

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	Control inmediato de legalidad.
<b>RADICACIÓN Nº:</b>	520012333000-2020-00400-00
<b>ACTO OBJETO DE CONTROL:</b>	<b>Decreto No. 041 del 13 de abril de 2020, “Por el cual se adopta el Decreto No 531 de 08 de abril de 2020 mediante 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”; deroga los decretos expedidos por la administración municipal que le sean contrarios y adopta nuevas disposiciones”.</b>
<b>REFERENCIA:</b>	Avoca conocimiento.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO  
SALA UNITARIA DE DECISIÓN**

**MAGISTRADA PONENTE: SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY**

San Juan de Pasto, cuatro (4) de mayo de dos mil veinte (2020).

**I. ASUNTO**

Procede la Sala a pronunciarse sobre el recurso de reposición que el Ministerio Público presentó contra el auto que avocó conocimiento del control inmediato de legalidad del **Decreto No. 041 del 13 de abril de 2020**, proferido por el **Alcalde del Municipio de El Contadero**.

**II. ANTECEDENTES.**

- La Oficina Judicial asignó el asunto de la referencia a este Despacho.
- Se avocó conocimiento del control inmediato de legalidad del decreto antes mencionado mediante auto.
- El auto en comento se notificó al Municipio de El Contadero y al Ministerio Público, mediante estados electrónicos<sup>1</sup> y al correo electrónico enviado al buzón de notificaciones judiciales de las mencionadas entidades, el día 22 de abril de 2020.
- El Ministerio Público presentó recurso de reposición contra el auto que avocó conocimiento, a través de memorial enviado al correo electrónico de este despacho, el 24 de abril de esta anualidad.

---

<sup>1</sup> Como puede verificarse en el siguiente link: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/tribunal-03-administrativo-de-narino/237>

- **Argumentos del recurso de reposición formulado por el Ministerio Público.**

La Agente del Ministerio Público formuló recurso de reposición contra el auto que avocó conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto No. 041 del 13 de abril de 2020, proferido por el Alcalde del municipio de El Contadero, con base en lo siguiente:

- Después de aludir a la naturaleza del medio de control inmediato de legalidad y la competencia en cabeza de los Tribunales Administrativos para su trámite, indicó que el Consejo de Estado, en reiterados pronunciamientos, ha señalado que se requieren de tres presupuestos para su procedencia: i) que se trate de un acto de contenido general; ii) que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa y, iii) que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.
- Expresó que examinado el contenido del Decreto No. 041 del 13 de abril de 2020, se tiene que, si bien es un acto de carácter general, expedido en ejercicio de función administrativa con el fin de adoptar medidas para prevenir la propagación del coronavirus COVID-19, es lo cierto que este acto municipal no desarrolla ni se fundamenta en el acatamiento del Decreto 417 de 2020 o los demás decretos legislativos dictados por la Presidencia de la República, limitándose a desarrollar actos propios de la administración, los cuales no son susceptibles del control inmediato de legalidad, por no ajustarse en ninguno de los tres requisitos antes referidos.
- Preciso que ello no obsta para que se pueda ejercer el medio de control de nulidad previsto en el artículo 137 del C.P.A.C.A., para analizar la legalidad del acto en comento.

Por lo expuesto, solicitó revocar el auto mediante el cual se avocó conocimiento del asunto y que en su lugar se disponga no avocar conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto No. 041 del 13 de abril de 2020, por no cumplirse las condiciones establecidas en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

### **III. CONSIDERACIONES**

#### **3.1. Recurso procedente contra el auto que avoca conocimiento del control inmediato de legalidad, de los actos que se expiden en el marco de los estados de excepción. Oportunidad para presentar el recurso.**

Inicialmente, es del caso señalar que el control inmediato de legalidad tiene especiales connotaciones, en tanto es automático, en la medida en que la ley dispone que las entidades que desarrollen función pública deben remitir el acto administrativo general en las 48 horas siguientes a su expedición y en caso de no hacerse, la autoridad judicial puede aprehender de oficio, su control, por lo que ni siquiera es necesario que se presente una demanda como acontece con los demás medios de control. Así mismo, es urgente en virtud de los términos ya señalados.

En esta medida, es claro que el auto que avoca conocimiento del control inmediato de legalidad, se asimila a la providencia en virtud de la cual se admite la

demanda<sup>2</sup> y en esta medida, la Sala razona que en materia de recursos, resulta aplicable la normatividad que se aplica frente al auto que dispone la admisión.

