



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Unitaria de Decisión**

Pasto, veintitrés (23) de abril de dos mil veinte (2020)

Radicación: 2020-00254
Proceso: Control inmediato de legalidad
Demandante: Gobernación del Putumayo
Acto Administrativo: Decretos 118, 122 y 123 de marzo de 2020
Tema: Resuelve recurso de reposición

Magistrada Ponente: Ana Beel Bastidas Pantoja

La Sala resuelve el recurso de reposición interpuesto por la Procuradora 36 Judicial II Administrativa, contra el auto de dos (2) de abril de dos mil veinte (2020), mediante el cual, esta Corporación avocó el conocimiento en única instancia del control de legalidad inmediato de los Decretos 118, 122 y 123 de marzo de 2020 expedidos por el Gobernador del Putumayo.

1. PROVIDENCIA OBJETO DEL RECURSO:

En la providencia objeto del recurso de reposición, el despacho avocó conocimiento del control de legalidad inmediato de los Decretos 118, 122 y 123 de marzo de 2020 expedidos por el Gobernador del Putumayo, al considerar que los mismos se profirieron en virtud del Decreto Presidencial 417 de 17 de marzo de 2020, y los Decretos legislativos números 418, 420 y 457 de marzo de 2020, a través de los cuales el Gobierno Nacional desarrolló el mentado Decreto 417.

2. RECURSO DE REPOSICIÓN:

La Procuradora 36 Judicial II Administrativa sustentó su recurso de reposición, con el argumento de que los Decretos números 118, 122 y 123 de marzo de 2020, expedidos por la Gobernación del Putumayo, no son susceptibles de control inmediato de legalidad, de que trata el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por cuanto con los mismos se pretende implementar medidas administrativas en el Departamento del Putumayo, tales como, ordenar el toque de queda en el departamento, prohibir el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, prohibir las reuniones y aglomeraciones de más de 30 personas, limitar la circulación de vehículos y personas, entre otras; entonces, si bien constituyen actos de carácter general, expedidos en ejercicio de función administrativa, con el fin de adoptar medidas transitorias de contención contra el virus COVID-19, en el Departamento de Putumayo, lo cierto es que dichos actos administrativos no desarrollan, ni se fundamentan en el acatamiento de las disposiciones previstas en el Decreto 417 de 2020, o los demás decretos legislativos suscritos por la Presidencia de la Republica, en torno a la declaratoria del estado de excepción por la emergencia económica y social, y se limitan a desarrollar actos propios de la



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Unitaria de Decisión**

administración en ejercicio de sus competencias, no susceptibles del control de legalidad, por no encuadrar en los tres requisitos que se han desarrollado jurisprudencialmente¹, para la viabilidad del trámite judicial que aquí se adelanta.

En consecuencia, solicita se revoque el auto de 2 de marzo del año en curso, mediante el cual se avocó conocimiento del control inmediato de legalidad de los Decretos No. 118, 122 y 123 de marzo de 2020 y en su lugar se disponga no avocar conocimiento del control inmediato de legalidad de los actos administrativos enunciado, por cuanto los mismos no cumplen con las condiciones establecidas en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

1. CONSIDERACIONES:

La facultad del Presidente de la República para declarar el Estado de Emergencia se encuentra prevista en el artículo 215 de la Constitución Política², y tiene lugar cuando se presentan circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 *ibídem*, que perturban o amenazan perturbar en forma grave e inminente el

¹ 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)- 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.

² Artículo 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario. Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente. El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas. El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo. El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo. El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia. El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

PARÁGRAFO. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Unitaria de Decisión**

orden económico, social, ecológico del país, o constituyen grave calamidad pública.

Mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República con la firma de sus ministros declaró el “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”, por cuanto la Organización Mundial de la Salud declaró el coronavirus -COVID-19- como emergencia de salud pública de importancia internacional; el 6 de marzo se dio a conocer el primer caso de contagio en el territorio colombiano, siendo declarada esta enfermedad como pandemia el 11 de marzo de 2020 por la OMS.

En desarrollo del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional expidió los Decretos legislativos números 418, 420 y 457 de marzo de 2020, a los cuales la Gobernación del Putumayo hizo alusión en los Decretos 118, 122 y 123 de marzo de 2020.

