

Tribunal Administrativo de Nariño Sala Unitaria de Decisión

MAGISTRADO PONENTE EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS

San Juan de Pasto, lunes, primero (01) de junio de dos mil veinte (2020)

INSTANCIA : ÚNICA

MEDIO DE CONTROL : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

RADICACIÓN : 2020 -00156 / 2020-00343

REFERENCIA : DECRETO 135 DE 21 DE MARZO DE 2020 Y
157 DE 3 DE ABRIL DE 2020 DE LA
ALCALDÍA MUNICIPAL DE PROVIDENCIA

ASUNTO : ACUMULA PROCESOS / DECLARA
IMPROCEDENTE MEDIO DE CONTROL

AUTO INTERLOCUTORIO

El Tribunal Administrativo de Nariño en Sala Unitaria, procede a resolver conjuntamente sobre el control inmediato de legalidad iniciado frente al Decreto 135 del 21 de marzo de 2020, “*Por medio del cual se limita transitoriamente el libre tránsito de vehículo automotores y personas dentro del territorio urbano y rural en el municipio de Providencia – Nariño, por causa de la emergencia sanitaria declarada por Coronavirus COVID 19*” y al Decreto 157 de 3 de abril de 2020, “*Por medio del cual se establecen medidas extraordinarias e inmediatas sobre aislamiento obligatorio preventivo relacionadas con la pandemia ocasionada por COVID 19, en el Municipio de Providencia-Nariño en cumplimiento de la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social*”, proferidos por el Alcalde Municipal de Providencia (N)¹, 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

- (i) El 29 de marzo de 2020, se remitió al Tribunal Administrativo de Nariño, el Decreto 135 del 21 de marzo de 2020, “*Por medio del cual se limita transitoriamente el libre tránsito de vehículo automotores y personas dentro del territorio urbano y rural en el municipio de Providencia – Nariño, por causa de la emergencia sanitaria declarada por Coronavirus COVID 19*”, expedido por

¹ El estudio se efectuará de manera conjunta en virtud de la conexidad que se desprende de la lectura de los Decretos N°. 135 de 2020 y N°. 157 de 2020, proferidos por el Alcalde Municipal de Providencia, toda vez que se tratan de medidas de restricción de la circulación y de aislamiento obligatorio, fundamentadas en similar normativa y proferidas por la misma autoridad territorial.

el Alcalde Municipal de Providencia, con el fin de que se realice el respectivo control inmediato de legalidad.

Posteriormente, el 3 de abril de 2020, se remitió al Tribunal Administrativo de Nariño, el Decreto 157 del 21 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se establecen medidas extraordinarias e inmediatas sobre aislamiento obligatorio preventivo relacionadas con la pandemia ocasionada por COVID 19, en el Municipio de Providencia-Nariño en cumplimiento de la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social”*, proferido por el Alcalde Municipal de Providencia.

- (ii) Mediante autos de 1° de abril de 2020² y 6 de abril de 2020³, respectivamente, este despacho procedió a avocar conocimiento de los mencionados actos 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 19⁴, observándose únicamente el pronunciamiento del Ministerio de Interior y la Gobernación de Nariño.
- (iii) Posterior a ello, dentro del proceso 2020-00156, se corrió el traslado concedido al Ministerio Público para que rinda su concepto, y surtido lo anterior, la Secretaría de la Corporación, el 11 de mayo de 2020 pasó el asunto a despacho para que se dicte el respectivo fallo.

A su turno, dentro del proceso 2020-00343, también se remitió el expediente a la Agente del Ministerio Público para que emita el respectivo concepto. En seguida, el 12 de mayo de 2020, Secretaría pasó el expediente a despacho para decidir de mérito.

- (iv) Encontrándose los asuntos referidos 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. Actos sometidos a control

- Proceso 2020-00156

Mediante Decreto N° 135 del 21 de marzo de 2020, el Alcalde Municipal de Providencia (N), en uso de las atribuciones constitucionales y legales que le confiere el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 1801 de 2016 y la Ley 1751 de 2015, adoptó medidas de orden público que limitan transitoriamente la libre circulación de automotores y personas dentro del municipio de Providencia (N), por causa de la emergencia sanitaria declarada por Coronavirus Covid - 19.

En concreto, el Decreto en estudio ordenó limitar el libre tránsito vehicular y personal, y establece excepciones a dicha medida.

- Proceso 2020-00343

² Avocó conocimiento del Decreto N°. 135 de 2020.

³ Avocó conocimiento del Decreto N°. 257 de 2020.

⁴ <https://www.ramajudicial.gov.co/web/control-de-legalidad-tribunal-administrativo-de-narino/avisos>

A través del Decreto N° 157 del 3 de abril de 2020, el Alcalde Municipal de Providencia (N), en uso de las atribuciones constitucionales y legales que le confieren los artículos 2, 11, 12, 28, 49, 95, 209, 315 de Constitución Política; el artículo 91 de la Ley 1551 de 2012, la ley 1801 de 2016, la ley 9 de 1979, la ley 715 de 2001 y la Resolución No. 385 de Marzo de 2020, igualmente, dispuso directrices de orden público sobre aislamiento preventivo obligatorio relacionado con la pandemia del Coronavirus Covid - 19.