Acota la Sala que, tal como se expuso en el auto que avocó conocimiento del asunto, el control inmediato de legalidad se regula en el artículo 136 del C.P.A.C.A. y en cuanto a su notificación es del caso remitirse a lo normado en el artículo 185 del mismo estatuto, no obstante, en dichas normas nada se indica sobre los recursos que proceden contra los autos que se profieran en el trámite del mencionado medio de control, por lo que es del caso remitirse a las normas que regulan el proceso ordinario para el efecto.

Dilucidado lo anterior, se tiene que de acuerdo con el art. 242 del C.P.A.C.A., el recurso de reposición procede, salvo norma en contrario, contra los autos que no sean susceptibles de apelación o súplica y en cuanto a su oportunidad y trámite, la norma en comento remite a las disposiciones del C.P.C, hoy Código General del Proceso.

En relación con el auto por el cual se admite la demanda - al cual se asimilaría el auto que avoca conocimiento del control inmediato de legalidad -, la Sala advierte que no es susceptible de apelación, en tanto no se encuentra dentro del listado consagrado en el art. 243 del C.P.A.C.A.<sup>3</sup>, de igual forma, acota la Sala que

---

<sup>2</sup> Inclusive en el artículo 185 numeral 3o del CPACA se habla de auto que admite la demanda, aunque estrictamente no existe tal demanda, entendida como la actuación de un sujeto procesal dirigida a nulificar el acto administrativo.

<sup>3</sup> “**ARTÍCULO 243. APELACIÓN.** Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos:

1. **El que rechace la demanda.**
2. **El que decrete una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite.**
3. **El que ponga fin al proceso.**
4. **El que apruebe conciliaciones extrajudiciales o judiciales, recurso que solo podrá ser interpuesto por el Ministerio Público.**
5. El que resuelva la liquidación de la condena o de los perjuicios.
6. El que decreta las nulidades procesales.
7. El que niega la intervención de terceros.
8. El que prescinda de la audiencia de pruebas.
9. El que deniegue el decreto o práctica de alguna prueba pedida oportunamente.

**Los autos a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 relacionados anteriormente, serán apelables cuando sean proferidos por los tribunales administrativos en primera instancia.**

El recurso de apelación se concederá en el efecto suspensivo, salvo en los casos a que se refieren los numerales 2, 6, 7 y 9 de este artículo, que se concederán en el efecto devolutivo.

**PARÁGRAFO.** La apelación solo procederá de conformidad con las normas del presente Código, incluso en aquellos trámites e incidentes que se rijan por el procedimiento civil” (Negrillas propias). (- Apartes subrayados en el inciso 1o. y el inciso 2o. declarados EXEQUIBLES, por los cargos analizados, por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-329-15 de 27 de mayo de 2015, Magistrado Ponente Dr. Mauricio González Cuervo.

*'Del análisis anterior, que da cuenta de una interpretación sistemática del artículo 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se siguen las siguientes consecuencias: (i) la enunciación contenida en el artículo 243 no es taxativa, pues es posible que en otros artículos se prevea la procedencia del recurso de apelación; (ii) cuando existe una regulación especial del recurso de apelación, diferente a la prevista en el artículo 243, prevalecerá la regulación especial; (iii) hay razones objetivas para distinguir entre los supuestos previstos en el artículo 243, para efecto de su apelación, cuando la providencia es proferida en un tribunal administrativo: una, que las providencias apelables son las proferidas por las salas de decisión y*

tampoco existe norma especial que contemple su interposición y finalmente, dicho auto no es susceptible de súplica, toda vez que, no es un auto que por su naturaleza sería apelable conforme lo dispone el artículo 246 ibídem. Así las cosas, el recurso procedente es el de reposición, en los términos indicados en el art. 242 antes mencionado.

