



## Tribunal Administrativo de Nariño Sala Unitaria de Decisión

### **MAGISTRADO PONENTE EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS**

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

INSTANCIA : ÚNICA  
MEDIO DE CONTROL : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
RADICACIÓN : 2020 -00136  
ACTO A REVISAR : DECRETO N° 60 DEL 25 DE MARZO DE 2020  
ALCALDÍA MUNICIPAL DE SANDONÁ (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° 60 del 25 de marzo de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE IMPLEMENTA Y RECONOCE EL VOLUNTARIADO COMUNITARIO EN EL MUNICIPIO DE SANDONÁ EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y SE DICTAN DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS”*, proferido por el Alcalde Municipal de Sandoná (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 28 de marzo de 2020, se remitió al Tribunal Administrativo de Nariño, el Decreto N° 60 del 25 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde Municipal de Sandoná (N), con el fin de que se realice el respectivo control inmediato de legalidad.
- (ii) Mediante auto proferido el 30 de marzo 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 19<sup>1</sup>, oportunidad en la cual únicamente se pronunció la Gobernación de Nariño y el Ministerio del Interior.

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

- (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 Corporación el 07 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° 60 del 25 de marzo de 2020, el Alcalde Municipal de Sandoná (N), es uso de las atribuciones constitucionales y legales que le confieren los artículos 2°, 49, 311 y el numeral 3° del artículo 315 de la Constitución Política, así como el artículo 19 de la Ley 1551 de 2012, la Ley 720 de 2001 y los Decretos 417 y 457 de 2020, implementó y reconoció el voluntariado comunitario en el marco de la emergencia sanitaria causada por el COVID –19, precisando que las actividades que realicen las personas que lo integren son sin ánimo de lucro y serán las contempladas en el acto administrativo objeto de control.

## **1.3. Intervenciones**

### **1.3.1. Gobernación de Nariño<sup>2</sup>**

Analiza la competencia de la Alcaldesa para expedir el acto sometido a control, las formalidades del mismo, así como la conexidad y proporcionalidad entre el acto administrativo local y el decreto legislativo N° 457 de 2000, en el que se sustenta, para concluir que:

*“(...) el decreto del orden municipal no resulta conexo con el decreto legislativo del estado de excepción referido, porque ante la necesidad de hacer viables las medidas excepcionales tendientes a conjurar la crisis sanitaria, la alcaldesa ordenó reconocer y asignar funciones a un Voluntariado, lo cual no está contemplado en el Decreto Legislativo 457 de 2020, ni en ninguna otra norma.*

*Por lo tanto, se considera que procede la declaratoria de ilegalidad del Decreto 060 de marzo 25 de 2020 expedido por la alcaldesa del municipio de Sandoná, porque según lo expuesto en precedencia, el mismo no fue expedido como desarrollo del Decreto Legislativo 457 de 2020, y además no existe norma alguna que le conceda competencia a los alcaldes municipales para regular la materia del Voluntariado”.*

### **1.3.2. Ministerio del Interior<sup>3</sup>**

Manifiesta que *“una vez revisado el contenido del acto administrativo remitido a esta corporación para su control, se evidencia este (sic) que este Ministerio no tiene competencia*

---

<sup>2</sup> Documento 4 del expediente electrónico

<sup>3</sup> Documento 6 del expediente electrónico

*para emitir concepto en referencia a las decisiones administrativas adelantados por el ente territorial”.*