En síntesis, el acto administrativo ordenó el aislamiento preventivo obligatorio en toda la jurisdicción de Providencia (N), estableciendo las respectivas excepciones, prohibió aglomeraciones, restringió algunas actividades comerciales, limitó el acceso al municipio y exhortó a la comunidad a adoptar medidas de autocuidado.

2. INTERVENCIONES

2.1. Proceso 2020-00156

- Ministerio del interior⁵

Consideró que no se debe continuar con el trámite del control inmediato de legalidad en la medida que el Decreto N° 135 del 21 de marzo de 2020 no fue dictado en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos Legislativos dictados por el Presidente de la República en el marco de la declaratoria del Estado de Excepción, sino que se trata de medidas para contener el brote y propagación de la enfermedad Coronavirus COVID-19, dentro de la jurisdicción del municipio de Providencia (N), instrucciones que son de orden público y se expiden en virtud de las facultades constitucionales y legales conferidas al alcalde como primera autoridad de policía del municipio.

- Gobernación de Nariño⁶

Solicitó la declaratoria de legalidad del Decreto N° 135 del 21 de marzo de 2020 del municipio de Providencia, por cuanto fue expedido en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos Legislativos 417 del 17 de marzo de 2020, 440 del 20 de marzo de 2020 y 461 del 22 de marzo de 2020, sin exceder ni restringir las disposiciones legales que reglamenta, así como ninguna otra disposición de rango legal y constitucional.

2.1. Proceso 2020-00343

- Gobernación de Nariño⁷

Estimó que el Decreto N° 157 del 3 de abril de 2020 del municipio de Providencia, se expidió conforme a derecho, puesto que fue proferido en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, Decreto 457 de 2020, sin contradecir normas de orden legal y constitucional.

3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO⁸

⁵ Documento 4. del proceso 2020-00156.

⁶ Documento 5.1. del proceso 2020-00156.

⁷ Documento 4.1. del proceso 2020-00343.

⁸ Documentos 6.1 y 5.1. de los procesos 2020-00156 y 2020-00343, respectivamente.

Dentro del término concedido para el efecto, la Delegada del Ministerio Público ante esta Corporación - Procuradora 156 Judicial II para Asuntos Administrativos - allegó los respectivos conceptos, en los que hace referencia al marco normativo y jurisprudencial del control inmediato de legalidad, así como a su naturaleza y procedencia, con base en lo cual concluyó que el Decreto N° 135 del 21 de marzo de 2020 y el Decreto N°. 157 de 3 de abril de 2020, expedidos por el Alcalde Municipal de Puerres (N), *“lejos de desarrollar para su municipio la Emergencia Económica Social y Ecológica, atiende unas medidas preventivas de Policía, lo que de suyo hace proponer que el mismo, no pueda ser objeto del control inmediato de legalidad, sin que ello signifique desde luego que en otrora pueda ser controvertido a través del medio de control de nulidad simple”*, razón por la cual solicitó declarar improcedente los asuntos en estudio.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

II.1. Cuestión preliminar

De los antecedentes arriba descritos, se colige la conexidad existente entre los Decretos Municipales N°. 135 de 2020 y N°. 157 de 2020, expedidos por el Alcalde Municipal de Providencia (N), puesto que los dos actos administrativos fueron emitidos por la misma autoridad territorial, se fundamenta en similares normas y adoptan medidas de policía, restringiendo la circulación de automóviles y personas en el municipio, con el fin de evitar la propagación de la enfermedad del Covid -19.

En esa medida, se procede a acumular los dos procesos y a estudiar conjuntamente sobre la legalidad de los citados Decretos en la presente providencia.

II.2. 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 de los actos administrativos remitidos por la Administración Municipal de Providencia (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)”⁹.
(Subraya fuera de texto)

Requisitos los anteriores que han sido reiterados por la Alta Corporación en recientes pronunciamientos¹⁰, con ocasión del estado de emergencia Económica, Social y Ecológica declarada en dos oportunidades por el Gobierno Nacional¹¹, 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

⁹ 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.

¹⁰ 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.

¹¹ Decreto N° 417 del 17 de marzo de 2020 y Decreto 637 N° del 6 de mayo de 2020.

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 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 135 de 21 de marzo de 2020 y el Decreto N°. 157 del 3 de abril de 2020

En el caso bajo estudio, el señor Alcalde de Providencia (N) remitió los Decretos N° 135 del 21 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se limita transitoriamente el libre tránsito de vehículo automotores y personas dentro del territorio urbano y rural en el municipio de Providencia – Nariño, por causa de la emergencia sanitaria declarada por Coronavirus COVID 19”* N°. 157 de 3 de abril de 2020 *“Por medio del cual se establecen medidas extraordinarias e inmediatas sobre aislamiento obligatorio preventivo relacionadas con la pandemia ocasionada por COVID 19, en el Municipio de Providencia-Nariño en cumplimiento de la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social”*, para que se haga el respectivo control de legalidad.