Respecto a la oportunidad con la que debe presentarse el recurso, el artículo 318 del C.G.P. prevé lo siguiente:

**“ARTÍCULO 318. PROCEDENCIA Y OPORTUNIDADES.** *Salvo norma en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que dicte el juez, contra los del magistrado sustanciador no susceptibles de súplica y contra los de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, para que se reformen o revoquen.*

*El recurso de reposición no procede contra los autos que resuelvan un recurso de apelación, una súplica o una queja.*

*El recurso deberá interponerse con expresión de las razones que lo sustenten, en forma verbal inmediatamente se pronuncie el auto. **Cuando el auto se pronuncie fuera de audiencia el recurso deberá interponerse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación del auto.***

*El auto que decide la reposición no es susceptible de ningún recurso, salvo que contenga puntos no decididos en el anterior, caso en el cual podrán interponerse los recursos pertinentes respecto de los puntos nuevos.*

*Los autos que dicten las salas de decisión no tienen reposición; podrá pedirse su aclaración o complementación, dentro del término de su ejecutoria.*

**PARÁGRAFO.** *Cuando el recurrente impugne una providencia judicial mediante un recurso improcedente, el juez deberá tramitar la impugnación por las reglas del recurso que resultare procedente, siempre que haya sido interpuesto oportunamente.”* (Destaca la Sala).

En el asunto de estudio, se tiene que la providencia que avocó conocimiento del asunto se notificó por estados electrónicos y por mensaje de datos a la dirección electrónica del Ministerio Público el 22 de abril de 2020, como puede verificarse en el expediente digital y en el portal del Tribunal Administrativo de Nariño – Despacho 03 de la Rama Judicial<sup>4</sup>.

De allí que los tres días para recurrir acorde a lo señalado en el art. 318 antes transcrito, vencían el 27 de abril de 2020 y el escrito contentivo del recurso fue remitido por correo electrónico por la Agente del Ministerio Público el 24 de abril de 2020, concluyendo así que fue presentado dentro del término legal para el efecto.

Dilucidado lo referente al recurso procedente y a la oportunidad en su presentación, la Sala procede a resolver de fondo sobre el particular.

### **3.2. Decisión del recurso de reposición.**

---

*las no apelables son las proferidas por el magistrado ponente y, dos, que las providencias apelables son las que pueden poner fin al proceso y las no apelables no tienen esta capacidad.’)*

<sup>4</sup> Link: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/tribunal-03-administrativo-de-narino/237>

En cuanto a las razones señaladas por la señora Agente del Ministerio Público en el recurso de reposición presentado, la Sala razona lo siguiente:

3.2.1. El Decreto No. 041 del 13 de abril de 2020, en su encabezado y en un acápite importante de parte resolutive hace alusión al Decreto N° 531 de 08 de abril de 2020, mediante el cual el Gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público. Pese a ello, este Decreto N° 531 de 2020 no es de tipo legislativo.

3.2.2. No obstante, posteriormente alude a otro Decreto, esto es el 491 del 28 de marzo de 2020. Al respecto, el Decreto 491 de 28 de marzo de 2020, *“por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, que cumple con las características de un Decreto Legislativo.

3.2.3. Sobre el tema, es pertinente traer a colación lo dicho por el Consejo de Estado en providencia del 15 de abril de 2020<sup>5</sup>, 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:

<b>CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS</b>	<b>CARACTERÍSTICAS ESPECÍFICAS DE LOS DECRETOS LEGISLATIVOS DE EMERGENCIA</b>
<p><b>Forma</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Firma del presidente de la República y todos sus ministros.</li> <li>- Deben reflejar expresamente su motivación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tienen la misma fuerza jurídica vinculante de ley.</li> <li>- Los que desarrollan el estado de emergencia tienen vigencia indefinida.</li> </ul>
<p><b>Contenido sustancial</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- El decreto legislativo que declara la conmoción interior o el estado de emergencia debe precisar el tiempo de duración.</li> <li>- Las medidas adoptadas en los decretos legislativos que desarrollan los estados de</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pueden ser derogados, modificados o adicionados por el Congreso bajo ciertas condiciones.</li> <li>- No pueden desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.</li> </ul>

<sup>5</sup> 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.

<p>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.</p>	
<p><b>Control</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Judicial automático por parte de la Corte Constitucional.</li> <li>- Político del Congreso.</li> </ul>	

3.2.4. Teniendo en cuenta lo reseñado, la Sala reitera que el Decreto 491 de 28 de marzo de 2020 sí posee las características de decreto legislativo, por cuanto:

→ En su encabezado se indica expresamente que se trata de un decreto legislativo, además se observa la firma del Presidente de la República y todos sus ministros y se encuentra debidamente motivado, haciendo referencia en su fundamento al Decreto 417 de 2020, en virtud del cual se declaró el Estado de Emergencia sanitaria causada por el COVID-19 y el artículo 215 constitucional en el que se regula el estado de excepción en comento.

