello ha expedido varias medidas con carácter legislativo, por lo que en el estado en que se encuentra el presente asunto, corresponde al despacho verificar la naturaleza de los decretos legislativos en los que se fundamentan las disposiciones territoriales que compete estudiar a este Tribunal, pues aquellos deben cumplir con el requisito de conexidad al que hace referencia la Corte Constitucional en sentencia C-723 de 2015, que consiste en *“(i) que la medida de*

⁵ Entre otros pronunciamientos: el proferido el tres (3) de abril de dos mil veinte (2020), radicación número: 11001-03-15-000-2020-00954-00, Consejera Ponente: Marta Nubia Velásquez Rico; el diecisiete (17) de abril de dos mil veinte (2020), radicación número: 11001-03-15-000-2020-01135-00(CA)A, Consejero Ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas; el veinte (20) de abril de dos mil veinte (2020), radicación número: 11001-03-15-000-2020-00960-00(CA)B, Consejera Ponente: María Adriana Marín; el veintidós (22) de abril de dos mil veinte (2020), radicación número: 11001-03-15-000-2020-01225-00(CA)A, Consejero Ponente: César Palomino Cortés; el veintitrés (23) de abril de dos mil veinte (2020), radicación número: 11001-03-15-000-2020-01123-00(CA)A, Consejera Ponente: Rocío Araújo Oñate; el ocho (8) de mayo de dos mil veinte (2020), radicación número: 11001-03-15-000-2020-01467-00, Consejero Ponente: Ramiro Pazos Guerrero.

⁶ Decreto N° 417 del 17 de marzo de 2020 y Decreto 637 N° del 6 de mayo de 2020.

que se trate tenga como finalidad exclusiva la superación del estado de emergencia e impedir la extensión de sus efectos, siendo inadmisibles medidas con finalidades diferentes; y (ii) que dichas medidas tengan una relación directa y específica con los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia”.

II.3. Procedencia del control inmediato de legalidad del Decreto N° 043 del 24 de marzo de 2020

En el caso bajo estudio, el Señor Alcalde de Iles (N) remitió el Decreto N° 043 del 24 de marzo de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE ILES NARIÑO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”* para que se haga el respectivo control de legalidad.

Las anteriores medidas fueron tomadas en ejercicio de las atribuciones constitucionales y legales que le confiere la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Ley 1751 de 2015, Ley 1523 de 2012, así como en el artículo 209, el numeral 1° del artículo 305 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015, y en cumplimiento de lo ordenado en la Resolución N° 385 de 2020 y en los Decretos N° 417 y 440 de 2020, declaró la urgencia manifiesta, con el objeto de prevenir y contener la propagación del contagio por COVID-19 en el territorio municipal.

En la parte motiva del acto administrativo en estudio, se hace referencia a la necesidad de declarar la urgencia manifiesta con el fin de viabilizar la contratación sin dilaciones de bienes y servicios indispensables para atender adecuadamente la situación de emergencia, por lo que se autorizó la celebración de actos y contratos que tengan la finalidad de conjurar, adquirir, reparar, atender, mejorar y preservar el orden público, así como las necesidades en materia de salubridad y dotación hospitalaria, ordenando para tales efectos, a la Tesorería Municipal efectuar los movimientos presupuestales que se requieran para conjurar las condiciones en las que nos encontramos; todo lo cual se traduce en el uso de una figura de orden legal establecida en el Estatuto de Contratación Pública.

También se observa que entre las normativas invocadas en el Decreto N° 043 del 24 de marzo de 2020, se encuentra el decreto legislativo N° 417 del 17 de marzo de 2020, *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*, la Resolución N° 385 de 2020 *“Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”* y el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”*.

En este punto cabe destacar que, si bien tanto la declaratoria de emergencia sanitaria contenida en la Resolución N° 385 de 2020 como la declaratoria del estado de excepción (Decreto 417 de 2020), están relacionadas con la pandemia denominada COVID 19, lo cierto es que tienen distintas finalidades, toda vez que la primera imparte una serie de medidas sanitarias dirigidas a evitar la propagación del virus, mientras que el segundo se profiere con el fin de conceder facultades extraordinarias al ejecutivo en la adopción de mecanismos tendientes a conjurar os efectos de la emergencia.

En el mismo sentido, ha de tenerse en cuenta que si bien el acto administrativo bajo estudio, también menciona lo dispuesto en el Decreto N° 440 de 2020, lo cierto es que el artículo 7° de dicha disposición, se remite en forma expresa a lo indicado en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, cuyo contenido permite inferir que la urgencia manifiesta procede tanto en circunstancias de normalidad constitucional o con ocasión de un estado de excepción, trayendo consigo una intervención de orden fiscal⁷, todo lo cual la excluye de ser susceptible de control inmediato de legalidad, dado el sustento legal en que se soporta y por el hecho de no estar consagrada o desarrollar un decreto legislativo.

En ese orden de ideas, observa el despacho que aunque el Decreto N° 043 del 24 de marzo de 2020, fue dictado durante la vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica adoptada mediante el Decreto N° 417 del 17 de marzo de 2020, y que en su contenido se cita el Decreto N° 440 de 2020, lo cierto es que el acto sometido a control inmediato de legalidad, no desarrolla dichos mandatos legales, por el contrario, de su texto se puede apreciar cómo en virtud de la situación especial se acudió a lo reglado en las facultades expresas para los Alcaldes, esto es, al ejercicio de competencias ordinarias, que se encuentran consagradas en las facultades constitucionales y legales mencionadas líneas atrás, las mismas que fueron expedidas con anterioridad a la declaratoria del estado de excepción.

Así las cosas, teniendo en cuenta que el decreto remitido en la presente causa por la Alcaldía Municipal de Iles (N), no es susceptible del control inmediato de legalidad, la Sala se abstendrá de realizar dicho análisis, revocando el auto que lo avocó.

En todo caso, como se indicó con anterioridad, ello no implica que dicho acto administrativo no pueda ser censurado posteriormente a través del medio de control de nulidad, el cual, a diferencia del dispuesto en el artículo 136 del C.P.A.C.A., no es automático ni puede adelantarse de oficio.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**, en Sala Unitaria, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR el auto de fecha 1° de abril de 2020 mediante el cual se **AVOCÓ** el control inmediato de legalidad respecto del Decreto N° 043 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Iles (N), por las razones expuestas.

SEGUNDO: ABSTENERSE de realizar el control inmediato de legalidad respecto del Decreto N° 043 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Iles (N), de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

⁷ Consagrado en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993

TERCERO: Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea notificada por vía electrónica al Alcalde Municipal de Iles (N), al Ministerio Público y demás intervinientes, así mismo, deberá publicarse en el portal web de la Rama Judicial – Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

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

NOTIFÍQUESE, COMUNIQUESE Y ARCHÍVESE EL EXPEDIENTE

(Firmado el original)
EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
Magistrado