



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO SALA UNITARIA

### MAGISTRADO PONENTE: EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS

San Juan de Pasto, martes, veintiséis (26) de mayo de dos mil veinte (2020)

**REF.:** : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL  
DECRETO 229 DEL 08 DE MAYO DE 2020,  
EXPEDIDA POR EL ALCALDE MUNICIPAL DE  
PASTO (N)

**RADICACIÓN** : 2020 -00636

**ASUNTO** : NO AVOCA CONOCIMIENTO

### AUTO INTERLOCUTORIO

Procede la Sala Unitaria a estudiar el proceso de la referencia, en ejercicio del *Control Inmediato de Legalidad*, previa verificación del cumplimiento de la disposición contenida en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

#### I. CONSIDERACIONES

**1.1.** De conformidad con el Artículo 151 del CPACA, es competencia de los Tribunales Administrativos conocer en UNICA INSTANCIA del Control Inmediato de Legalidad *de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y en desarrollo de los decretos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales*, cuya competencia corresponderá al Tribunal del lugar donde se expidan.

**1.2.** Mediante correo electrónico remitido por la Oficina Judicial de Pasto, correspondió a este Despacho, en virtud del reparto de fecha 22 de mayo de 2020, conocer del asunto de la referencia.

**1.3.** Con el fin de adelantar el examen señalado, se dispondrá dar aplicación al trámite previsto en el artículo 185 del CPACA, en concordancia con lo dispuesto en el inciso 2 del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, que frente a la oportunidad para ejercer el control de legalidad establece:

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

**1.4.** De conformidad con lo anterior, se observa que el acto administrativo susceptible de control, esto es, el Decreto No. 229 del 08 de mayo de 2020, *“Por medio del cual se adoptan las instrucciones impartidas por el presidente de la república a través del decreto 636 de 2020 con el fin de evitar la propagación de la enfermedad del COVID-19 y se adoptan otras disposiciones”*, proferido por el Alcalde del municipio de Pasto, no reúne los requisitos de que tratan las normas anteriormente mencionadas.

**1.5.** Se debe precisar que mediante los Acuerdos PCSJA20-11517 y PCSJA20-11521 y PCSJA20-11526 expedidos por el Consejo Superior de la Judicatura, se suspendió los términos de las actuaciones judiciales y estableció algunas excepciones, no se contempló este medio de control.

**1.6.** No obstante, a través del ACUERDO PCSJA20-11529 25 de marzo de 2020, el Consejo Superior, determinó una excepción a la suspensión de términos en el Consejo de Estado y en los Tribunales Administrativos, y en el artículo 1 resolvió lo siguiente:

*ARTÍCULO 1. Exceptuar de la suspensión de términos adoptada por el Consejo Superior de la Judicatura en los acuerdos PCSJA20-11517, 11521 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad que deben adelantar de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

**1.7.** Así las cosas, habiéndose habilitado los términos para conocer del control inmediato de legalidad de los actos administrativos referenciados el 25 de marzo de 2020, y teniendo en cuenta que el asunto se recibió mediante correo electrónico el 19 de mayo del año en curso, procede el despacho a estudiar la procedencia del medio de control frente al Decreto No. 0229 de 08 de mayo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Pasto. (N).

## **2. Estudio de procedencia de los decretos proferidos en virtud de la declaratoria de Estado de Emergencia**

El artículo 215 de la Constitución Política dispone, que cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, *declarar el Estado de Emergencia* por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

En concordancia, la Ley 137 de 1994 *“Ley Estatutaria de los Estados de Excepción”*, en su artículo 20 ha precisado que; *“Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad 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. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción*

*contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.*" En ese mismo sentido fue desarrollado por el artículo 136<sup>1</sup> de la Ley 1437 de 2011.

Conforme lo anterior, es claro que el medio de control de que trata el artículo 136, solo resulta procedente para aquellos decretos tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

En virtud de la anterior disposición constitucional, el Presidente de la República expidió el Decreto 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"*.

Mediante dicha declaratoria de emergencia, el Presidente de la Republica, con la firma de todos los Ministros, ha expedido varios Decretos que adoptan medidas de orden Legislativo para impedir la extensión de los efectos de la crisis.

### **3. Estudio del acto sometido a control inmediato de legalidad**

El artículo 185 del CPACA, dispone los requisitos formales, y señala que; tan solo se debe aportar copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 ibidem, el cual fue allegado en el escrito respectivo, no obstante, frente a los requisitos de fondo, se advierte que el acto sometido a control de legalidad no cumple con las condiciones mínimas para predicar su procedencia.

El acto administrativo sometido a control, esto es el Decreto No. 229 del 08 de mayo de 2020, *Por medio del cual se adoptan las instrucciones impartidas por el presidente de la república a través del decreto 636 de 2020 con el fin de evitar la propagación de la enfermedad del COVID-19 y se adoptan otras disposiciones*", proferido por el Alcalde de Pasto, si bien se expidió en desarrollo a la declaratoria del estado de emergencia, económico, social y ecológica en todo el territorio Nacional, como consecuencia de la pandemia originada por el COVID-19, mediante la expedición del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 emanado por el Presidente de la República.

