



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 - 00494
ACTO A REVISAR : DECRETO N° 142 DEL 25 DE MARZO DE 2020
ALCALDÍA MUNICIPAL DE SAN MIGUEL (P)
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° 142 del 25 de marzo de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE PROHÍBE EL TRÁNSITO Y PARQUEO DE VEHÍCULOS EN ESPACIO PÚBLICO DE LA ZONA URBANA DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL, DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO Y SE DICTA OTRAS DISPOSICIONES”*, proferido por el Alcalde Municipal de San Miguel (P), 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 29 de abril de 2020, se remitió al Tribunal Administrativo de Nariño, el Decreto N° 142 del 25 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde Municipal San Miguel (P), con el fin de que se realice el respectivo control inmediato de legalidad.
- (ii) Mediante auto proferido el 29 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 no hubo pronunciamiento alguno.

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 03 de junio 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° 142 del 25 de marzo de 2020, el Alcalde Municipal de San Miguel (P), en uso de las atribuciones constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el artículo 315 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994, la Ley 388 de 1997, el numeral 2° del artículo 5° del Decreto 1504 de 1998, la Ley 1551 de 2012, la Ley 1801 de 2016 y en cumplimiento de lo ordenado en el Decreto N° 457 de 2020, adoptó medidas de tipo policivo, 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 San Miguel (P), prohibió la circulación de personas y toda clase de vehículos automotores en el Municipio de San Miguel (P), a excepción de lo contemplado en el artículo 3° del Decreto N° 457 del 22 de marzo de 2020, reguló la compra y venta de toda clase de productos en la vía pública y definió las sanciones a su inobservancia.

2. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO²

La Delegada del Ministerio Público ante esta Corporación – Procuradora 156 Judicial II para Asuntos Administrativos - rindió el respectivo concepto haciendo referencia a la naturaleza del control de legalidad, para concluir que *“una vez examinado el contenido del Decreto N° 1542 del 25 de marzo de 2020, se colige que si bien es un acto de carácter general, expedido en ejercicio de función administrativa y con el propósito de adoptar medidas en pro de evitar el contagio del virus COVID-19 en el Municipio de San Miguel – Putumayo, con dicha decisión no se desarrollan o ejecutan disposiciones previstas en el Decreto 417 de 2020 o los demás decretos legislativos suscritos por el Ejecutivo Nacional, en torno a la declaratoria del estado de excepción por emergencia económica y social, sino que se ejercen funciones policivas ordinarias propias de la primera autoridad municipal”*.

Con fundamento en lo anterior, solicita declarar la improcedencia del control inmediato de legalidad frente al Decreto N° 142 del 25 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de San Miguel (P).

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

II.1. Competencia

² Documento N° 5.1. del expediente electrónico

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 San Miguel (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 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)”³.
(Subraya fuera de texto)*

Requisitos los anteriores que han sido reiterados por la Alta Corporación en recientes pronunciamientos⁴, con ocasión del estado de emergencia Económica, Social y Ecológica declarada en dos oportunidades por el Gobierno Nacional⁵, de

³ 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.

⁴ 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.

⁵ Decreto N° 417 del 17 de marzo de 2020 y Decreto 637 N° del 6 de mayo de 2020.

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 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° 142 del 25 de marzo de 2020

En el caso bajo estudio, el Señor Alcalde de San Miguel (P) remitió el Decreto N° 142 del 25 de marzo de 2020 *POR MEDIO DEL CUAL SE PROHÍBE EL TRÁNSITO Y PARQUEO DE VEHÍCULOS EN ESPACIO PÚBLICO DE LA ZONA URBANA DEL MUNICIPIO DE SAN MIGUEL, DEPARTAMENTO DEL*

PUTUMAYO Y SE DICTA OTRAS DISPOSICIONES” 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 artículo 315 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994, la Ley 388 de 1997, el numeral 2° del artículo 5° del Decreto 1504 de 1998, la Ley 1551 de 2012, la Ley 1801 de 2016 y en cumplimiento de lo ordenado 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 *“conservar, proteger y propiciar el aprovechamiento de los espacios públicos para el disfrute y sano esparcimiento de la comunidad en general”*, por lo que se prohibió la circulación de personas y toda clase de vehículos automotores en el Municipio de San Miguel (P), a excepción de lo contemplado en el artículo 3° del Decreto N° 457 del 22 de marzo de 2020, se reguló la compra y venta de toda clase de productos en la vía pública 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° 142 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”*, respecto del cual 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.

En ese orden de ideas, observa el despacho que aunque Decreto N° 142 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 San Miguel (P), 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 29 de abril de 2020 mediante el cual se **AVOCÓ** el control inmediato de legalidad respecto del Decreto N° 142 del 25 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de San Miguel (P), por las razones expuestas.
- SEGUNDO: ABSTENERSE** de realizar el control inmediato de legalidad respecto del Decreto N° 142 del 25 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de San Miguel (P), 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 San Miguel (P), 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