## **2. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO<sup>4</sup>**

Dentro del término concedido para el efecto, la Delegada del Ministerio Público ante esta Corporación – Procuradora 156 Judicial II para Asuntos Administrativos - rindió el respectivo concepto, en el que hace referencia al marco normativo y jurisprudencial de los estados de excepción y del control inmediato de legalidad, así como a la naturaleza y procedencia de este último, con base en lo cual concluyó que el Decreto N° 60 del 25 de marzo de 2020 expedido por la Alcaldesa Municipal de Sandoná (N), *“por el cual se implementa y reconoce el voluntariado comunitario (...) si bien adopta medidas en el marco de la situación actual de la PANDEMIA del CORONAVIRUS – COVID 19 y fundamenta la decisión en el Decreto 417 de 2020 (...) y en el Decreto 457 del mismo año, (...) lejos de desarrollar para su municipio la emergencia económica social y ecológica, atiende unas medidas preventivas respecto del aislamiento ordenado en el Decreto 457 de 2020, que como se dijo líneas atrás no es un Decreto Ley emitido en desarrollo del estado de excepción, 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”*, razón por la cual solicita declarar improcedente el asunto en estudio.

## **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 Sandoná (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:

---

<sup>4</sup> Documento 5.1. del expediente electrónico

(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)”<sup>5</sup>.  
(Subraya fuera de texto)

Requisitos los anteriores que han sido reiterados por la Alta Corporación en recientes pronunciamientos<sup>6</sup>, con ocasión del estado de emergencia Económica, Social y Ecológica declarada en dos oportunidades por el Gobierno Nacional<sup>7</sup>, 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

---

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> Decreto N° 417 del 17 de marzo de 2020 y Decreto 637 N° del 6 de mayo de 2020.

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 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° 60 del 25 de marzo de 2020**

En el caso bajo estudio, la Alcaldesa del Municipio de Sandoná (N) remitió el Decreto N° 60 del 25 de marzo de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE IMPLEMENTA Y RECONOCE EL VOLUNTARIADO COMUNITARIO EN EL MUNICIPIO DE SANDONÁ EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DEL CORONAVIRUS COVID-19 Y SE DICTAN DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS”* para que se haga el respectivo control de legalidad.

La anteriores medidas fueron tomadas en ejercicio de las atribuciones constitucionales y legales que le confieren los artículos 2°, 49, 311 y el numeral 3° del artículo 315 de la Constitución Política, así como el artículo 19 de la Ley 1551 de 2012<sup>8</sup>, la Ley 720 de 2001<sup>9</sup> y los Decretos 417 y 457 de 2020, por medio de los cuales se declaró el *“Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”* en todo el territorio Nacional y se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 para el mantenimiento del orden público.

En la parte motiva del acto administrativo en estudio, se hace referencia a la necesidad de *“vincular a la comunidad, para que a través de voluntarios, se construya y fortalezca un canal entre las autoridades y la población”*, por lo que se implementó y reconoció el voluntariado comunitario en el marco de la emergencia sanitaria causada por el COVID –19, precisando que las actividades que realicen las personas que lo integren son sin ánimo de lucro y serán las contempladas en el acto administrativo objeto de control; todo lo cual se traduce en decisiones

---

<sup>8</sup> “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”.

<sup>9</sup> “Por medio de la cual se reconoce, promueve y regula la acción voluntaria de los ciudadanos colombianos”.

proferidas por el Alcalde como autoridad de policía para preservar el orden público en el marco de la emergencia sanitaria.

Cabe destacar que entre las normativas invocadas en el Decreto N° 60 del 25 de marzo de 2020, se encuentra el decreto legislativo N° 457 de 2020, el cual es claro en determinar que a través de este se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria en la que nos encontramos y el mantenimiento del orden público, de ahí que su origen no es de modo alguno la Emergencia Económica Social y Ecológica declarada mediante los Decretos 417 y 637 de 2020.

En ese orden de ideas, observa el despacho que aunque el Decreto N° 60 del 25 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° 457 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 Sandoná (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 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:** **REVOCAR** el auto de fecha 30 de marzo de 2020 mediante el cual se **AVOCÓ** el control inmediato de legalidad respecto del Decreto N° 60 del 25 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Sandoná (N), por las razones expuestas.

**SEGUNDO:** **ABSTENERSE** de realizar el control inmediato de legalidad respecto del Decreto N° 60 del 25 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Sandoná (N), de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**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 Sandoná (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**