



Tribunal Administrativo de Nariño Sala Unitaria de Decisión

MAGISTRADO PONENTE EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS

San Juan de Pasto, jueves, once (11) de junio de dos mil veinte (2020)

INSTANCIA : ÚNICA
MEDIO DE CONTROL : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
RADICACIÓN : 2020 -00300/ 2020-00390
REFERENCIA : DECRETO 065 DE 17 DE MARZO DE 2020 Y
66 DE 20 DE MARZO DE 2020 DE LA
ALCALDÍA MUNICIPAL DE MOCOA
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 065 del 17 de marzo de 2020, *“Por el cual se adoptan acciones transitoriamente para prevención de riesgo de contagio y/o propagación del Covid - 19, en el municipio de Mocoa”* y al Decreto 066 de 20 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se modifica y se adiciona el Decreto 066 de 17 de marzo de 2020, por el cual se adoptan acciones transitorias para prevención de riesgo de contagio y/o propagación del Covi - 19, en el municipio de Mocoa”*, proferidos por el Alcalde Municipal de Mocoa (P)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 1 de abril de 2020, se remitió al Tribunal Administrativo de Nariño, el Decreto 65 del 17 de marzo de 2020, *“Por el cual se adoptan acciones transitoriamente para prevención de riesgo de contagio y/o propagación del Covid - 19, en el municipio de Mocoa”* y el Decreto 66 de 20 de marzo de 2020, *“Por el cual se adoptan acciones transitoriamente para prevención de riesgo de contagio y/o propagación del Covid - 19, en el municipio de Mocoa”*, expedido

¹ El estudio se efectuará de manera conjunta en virtud de la conexidad que se desprende de la lectura de los Decretos N°. 065 de 2020 y N°. 066 de 2020, proferidos por el Alcalde Municipal de Mocoa, 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.

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

- (ii) Mediante autos de 2² y 16³ de abril de 2020, 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.
- (iii) Posterior a ello, dentro del proceso 2020-00300, se corrió el traslado concedido al Ministerio Público para que rinda su concepto, y surtido lo anterior, la Secretaría de la Corporación, el 22 de mayo de 2020 pasó el asunto a despacho para que se dicte el respectivo fallo.

A su turno, dentro del proceso 2020-00390, también se remitió el expediente a la Agente del Ministerio Público para que emita el respectivo concepto. En seguida, el 19 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 2020-00300

Mediante Decreto N° 65 del 17 de marzo de 2020, el Alcalde Municipal de Mocoa (P), es uso se las atribuciones constitucionales y legales que le confieren los artículos 2, 209 y 315 de la Constitución Política de Colombia y la Ley 1523 de 2012, adoptó medidas de orden público dentro del municipio de Mocoa (P), por causa de la emergencia sanitaria declarada por Coronavirus Covid - 19.

En concreto, el Decreto en estudio ordenó prohibir actividades que impliquen aglomeraciones, establece el toque de queda en la jurisdicción del municipio, excepciones a dicha medida y sanciones a su inobservancia.

- Proceso 2020-00390

A través del Decreto N° 66 del 20 de abril de 2020, el Alcalde Municipal de Mocoa (P), es uso de las atribuciones constitucionales y legales que le confieren los artículos 2, 209 y 315 de la Constitución Política de Colombia y la Ley 1523 de 2012, adicionó un artículo y modificó el artículo 3 del Decreto 65 de 2020.

² Avocó conocimiento del Decreto 065 de 2020.

³ Avocó conocimiento del Decreto 066 de 2020.

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

En síntesis, el acto administrativo ordenó limitar la libre circulación de vehículos y personas en el municipio, con las excepciones respectivas y prohibió el consumo de bebidas embriagantes en establecimientos de comercio o espacios abiertos.

2. INTERVENCIONES

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 Republica 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 municipal, 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.

3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

No rindió concepto.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

II.1. Cuestión preliminar

De los antecedentes arriba descritos, se colige la conexidad existente entre los Decretos Municipales N°. 65 de 2020 y N°. 66 de 2020, expedidos por el Alcalde Municipal de Mocoa (P), puesto que los dos actos administrativos fueron emitidos por la misma autoridad territorial y el segundo adiciona y modifica el primero.

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 Mocoa (P) 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*”

⁵ Documento 4. del proceso 2020-00390.

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)”⁶.
(Subraya fuera de texto)*

Requisitos los anteriores que han sido reiterados por la Alta Corporación en recientes pronunciamientos⁷, con ocasión del estado de emergencia Económica, Social y Ecológica declarada en dos oportunidades por el Gobierno Nacional⁸, 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)

⁶ 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.

⁷ 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.

⁸ Decreto N° 417 del 17 de marzo de 2020 y Decreto 637 N° del 6 de mayo de 2020.

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 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 65 de 17 de marzo de 2020 y el Decreto N°. 66 del 20 de marzo de 2020

En el caso bajo estudio, el señor Alcalde de Mocoa (P) remitió el Decreto N° 65 del 17 de marzo de 2020 *“Por el cual se adoptan acciones transitoriamente para prevención de riesgo de contagio y/o propagación del Covid – 19, en el municipio de Mocoa”* y el Decreto 66 de 20 de marzo de 2020, *“Por el cual se adoptan acciones transitoriamente para prevención de riesgo de contagio y/o propagación del Covid – 19, en el municipio de Mocoa”*, para que se haga el respectivo control de legalidad.

En los decretos en mención, las medidas fueron tomadas en ejercicio de las atribuciones constitucionales y legales que le confieren los artículos 2, 209 y 315 de la Constitución Política de Colombia y la Ley 1523 de 2012⁹, impartiendo instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria y el mantenimiento del orden público.

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 prohibir actividades que impliquen aglomeraciones y el consumo de bebidas embriagantes en establecimientos de comercio o espacios abiertos, limita la libre circulación de vehículos y personas en la jurisdicción del municipio, establece excepciones a dicha medida y sanciones a su inobservancia; todo lo cual se traduce en medidas

⁹ *“Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”*

sanitarias, así como decisiones proferidas por el Alcalde como autoridad de policía, para preservar el orden público.

También se observa que entre las normativas invocadas en el Decreto 66 de 2020, se encuentra el Decreto N° 420 del 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”*, respecto del cual, 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 2020¹⁰, 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.

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° 065 del 17 de marzo de 2020 y N°. 066 del 20 de marzo 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 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 Mocoa, 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

¹⁰ *“Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”.*

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 2020-00300 y 2020-00390, de acuerdo con lo anotado.

SEGUNDO: **REVOCAR** los autos de 2 y 16 de abril de 2020, mediante los cuales se **AVOCÓ** el control inmediato de legalidad respecto de los Decretos N°. 065 del 17 de marzo de 2020 y N°. 066 del 20 de marzo de 2020, respectivamente, expedidos por el Alcalde Municipal de Mocoa (P), por las razones expuestas.

TERCERO: **ABSTENERSE** de realizar el control inmediato de legalidad respecto a los Decretos N°. 065 del 17 de marzo de 2020 y N°. 066 del 20 de marzo de 2020, remitidos por la Alcaldía Municipal de Mocoa (P), 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 Mocoa (P), 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