El acto administrativo hace alusión a las medidas implementadas por el Alcalde Municipal, en virtud de las atribuciones y competencias que como primera autoridad municipal ostenta.

Al respecto el H. Consejo de Estado, precisó, la diferencia de las medidas adoptadas por la administración y las dictadas en el estado de excepción, a saber;

---

<sup>1</sup> **ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

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

*“Un análisis del control inmediato de legalidad de las disposiciones dictadas en el marco de un estado de excepción exige identificar las distintas clases de "medidas de carácter general" que se profieren en virtud del ejercicio de la función administrativa; es decir, definir el bloque de legalidad interno a partir del cual se ejerce dicho control. En ese orden, se observa que existen normas derivadas de la potestad reglamentaria, actos administrativos de carácter general y actos derivados de la potestad instructiva.*

*Dichas facultades especiales de reglamentación encuentran su fundamento en la autonomía reconocida por la Constitución Política a ciertas autoridades, y están limitadas, materialmente, por el mandato constitucional a cuyo desarrollo están obligados, como formalmente, por las condiciones impuestas para su ejercicio.*

*La potestad de expedir actos administrativos generales, se relaciona con la expresión inherente de la administración de proferir actos unilaterales encaminados a producir efectos jurídicos, y se forma por la concurrencia de elementos de tipo subjetivo (órgano competente), objetivo (presupuestos de hecho a partir de un contenido en el que se identifique objeto, causa, motivo y finalidad, y elementos esenciales referidos a la efectiva expresión de una voluntad unilateral emitida en ejercicio de la función administrativa) y formal (procedimiento de expedición).*

Por lo antes expuesto, es claro que no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del citado Decreto municipal, de acuerdo con lo establecido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, ya que, este fue expedido por el Alcalde del municipio de Pasto, bajo las pautas del Decreto 636 del 15 de mayo, en el cual se ordenó, en virtud de facultades ordinarias, el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Así las cosas y de conformidad con lo anterior, no se encuentra configurado en su plenitud el *presupuesto objetivo* exigido por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, *–que el acto se haya expedido al amparo de un decreto de desarrollo legislativo de estado de excepción–*, por lo que no existe mérito para avocar de oficio el conocimiento a través del control inmediato de legalidad. Se aclara que esta decisión no comporta el carácter de cosa juzgada, pues, no se predicen los efectos procesales de dicha figura en cuanto a su inmutabilidad, vinculación y definición, y en tal medida será pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, conforme al medio de control procedente y en aplicación el procedimiento regido en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

Finalmente, al no cumplirse con los requisitos mínimos necesarios para iniciar el proceso de control automático de legalidad en los términos del numeral 3 del artículo 185 del CPACA, no se avocará conocimiento en el asunto de la referencia.

Teniendo en cuenta que el Consejo Superior de la Judicatura mediante ACUERDO PCSJA20-11518 16 de marzo de 2020 *“Por el cual se complementan las medidas transitorias de salubridad pública adoptadas mediante el Acuerdo 11517 de 2020”* ordena, entre otros, que los funcionarios y empleados judiciales trabajen desde sus casas, se hace necesario adelantar todas las actuaciones que se deriven de esta

providencia a través de *medios electrónicos*, como lo contempla el art. 186 del CPACA<sup>2</sup>.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Nariño, Sala Unitaria,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: NO AVOCAR** el control inmediato de legalidad del Decreto No. 229 del 08 de mayo de 2020, *“Por medio del cual se adoptan las instrucciones impartidas por el presidente de la república a través del decreto 636 de 2020 con el fin de evitar la propagación de la enfermedad del COVID-19 y se adoptan otras disposiciones”*, proferido por el Alcalde de Pasto.

**SEGUNDO:** La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que contra el aludido acto administrativo general, procederá los medios de control pertinentes, en aplicación con el procedimiento regido en nuestra codificación procedimental y contenciosa administrativa o demás normas concordantes, en el evento que sea demandado.

**TERCERO:** Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea notificada por vía electrónica a la autoridad remitente (Alcalde del Municipio de Pasto) y a su vez que sea comunicada en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

**CUARTA:** Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

### **NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

(Firmado en original)  
**EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS**  
**Magistrado**

---

<sup>2</sup> **ARTÍCULO 186. ACTUACIONES A TRAVÉS DE MEDIOS ELECTRÓNICOS.** Todas las actuaciones judiciales susceptibles de surtirse en forma escrita se podrán realizar a través de medios electrónicos, siempre y cuando en su envío y recepción se garantice su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. La autoridad judicial deberá contar con mecanismos que permitan acusar recibo de la información recibida a través de este medio.

