

MEDIO DE CONTROL:	Control inmediato de legalidad.
RADICACIÓN N°:	520012333000-2020-00415-00
ACTO OBJETO DE CONTROL:	Decreto N° 060 de 13 de abril de 2020 “por medio del cual se adoptan las instrucciones impartidas por el Decreto Legislativo 531 de 2020 sobre aislamiento preventivo obligatorio y se dictan otras disposiciones”, en el Municipio de Funes (N).
REFERENCIA:	No avoca conocimiento.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
SALA UNITARIA DE DECISIÓN
MAGISTRADA PONENTE: SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY**

San Juan de Pasto, veintiocho (28) de abril de dos mil veinte (2020).

I. ASUNTO

Vista la nota secretarial que antecede, este Despacho procede a verificar si el **Decreto N° 060 de 13 de abril de 2020**, expedido por el señor **Alcalde del Municipio de Funes (N)**, cumple con los requisitos para ser objeto de control inmediato de legalidad, previsto en los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

II. ANTECEDENTES.

El artículo 215 de la Constitución Política autorizó al Presidente de la República a declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

Así mismo, el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia", establece lo siguiente:

“Artículo 20. Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad 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.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.”

Que mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y ante las circunstancias relacionadas con la pandemia causada por el virus COVID-19, el Presidente de la República, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia del mencionado Decreto.

Que mediante Acuerdos PCSJA20-11517 y PCSJA20-11521 y PCSJA20-11526 del 2020, el Consejo Superior de la Judicatura suspendió los términos de las actuaciones judiciales en todo el territorio nacional, salvo algunas excepciones.

Sin perjuicio de lo anterior, mediante Acuerdo PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, el mismo Consejo Superior de la Judicatura exceptuó de la suspensión de términos anteriormente referidos las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos del país, en razón del control inmediato de legalidad de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y demás normas concordantes del C.P.A.C.A.

Asimismo, comoquiera que el Consejo Superior de la Judicatura mediante Acuerdo PCSJA20-11518 de 16 de marzo de 2020 “Por el cual se complementan las medidas transitorias de salubridad pública adoptadas mediante el Acuerdo 11517 de 2020” dispuso, entre otros, que los funcionarios y empleados judiciales trabajen desde sus casas, por lo que se hace necesario adelantar todas las actuaciones que se deriven de esta providencia a través de los medios electrónicos.

Mediante Acuerdo PCSJA20-11546 de 25 de abril de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura prorrogó la suspensión de términos judiciales en el territorio nacional, desde el 27 de abril hasta el 10 de mayo de 2020, con la excepción ya contemplada en cuanto al control inmediato de legalidad.

Que por razones de competencia territorial, a este Tribunal le competen las actuaciones de las autoridades territoriales de los Departamentos de Nariño y Putumayo.

Que por reparto le correspondió a este Despacho asumir el estudio del acto administrativo *ut supra* señalado.

III. CONSIDERACIONES.

Con relación a la competencia de los Tribunales Administrativos, el artículo 136 del C.P.A.C.A., señaló:

“Artículo 136: Control inmediato de legalidad. *Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, 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, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”.

De igual forma, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo estipuló en su artículo 151, la competencia de los Tribunales en asuntos de única instancia de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: (...) 14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.”

Correlativamente, el artículo 185 indica el trámite que debe seguirse en el medio de control inmediato de legalidad de los actos administrativos.

Ahora bien, en el **Decreto N° 060 de 13 de abril de 2020**, expedido por el **Alcalde del Municipio de Funes (N)** se resolvió adoptar las medidas que pueden sintetizarse así:

- Acatar las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, contenidas en el Decreto Presidencial N° 531 de 2020¹.
- Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del Municipio de Funes – área urbana y rural-, desde las cero horas del 13 de abril hasta las cero horas del 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia causada por el COVID-19.
- Acatar el toque de queda ordenado por el Gobernador del Departamento de Nariño, como acción transitoria de Policía para la prevención del riesgo de contagio y/o propagación del COVID-19 del 13 al 27 de abril de 2020 desde las cuatro de la tarde de cada día, hasta las cinco de la mañana del día siguiente, en los términos señalados en el Decreto 174 de 2020, expedido por la Gobernación. Aclara que se aplican las excepciones contenidas en el artículo 3 del Decreto 531 de 2020.
- Permitir la circulación de personas para el desarrollo de las actividades indicadas en el artículo tercero del decreto examinado, con las restricciones fijadas en los parágrafos 1 a 4 del mismo.
- Prohibir el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, hasta el 26 de abril de 2020.
- Disponer la adopción de medidas sanitarias, como el uso de tapabocas y elementos de protección, para el desarrollo de las actividades exceptuadas en el artículo tercero del decreto y la atención de las instrucciones del nivel central y territorial para prevenir la propagación del virus.
- Garantizar el servicio del transporte terrestre y de carga, necesario para las actividades permitidas en el art. 3 del decreto y para mitigar y atender la emergencia sanitaria.
- Prohibir el tránsito de motocicletas del 13 al 27 de abril de 2020, exceptuando a los miembros de la Fuerza Pública y de la Alcaldía, para realizar actividades de prevención del COVID-19.

