



## 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 - 00487  
ACTO A REVISAR : DECRETO N° 045 DEL 27 DE ABRIL DE 2020  
ALCALDÍA MPAL DE EL CONTADERO (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° 045 del 27 de abril de 2020 *“POR EL CUAL SE COMPILAN LA 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 CONTADERO NARIÑO”*, proferido por el Alcalde Municipal de El Contadero (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 abril de 2020, se remitió al Tribunal Administrativo de Nariño, el Decreto N° 045 del 27 de abril de 2020 proferido por el Alcalde Municipal de El Contadero (N), con el fin de que se realice el respectivo control inmediato de legalidad.
- (ii) Mediante auto proferido el 28 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 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 1° 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° 045 del 27 de abril de 2020, el Alcalde Municipal de El Contadero (N), en uso de las atribuciones constitucionales y legales, en especial, las que le confiere el numeral 4° del artículo 189, artículos 303 y 315 de la Constitución Política y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, y en cumplimiento de lo ordenado mediante Resoluciones N° 385, 450, 453 y 464 de 2020 así como en los Decretos N° 418 y 593 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 El Contadero (N), decretó el aislamiento preventivo obligatorio con las respectivas excepciones, así como el toque de queda y el pico y cédula para la adquisición de bienes de primera necesidad, adoptó medidas sanitarias en todo el territorio, prohibió aglomeraciones y el consumo de bebidas embriagantes, reguló la circulación en el municipio y definió las sanciones a su inobservancia, entre otras disposiciones.

## **1.3. Intervenciones**

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

Analiza los aspectos formales, objetivos y subjetivos propios del Decreto N° 045 del 27 de abril de 2020 proferido por la Alcaldía Municipal de El Contadero (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.

Razones las anteriores por las cuales considera procedente la declaratoria de legalidad del Decreto objeto de control, por cuanto fue expedido en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos proferidos por el Gobierno Nacional, en especial el 593 de 2020, sin exceder ni restringir las disposiciones legales que reglamenta, así como ninguna otra disposición de rango legal y constitucional.

---

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

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

Manifiesta que una vez revisado el contenido del acto administrativo sometido a control de legalidad, se advierte que no fue dictado en ejercicio de la función administrativa y 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.

## **2. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

La Delegada del Ministerio Público ante esta Corporación – Procuradora 156 Judicial II para Asuntos Administrativos - se abstuvo de rendir concepto<sup>4</sup>.

## **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 El Contadero (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.

---

<sup>3</sup> Documento 5 del expediente electrónico

<sup>4</sup> Según se informa en la nota secretarial contenida en el documento 7 del expediente electrónico.

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)”<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

---

<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.

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° 045 del 27 de abril de 2020**

En el caso bajo estudio, el Señor Alcalde de El Contadero (N) remitió el Decreto N° 045 del 27 de abril de 2020 *“POR EL CUAL SE COMPILAN LA 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 CONTADERO 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 numeral 4° del artículo 189, artículos 303 y 315 de la Constitución Política y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, y en cumplimiento de lo ordenado mediante Resoluciones N° 385, 450, 453 y 464 de 2020 así como en los Decretos N° 418 y 593 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 *“COMPILAR EN UN SOLO DOCUMENTO LAS INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID-19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PUBLICO EN EL MUNICIPIO DE CONTADERO - NARIÑO”*, por lo que se decretó el aislamiento preventivo obligatorio con las respectivas excepciones, así como el toque de queda y el pico y cédula para la adquisición de bienes de primera necesidad, se adoptó medidas sanitarias en todo el territorio, se prohibió aglomeraciones y el consumo de bebidas embriagantes, se reguló la circulación en el municipio y se definieron las sanciones a su inobservancia, entre otras disposiciones; 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° 045 del 27 de abril de 2020, se encuentran las Resoluciones 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”*; N° 450 de 2020 *“Por la cual se modifican los numerales 2.1. y 2.2. del artículo 2° de la Resolución N° 385 de 2020 en relación con la limitación del número de personas en actividades o eventos”*; N° 453 de 2020 *“Por la cual se adoptan medidas sanitarias de control en algunos establecimientos por causa del COVID-19 y se dictan otras disposiciones”*; N° 464 de 2020 *“Por la cual se adopta la medida sanitaria obligatoria de aislamiento preventivo, para proteger a los adultos mayores de 70 años”*; y los Decretos Legislativos N° 418 del 18 de marzo de 2020, *“Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público”* y N° 593 del 24 de abril 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 Decreto N° 418 del 2020, debe precisarse que en su contenido se indica la relación con la emergencia sanitaria, declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020<sup>8</sup>, sin que en su texto se mencione siquiera, el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dispuesta por el Gobierno Nacional a través de los Decretos N° 417 y 637 de 2020.

En este punto cabe destacar que, si bien tanto la declaratoria de emergencia sanitaria contenida en la Resolución N° 385 de 2020, modificada y complementada por las Resoluciones N° 450, 453 y 464 de 2020, 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 os efectos de la emergencia.

En el mismo sentido, ha de tenerse en cuenta que el acto administrativo bajo estudio, también menciona lo dispuesto en el Decreto N° 418 de 2020, por el cual el Presidente de la República, fijó directrices a los Gobernadores y Alcaldes en materia de normas de orden público, con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

Respecto del Decreto N° 593 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

---

<sup>8</sup> Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus.

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° 593 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 Republica 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° 045 del 27 de abril 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 citan los Decretos N° 418 y 593 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 El Contadero (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 28 de abril de 2020 mediante el cual se **AVOCÓ** el control inmediato de legalidad respecto del Decreto N° 045 del 27 de abril de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de El Contadero (N), por las razones expuestas.

**SEGUNDO: ABSTENERSE** de realizar el control inmediato de legalidad respecto del Decreto N° 045 del 27 de abril de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de El Contadero (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 El Contadero (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**