En el Decreto N°. 135 de 2020, las medidas fueron tomadas en ejercicio de las atribuciones constitucionales y legales que le confieren el artículo 315 de la Constitución Política de Colombia, la Ley 1801 de 2016¹² y la Ley 1751 de 2015¹³, impartiendo instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria y el mantenimiento del orden público.

A su turno, el Decreto N°. 157 de 2020, se expidió en virtud de los artículos 2, 11, 12, 28, 49, 95, 209, 315 de Constitución Política; el artículo 91 de la Ley 1551 de 2012¹⁴, la ley 1801 de 2016¹⁵, la ley 9 de 1979¹⁶, la ley 715 de 2001¹⁷ y la Resolución No. 385 de Marzo de 2020¹⁸, disponiendo directrices de orden público sobre aislamiento preventivo obligatorio.

¹² *“Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”*

¹³ *“Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”*

¹⁴ *“Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*

¹⁵ *“Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”*

¹⁶ *“por la cual se dictan Medidas Sanitarias”*

¹⁷ *“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”*

¹⁸ *“Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”*.

En la parte motiva de los actos administrativos en estudio, se expresa la necesidad de disponer el cumplimiento de acciones para impedir el contagio y expansión del Coronavirus Covid 19, por consiguiente, adopta medidas relacionadas con el aislamiento preventivo obligatorio para los habitantes del municipio de Providencia, la restricción de la circulación vehicular y personal, la suspensión de ciertas actividades comerciales y contienen ordenes de asepsia y desinfección; todo lo cual se traduce en decisiones proferidas por el Alcalde como autoridad de policía y para preservar el orden público.

También se observa que entre las normativas invocadas en el Decreto N° 135 del 21 de marzo de 2020, se encuentran las Resoluciones N°. 385 de 12 de marzo de 2020 y 407 de 13 de marzo de 2020, expedidas por el Ministerio de Salud y la Protección Social y el Decreto N° 420 del 18 de marzo de 2020, *“Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”*.

Por su parte, el Decreto N°. 157 del 3 de abril de 2020, alude al Decreto 457 del 2020, *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”*.

Respecto a dichos decretos legislativos citados en los actos administrativos objeto de estudio, debe precisarse, que desde el encabezado se indica que su expedición se relaciona con normas relativas a la conservación del orden público -vigentes con anterioridad al Estado de Excepción-, además, se fundamentan en la emergencia sanitaria declarada por la Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020¹⁹, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, la misma que vino a ser complementada por la Resolución N° 453 de 2020, sin que en su texto, se mencione siquiera, el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional mediante Decretos 417 y 637 de 2020.

Así las cosas, cabe destacar, que si bien tanto la declaratoria de emergencia sanitaria contenida en la Resolución N° 385 de 2020 que a su vez fue complementada por la Resolución N° 453 de 2020 en lo que atañe a las medidas sanitarias que se deben adoptar en los establecimientos de comercio, 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 los efectos de la emergencia.

En ese orden de ideas, observa el despacho que aunque los Decretos N° 135 del 21 de marzo de 2020 y N°. 157 del 3 de abril de 2020, fueron dictados durante la vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica adoptada mediante el Decreto N° 417 del 17 de marzo de 2020, lo cierto es que los actos sometidos a control inmediato de legalidad no se expidieron al amparo de un decreto de desarrollo legislativo de estado de excepción, 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

¹⁹ *“Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”*.

ordinarias, que se encuentran consagradas en las disposiciones 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 los decretos remitidos en la presente causa por la Alcaldía Municipal de Providencia, no son susceptibles del control inmediato de legalidad, la Sala se abstendrá de realizar dicho análisis y revocará los autos avocaron conocimiento.

En todo caso, como se indicó con anterioridad, ello no implica que dichos actos administrativos no puedan ser censurados 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: **ACUMULAR** los procesos 2020-00156 y 2020-00343, de acuerdo con lo anotado.

SEGUNDO: **REVOCAR** los autos de 1° y 6 de abril de 2020, mediante los cuales se **AVOCÓ** el control inmediato de legalidad respecto de los Decretos N°. 135 del 21 de marzo de 2020 y N°. 157 del 3 de abril de 2020, respectivamente, expedidos por el Alcalde Municipal de Providencia (N), por las razones expuestas.

TERCERO: **ABSTENERSE** de realizar el control inmediato de legalidad respecto a los Decretos N°. 135 del 21 de marzo de 2020 y N° 157 del 3 de abril de 2020, remitidos por la Alcaldía Municipal de Providencia (N), de conformidad con lo señalado en la parte motiva de este proveído.

CUARTO: Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea notificada por vía electrónica al alcalde del municipio de Providencia (N), al Ministerio Público y demás intervinientes, y a su vez que sea comunicado en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

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

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y ARCHÍVESE EL EXPEDIENTE

(Firmado el original)
EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
Magistrado

