



Tribunal Administrativo de Nariño Sala Unitaria de Decisión

MAGISTRADO PONENTE EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS

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

INSTANCIA : ÚNICA
MEDIO DE CONTROL : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
RADICACIÓN : 2020 -00437
ACTO A REVISAR : DECRETO 056 DEL 16 DE ABRIL DE 2020,
RESPECTIVAMENTE, ALCALDÍA MUNICIPAL
DE LINARES (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 0056 del 16 de abril de 2020, *“POR EL CUAL SE COMPILAN LAS INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE LINARES NARIÑO”*, proferido por el Alcalde Municipal de Linares (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) Mediante auto proferido el 20 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.
- (ii) 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 21 de mayo de 2020 pasó el asunto a despacho para que se dicte el respectivo fallo.

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

- (iii) 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. Actos sometidos a control inmediato de legalidad

Mediante Decreto N° 56 del 16 de abril, el Alcalde Municipal de Linares (N), es uso de las atribuciones constitucionales y legales que le confiere el artículo 315 de la Constitución Política, las establecidas en la Ley 136 de 1994 y demás normas concordantes, y en cumplimiento de lo ordenado en las Resoluciones N° 385 y 407 del 12 y 13 de marzo de 2020, respectivamente, declaró la situación de calamidad pública en todo el territorio del municipio, adoptó medidas preventivas de cuidado y control sanitario tendientes a evitar la propagación de la enfermedad COVID 19, indicó que en materia contractual y presupuestal deberá aplicarse lo dispuesto en el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012, prohibió aglomeraciones y fijo sanciones ante su inobservancia.

En similar sentido y bajo el amparo de las mismas normas, así como en lo consagrado en el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016, la Resolución N° 464 del 18 de marzo de 2020 y el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, por medio del Decreto 56 del 16 de abril de 2020 a través del cual el alcalde adopto las medidas sanitarias, de aislamiento y cuarentena.

1.3. Intervenciones

1.3.1. Gobernación de Nariño²

Analiza los aspectos formales, objetivos y subjetivos propios del Decreto 56 del 16 de abril proferido por la alcaldía de Linares, y precisó que son actos propios de la administración, en los cuales se hace una manifestación de la voluntad administrativa unilateral, por lo que está encaminado a producir efectos jurídicos, verificando que el mismo cumple en el presente asunto, si se tiene en cuenta que dicho acto administrativo se encuentran 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 Linares (N).

Razones las anteriores por las cuales solicita se declare la legalidad de los actos sometidos a control, por cuanto fueron expedidos en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de Decretos Legislativos expedidos por el Gobierno Nacional, sin exceder ni restringir las disposiciones legales que reglamenta, así como ninguna otra disposición del rango legal y constitucional.

² Documento 5 del expediente electrónico

1.3.2. Concepto Ministerio del Interior³

Manifiesta que una vez revisado el contenido del acto sometido a control de legalidad, se advierte que fueron dictados en ejercicio de la función administrativa, y no como desarrollo de los Decretos Legislativos proferidos por el Presidente de la República “durante” la declaratoria del Estado de Excepción a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, como consecuencia de la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.

Que por el contrario, si bien contiene medidas para contener el brote y propagación de la enfermedad denominada Coronavirus (COVID-19) dentro de la respectiva jurisdicción, las mismas son de orden público, lo que permite concluir que no es susceptible del control automático de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, pues el mismo fue expedido en virtud de las facultades constitucionales y legales conferidas al alcalde como primera autoridad de policía del municipio para la adopción de medidas necesarias para conservar el orden público en su jurisdicción, dentro de los parámetros establecidos por el ordenamiento jurídico.

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 Linares (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”;

³ Documento 5,1 ibídem

(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)

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

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.

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.

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 56 del 16 de abril de 2020, proferido por el Alcalde de Linares.

En el caso bajo estudio, el Señor Alcalde de Linares (N) remitió el decreto 56 del 16 de abril de 2020, por medio del cual se *“POR EL CUAL SE COMPILAN LAS INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO EN EL MUNICIPIO DE LINARES NARIÑO* 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 2° del artículo 315 de la Constitución Política, los artículos 201 y 205 de la Ley 1801 de 2016⁷ y el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012⁸, modificadorio del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, así como las Resoluciones N° 385, 407 y 464 de 2020 y el Decreto Legislativo N° 457 de 2020, por medio de los cuales se impartieron instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria y el mantenimiento del orden público tendientes a evitar la propagación de la enfermedad COVID 19.

En la parte motiva del acto administrativo en estudio, se hace referencia a la necesidad de adoptar las medidas preventivas de cuidado y control, se prohíbe aglomeraciones, se decreta el aislamiento preventivo obligatorio con las respectivas excepciones, se ordena el cierre de todos los establecimientos públicos, entre otras disposiciones; todo lo cual se traduce en decisiones proferidas por el Alcalde como autoridad de policía para preservar el orden público y en el marco de la emergencia sanitaria.

También se observa que entre las normativas invocadas en el Decreto N° 056 del 16 de abril de 2020, se encuentra el decreto legislativo N° 457 del 18 de marzo de 2020, *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada*

⁷ Decreto Ley - 1801 de 2016. Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, contiene normas respecto del manejo del orden público por parte del Alcalde municipal.

⁸ *“Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”*

por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”, la Resolución N° 407 del 13 de marzo de 2020 “Por la cual se modifican los numerales 2.4 y 2.6 del artículo 2° de la Resolución 385 de 2020, por la cual se declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional” y la Resolución N° 464 del 18 de marzo de 2020 “Por la cual se adopta la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años”.

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, al derecho a la salud, mencionando textualmente los Decretos 418 y 420 del 2020, por los cuales el Presidente de la República, dictó directrices a los Gobernadores y Alcaldes en materia de normas de orden público, con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

Ahora, si bien las medidas adoptadas mediante el Decreto 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 con solo en relación con las condiciones de seguridad, sino también de salubridad.

De igual manera, es menester indicar que si bien, tanto la declaratoria de emergencia sanitaria contenida en la Resolución N° 385 de 2020 que a su vez fue modificada por Resolución N° 417 de 2020 y complementada por la Resolución N° 464 de 2020, 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 el decreto 56 del 17 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 Linares(N), no es susceptible de 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 20 de abril de 2020 mediante el cual se **AVOCÓ** el control inmediato de legalidad respecto de los Decreto No. 56 del 16 de abril de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Linares (N), por las razones expuestas.
- SEGUNDO:** **ABSTENERSE** de realizar el control inmediato de legalidad respecto del Decreto No. 56 del 16 de abril de 2020, respectivamente, expedido por el Alcalde Municipal de Linares (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 Linares (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