



Tribunal Administrativo de Nariño Sala Unitaria de Decisión

MAGISTRADO PONENTE EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS

San Juan de Pasto, doce (12) de junio de dos mil veinte (2020)

INSTANCIA : ÚNICA
MEDIO DE CONTROL : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
RADICACIÓN : 2020 - 00469
ACTO A REVISAR : DECRETO N° 062 DEL 25 DE MARZO DE 2020
ALCALDÍA MUNICIPAL DE BELÉN (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° 062 del 25 de marzo de 2020 *“POR MEDIO DE LA CUAL SE TOMAN MEDIDAS DE CARÁCTER EXCEPCIONAL, URGENTE Y DE ESTRICTO CUMPLIMIENTO EN ATENCIÓN A LAS MEDIDAS NACIONALES TOMADAS POR EL MINISTERIO DE SALUD EN RESOLUCIÓN N° 385 DE 2020”*, proferido por el Alcalde Municipal de Belén (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 27 de abril de 2020, se remitió al Tribunal Administrativo de Nariño, el Decreto N° 062 del 25 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde Municipal de Belén (N), con el fin de que se realice el respectivo control inmediato de legalidad.
- (ii) Mediante auto proferido el 27 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, oportunidad en la cual únicamente se pronunció la Gobernación de Nariño.

¹ <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 29 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° 062 del 25 de marzo de 2020, el Alcalde Municipal de Belén (N), en uso de las atribuciones constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el numeral 3° del artículo 315 de la Constitución Política, la Ley 1801 de 2016, el artículo 44 de la Ley 715 de 2001, y en cumplimiento de lo ordenado en la Resolución N° 385 de 2020 así como en el Decreto N° 457 de 2020, adoptó las instrucciones impartidas por el Presidente de la Republica a través del último de los decretos mencionados y estableció medidas para el mantenimiento del orden público, 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 Belén (N), decretó el aislamiento preventivo obligatorio con las respectivas excepciones, estableció el pico y cédula para la compra de víveres, adoptó medidas sanitarias en todo el territorio, prohibió aglomeraciones, prohibió el consumo de bebidas embriagantes, reguló la circulación en el municipio y definió las sanciones a su inobservancia.

1.3. Intervenciones

1.3.1. Gobernación de Nariño²

Analiza los aspectos formales, objetivos y subjetivos propios del Decreto N°062 del 25 de marzo de 2020 proferido por la Alcaldía Municipal de Belén (N), como expresión de la voluntad administrativa unilateral encaminado a producir efectos jurídicos, verificando que los mismos se cumplen en el presente asunto, si se tiene en cuenta que dicho acto administrativo se encuentra conforme con las normas superiores, ya que se expidió en desarrollo de los Decretos Legislativos que tienen como finalidad conjurar los efectos de la pandemia generada por el COVID -19.

Precisa que es indiscutible que el decreto sometido al presente control de legalidad tiene por objeto desarrollar la función administrativa en aras de garantizar la salud pública y en general ejecutar acciones encaminadas a prevenir, contener y conjurar los efectos devastadores que la propagación del virus puede ocasionar en el Municipio de La Cruz (N).

Razones las anteriores por las cuales solicita se declare la legalidad del acto sometido a control, por cuanto fue expedido en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de Decretos Legislativos expedidos por el

² Documento 4.1. del expediente electrónico

Gobierno Nacional, sin exceder ni restringir las disposiciones legales que reglamenta, así como ninguna otra disposición del rango legal y constitucional.

2. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Delegada del Ministerio Público ante esta Corporación – Procuradora 156 Judicial II para Asuntos Administrativos - se abstuvo de rendir concepto³.

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 Belén (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)

³ Según se informa en la nota secretarial contenida en el documento 6 del expediente electrónico.

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° 062 del 25 de marzo de 2020

En el caso bajo estudio, el Señor Alcalde de Belén (N) remitió el Decreto N° 062 del 25 de marzo de 2020 *“POR MEDIO DE LA CUAL SE TOMAN MEDIDAS DE CARÁCTER EXCEPCIONAL, URGENTE Y DE ESTRICTO CUMPLIMIENTO EN ATENCIÓN A LAS MEDIDAS NACIONALES TOMADAS POR EL MINISTERIO DE SALUD EN RESOLUCIÓN N° 385 DE 2020”* 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 el numeral 3° del artículo 315 de la Constitución Política, la Ley 1801 de 2016, el artículo 44 de la Ley 715 de 2001, y en cumplimiento de lo ordenado en la Resolución N° 385 de 2020 así como en el Decreto N° 457 de 2020, 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 buscar el cumplimiento de las medidas adoptadas por Gobierno Nacional con el fin de evitar la propagación del COVID – 19, por lo que se decretó el aislamiento preventivo obligatorio con las respectivas excepciones, se estableció el pico y cédula para la compra de víveres, se adoptó medidas sanitarias en todo el territorio, se prohibió aglomeraciones así como el consumo de bebidas embriagantes, se reguló la circulación en el municipio y se definió las sanciones a su inobservancia; todo lo cual se traduce en decisiones proferidas por el Alcalde como autoridad de policía para preservar el orden público en el marco de la emergencia sanitaria.

También se observa que entre las normativas invocadas en el Decreto N° 062 del 25 de marzo de 2020, se encuentra el decreto legislativo N° 457 del 22 de marzo de 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”*, y 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”*.

Respecto del Decreto N° 457 del 2020, debe precisarse que a través del mismo se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público, de ahí que su origen no es de modo alguno la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada a través de los Decretos 417 del 17 de marzo del 2020 y 637 del 6 de mayo de 2020, lo cual se infiere también de los fundamentos legales en los que se sustenta y en las motivaciones del acto administrativo, que se refieren a temas de orden público, al derecho fundamental de circular libremente y al derecho a la salud.

Ahora, si bien las medidas adoptadas mediante el Decreto N° 457 en mención, guardan alguna relación con la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada, lo cierto es que de ellas no surge la intención exclusiva de superar los motivos que dieron lugar al mencionado estado de excepción ni mucho menos conjurar la situación sanitaria que originó la emergencia, en tanto se expidió por el Presidente de la República como garante del orden y la armonía en la sociedad no solo en relación con las condiciones de seguridad, sino también de salubridad.

De igual manera, es menester indicar que si bien, tanto la Resolución N° 385 de 2020 mediante la cual se declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, como la declaratoria del estado de excepción (Decretos 417 y 637 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 los segundos se profieren 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 Decreto N° 062 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 Belén (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 27 de abril de 2020 mediante el cual se **AVOCÓ** el control inmediato de legalidad respecto del Decreto N° 062 del 25 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Belén (N), por las razones expuestas.

SEGUNDO: **ABSTENERSE** de realizar el control inmediato de legalidad respecto del Decreto N° 062 del 25 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Belén (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 Belén (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