→ En el decreto en comento se indicó, que con el fin de limitar las posibilidades de propagación del COVID-19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hacía necesario expedir normas de orden legal que flexibilizaran la obligación de atención personalizada al usuario, **permitiendo incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales**, como se indicaba en el Decreto 417 de 2020, medida que es precisamente la que se adopta en el artículo 6 del Decreto 491 de 28 de marzo de 2020.

→ El decreto 491 de 2020 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.<sup>6</sup>

Al respecto, obsérvese lo siguiente:

<b>Decreto N° 491 de 2020. Medidas adoptadas.</b>	<b>Decreto No. 041 de 2020. Medidas adoptadas.</b>
<p><i>“Artículo 4. Notificación o comunicación de actos administrativos. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la notificación o comunicación de los actos administrativos se hará por medios electrónicos. Para el efecto en todo trámite, proceso o procedimiento que se inicie será obligatorio indicar la dirección electrónica para recibir notificaciones, y con la sola radicación se entenderá que se ha dado la autorización [...]”</i></p> <p><b>Artículo 6.</b> Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o</p>	<p><i>“[...] ARTICULO SÉPTIMO: Las medidas de aislamiento contenidas en los Decretos Presidenciales; del Departamento de Nariño; y del Municipio de El Contadero Nariño, son extensivas al personal de la Administración Municipal, excepto a aquellos que hacen parte del plan de contingencia, quienes deben estar prestos a brindar su inmediata colaboración en caso de ser necesario.</i></p> <p><b>ARTÍCULO OCTAVO. CONTINUAR</b> con la restricción de atención al público de manera presencial en la administración municipal de El Contadero-Nariño y en consecuencia ordenar el cierre de las instalaciones de la Alcaldía Municipal, hasta que exista una nueva orden.</p>

<sup>6</sup> Consulta realizada en la página web de la Corte Constitucional, link: <https://www.corteconstitucional.gov.co/micrositios/estado-de-emergencia/decretos.php>

*jurisdiccionales en sede administrativa. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.”*

**PARÁGRAFO.-** Para garantizar la atención y prestación de los servicios por parte de la administración municipal de El Contadero, se tendrá en cuenta lo previsto el Decreto Legislativo No. 491 de 28 de marzo de 2020, para ello se han habilitado los siguientes correos electrónicos institucionales: [...].

Teniendo en cuenta lo expuesto, se reitera que tal como se dijo en el auto que avoca, si bien en el decreto municipal se adoptan medidas tales como el aislamiento, toque de queda, entre otras – respecto a las cuales este despacho ha considerado que no son desarrollo de decretos legislativos- también es verdad que en este acto, se adopta una medida adicional que sí está fundamentada en un decreto de tal naturaleza, por ello, se argumentó que ante su posible conexidad con un decreto legislativo, se procedía asumir el conocimiento de aquel, criterio que se mantiene al menos en esta fase del proceso, sin perjuicio de una nueva consideración en la sentencia o antes.

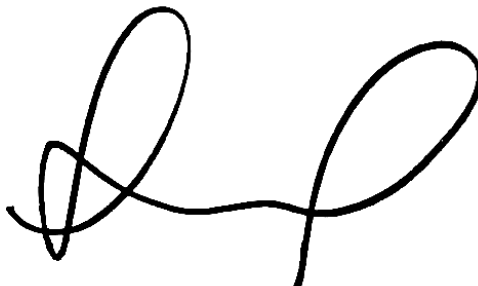
En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Nariño, en Sala Unitaria de Decisión,

### RESUELVE

**PRIMERO.- NO REPONER** el auto calendado el 21 de abril de 2020, en virtud del cual se avocó conocimiento del control inmediato de legalidad del **Decreto No. 041 del 13 de abril de 2020**, expedido por el **Alcalde de El Contadero**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO.-** Notifíquese la presente providencia a través de su inserción en estados electrónicos y mediante el envío de mensaje dirigido al correo electrónico del Ministerio Público y el Municipio de Pasto.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**SANDRA LUCIA OJEDA INSUASTY**  
Magistrada<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Firma escaneada en virtud de lo permitido por el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, artículo 11.

Control inmediato de legalidad.  
Rad. N° 520012333000-2020-00371-00  
Decreto N° 0207 de 31 de marzo de 2020  
Municipio de Pasto – Nariño  
Resuelve recurso de reposición