¹ En el Decreto objeto del presente asunto, se indica que se trata del “Decreto Legislativo 531 de 2020”.

- Ordenar a los establecimientos públicos de ventas de artículos de primera necesidad, medicamentos, productos agrícolas y veterinarios, que publiquen los precios en un lugar visible para el público, para evitar sobrepuestos.
- Indica que la inobservancia de las medidas antes referidas, da lugar a sanciones penales y multas señaladas en el Código Penal, el Decreto 780 de 2016² y la Ley 1801 de 2016³.

Ahora bien, una vez examinado en su integridad el contenido del decreto en comento se observa que, si bien es un acto de carácter general, expedido en ejercicio de función administrativa y con el propósito de adoptar medidas especiales para la protección del derecho a la salud de los residentes del municipio de Funes (N), se evidencia que, si bien en este acto municipal se cita como fundamento, entre otros, el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, se sustenta en normas distintas a los decretos legislativos suscritos por el Ejecutivo Nacional⁴, en torno a la declaratoria del estado de excepción por emergencia económica, social y ecológica, en especial, en aquellas que otorgan facultades extraordinarias en materia de policía, a los alcaldes y gobernadores del país, las cuales ostentan en circunstancias distintas a la declaratoria de los estados de excepción.

Al respecto, se observa que el acto se respalda entre otras normas, en las siguientes:

- El artículo 49 de la Constitución Política, que consagra la atención en salud y el saneamiento ambiental, como servicios a cargo del Estado.
- El artículo 29 de la Ley 1551 de 2012⁵, modificatorio del art. 91 de la Ley 136 de 1994, alusivo a las facultades que le asisten a los alcaldes municipales, en materia de orden público.
- El artículo 14 de la ley 1801 de 2016, que versa sobre las facultades extraordinarias de los alcaldes y gobernadores, para prevenir riesgos ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad.
- Resolución N° 385 del Ministerio de Salud y Protección Social, en virtud de la cual se declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptaron medidas para hacer frente al virus.
- Decreto Departamental N° 174 de 12 de abril de 2020, por medio del cual se adoptan instrucciones y disposiciones para la debida ejecución en el Departamento de Nariño, de la medida de aislamiento preventivo obligatorio adoptado a nivel nacional mediante Decreto 531 del 8 de abril de 2020 y se dictan otras disposiciones.

Es pertinente precisar que, si bien en el Decreto remitido para ejercer el control inmediato de legalidad en esta oportunidad, también se cita como sustento el Decreto N° 531 de 8 de abril 2020 expedido por el Presidente de la República,

² Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social

³ Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.

⁴ Al respecto obsérvese v. gr. Decretos 418, 420 del Ministerio del Interior del 2020, 434 del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo del 2020.

⁵ Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

indicando que se trata de un decreto legislativo, lo cierto es que dicho acto no tiene tal connotación.

En este punto, es pertinente señalar que el Consejo de Estado, en providencia del 15 de abril de 2020⁶, señaló cuáles eran las características generales de los Decretos Legislativos expedidos en el marco de los estados de excepción y los específicos de aquellos relativos a los estados de emergencia, que se resumen en el siguiente cuadro:

CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS	CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS DE EMERGENCIA
<p>Forma</p> <ul style="list-style-type: none"> - Firma del presidente de la República y todos sus ministros. - Deben reflejar expresamente su motivación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Tienen la misma fuerza jurídica vinculante de ley. - Los que desarrollan el estado de emergencia tienen vigencia indefinida.
<p>Contenido sustancial</p> <ul style="list-style-type: none"> - El decreto legislativo que declara la conmoción interior o el estado de emergencia debe precisar el tiempo de duración. - Las medidas adoptadas en los decretos legislativos que desarrollan los estados de excepción deben ser necesarias y proporcionales a la situación que se pretende remediar. Además, no pueden suspender los DDHH, las libertades fundamentales ni el DIH. 	<ul style="list-style-type: none"> - Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso bajo ciertas condiciones. - No pueden desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.
<p>Control</p> <ul style="list-style-type: none"> - Judicial automático por parte de la Corte Constitucional. - Político del Congreso. 	

Teniendo en cuenta lo reseñado, la Sala concluye que el Decreto 531 de 2020 no posee las características de decreto legislativo, por cuanto:

- Aunque cuenta con la firma del Presidente de la República y todos sus ministros y se encuentra debidamente motivado, no hace alusión alguna en su fundamento al Decreto 417 de 2020, en virtud del cual se declaró el Estado de Emergencia. Al respecto, se observa que no cita el artículo 215 constitucional, como sí acontece con los Decretos Legislativos, por ejemplo,

⁶ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Segunda, Subsección A Consejero Ponente: William Hernández Gómez - Bogotá, D. C., quince (15) de abril de dos mil veinte (2020) - Referencia: control inmediato de legalidad. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00 - Temas: **Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia.** Actos internos de la administración y medidas de carácter general ordenadas en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los estados de excepción. El medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad covid-19. Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad. Decisión: Rechaza el medio de control inmediato de legalidad. Auto interlocutorio O-296-2020.

los Decretos 440 de 2020⁷, 438 de 2020⁸, 444 de 2020⁹, 458 de 2020¹⁰, entre otros.

- Las medidas que se adoptan en el decreto en comento, se sustentan en normas constitucionales referentes a las facultades con las que está revestido el Presidente de la República, los alcaldes y gobernadores para la conservación del orden público y el restablecimiento y mantenimiento de la convivencia contenidas en los artículos 189, 303 y 315 de la Constitución Política y la Ley 1801 de 2016 - Código Nacional de Policía y Convivencia.
- Tiene una vigencia determinada, pues las medidas que allí se plasman tienen como extremos temporales a partir cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, como se establece en el artículo primero del decreto en mención.
- El decreto en comento no fue objeto de control automático de legalidad por parte de la Corte Constitucional, tal como se puede verificar en el portal web de dicha Corporación.¹¹

Ahora bien, el Consejo de Estado en sentencia del año 2009¹², indicó lo siguiente sobre los presupuestos de procedencia del control inmediato de legalidad:

“En la anotada dirección y con el fin de esquematizar los presupuestos de procedibilidad del aludido control inmediato de legalidad, la jurisprudencia de esta Sala ha precisado lo siguiente: “De acuerdo con esta regla son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber:

- 1. Que se trate de un acto de contenido general.*
- 2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y*
- 3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción”¹³.*

Así las cosas, por las razones ya señaladas, esta Sala Unitaria de Decisión¹⁴, dispondrá no avocar conocimiento del presente asunto para ejercer control inmediato de legalidad sobre el **Decreto N° 060 de 13 de abril de 2020**, expedido por la **Alcaldía Municipal de Funes (N)**.

⁷ Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19.

⁸ Por el cual se adoptan medidas tributarias transitorias dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica de conformidad con el Decreto 417 de 2020

⁹ Por el cual se crea el Fondo de Mitigación de Emergencias – FOME y se dictan disposiciones en materia de recursos, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

¹⁰ Por el cual se adoptan medidas para los hogares en condición de pobreza en todo el territorio nacional, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

¹¹ Consulta realizada en la página web de la Corte Constitucional, link: <https://www.corteconstitucional.gov.co/micrositios/estado-de-emergencia/decretos.php>

¹² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, CP: Mauricio Fajardo Gómez - Sentencia de veinte (20) de octubre de dos mil nueve (2009). Radicación numero: 11001-03-15- 000-2009-00549-00(CA)

¹³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 2 de noviembre de 1999; Consejero Ponente: Carlos Arturo Orjuela Góngora; Radicación número: CA- 037. 9.

¹⁴ Decisión que si bien profiere un Juez Colegiado, se expide a través de auto de ponente según lo prescrito por el artículo 125 de la ley 1437 de 2011 el cual reza lo siguiente: *“De la expedición de providencias. Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, **excepto en los procesos de única instancia.**”* (Negrillas propias).

Sea oportuno precisar que la determinación aquí adoptada no impide que con posterioridad el acto mencionado sea susceptible de control judicial ante esta Jurisdicción, conforme al medio de control precedente y en aplicación del procedimiento regido en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Nariño, Despacho 003, Sala Unitaria de Decisión,

RESUELVE

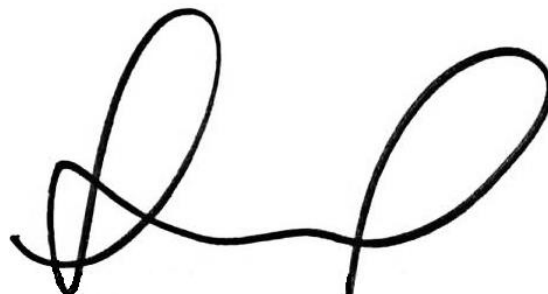
PRIMERO.- NO AVOCAR conocimiento del control inmediato de legalidad del **Decreto N° 060 de 13 de abril de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Funes (N)**, por las razones expuestas en la parte motiva de este auto.

SEGUNDO.- NOTIFICAR a través de correo electrónico al Municipio de Funes (N) la presente decisión.

TERCERO.- Notifíquese personalmente a la señora **Agente del Ministerio Público** de la presente decisión. Secretaría remitirá mensaje con identificación de la notificación que se realiza y con copia de esta providencia y el Decreto N° 11 del 17 de marzo de 2020, en formato PDF, a la siguiente dirección de correo electrónico ipestrada@procuraduria.gov.co.

CUARTO.- Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



SANDRA LUCIA OJEDA INSUASTY
MAGISTRADA¹⁵

¹⁵ Firma escaneada en virtud de lo permitido por el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, artículo 11.