Así las cosas, se tiene que el Decreto Legislativo 418 de 18 de marzo de 2020, dicta medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público; por su parte el Decreto 420 de 18 de marzo de 2020 imparte instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19; y finalmente el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020 imparte instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

Con fundamento en lo anterior, el Gobernador de Putumayo expidió el Decreto No 118 de 19 de marzo de 2020, por medio del cual se adoptaron medidas transitorias preventivas y de contención contra el coronavirus covid-19; el Decreto No 122 de 22 de marzo de 2020, el cual modificó y adicionó el artículo tercero del decreto 118 del mismo mes y año; y el Decreto 123 de 23 de marzo de 2020, mediante el cual se modificó el mentado decreto 118 y se adoptaron otras instrucciones.

Ahora bien, los artículos 20 de la Ley 137 de 1994³ y 136 de la Ley 1437 de 2011⁴, establecen que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la

³ “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”.

⁴ “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



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Unitaria de Decisión**

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

Sobre el particular, el H. Consejo de Estado⁵ ha establecido que los presupuestos para la procedencia de este medio de control son los siguientes: “**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**”.

Así las cosas, observa el despacho que revisados los antecedentes que dieron lugar a la expedición de los Decretos 118, 122 y 123 de marzo de 2020, éstos se sustentaron en la normatividad que se relaciona a continuación:

- a) Artículos 2, 209 y 305, numeral 2 de la Constitución Política de Colombia, mediante los cuales se determinan los fines esenciales del Estado; se establece que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad; y se concreta como una de las atribuciones del gobernador dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor de desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes, respectivamente.
- b) Numeral 43.1.2. del artículo 43 y numeral 44.3.5. del artículo 43 de la Ley 715 de 2001, los cuales establecen la competencia de los departamentos en materia de salud, más concretamente las de adoptar, difundir, implantar, ejecutar y evaluar, en el ámbito departamental las normas, políticas, estrategias, planes, programas y proyectos del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud, que formule y expida la Nación o en armonía con éstas; y ejercer vigilancia y control sanitario en su jurisdicción, sobre los factores de riesgo para la salud, en los establecimientos y espacios

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”.

⁵ CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de mayo de dos mil once (2011).- Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA) Actor: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Unitaria de Decisión**

que puedan generar riesgos para la población, tales como establecimientos educativos, hospitales, cárceles, cuarteles, albergues, guarderías, ancianatos, puertos, aeropuertos y terminales terrestres, transporte público, piscinas, estadios, coliseos, gimnasios, bares, tabernas, supermercados y similares, plazas de mercado, de abasto público y plantas de sacrificio de animales, entre otros.

- c) Los artículos 6, 14, 198 y 202 de la Ley 1801 de 2016⁶, los cuales disponen las categorías jurídicas de convivencia; que los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente, así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia; que corresponde a las autoridades de Policía el conocimiento y la solución de los conflictos de convivencia ciudadana, considerándose como tales, entre otros, a los gobernadores; y que ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores: i) Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor; ii) Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo. iii) Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse. iv) Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas. v) Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados. vi). Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan. vii) Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas. viii) Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios. ix) Reorganizar la prestación de los servicios públicos. x) Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de

⁶ “Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”.



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Unitaria de Decisión**

acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional. xi) Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado. xii) Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja.

- d) La Resolución 385 de 12 de marzo 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”***.
- e) El Decreto 111 de 13 de marzo de 2020, por medio del cual el Gobernador del Departamento del Putumayo declaró situación de calamidad pública en el Departamento del Putumayo, y dictó otras disposiciones.
- f) El Decreto 118 de 19 de marzo de 2020, por medio del cual el Gobernador del Departamento del Putumayo adoptó medidas transitorias preventivas y de contención contra el COVID-19, y dictó otras disposiciones.
- g) Y finalmente, hizo se hizo referencia a los Decretos Legislativos 418, 420 y 457 de marzo de 2020.

Como se observa, de la normatividad aludida por la Gobernación del Departamento del Putumayo, en los Decretos números 118, 122 y 123 de marzo de 2020, la de mayor relevancia es la contenida en la Ley 1801 de 2016 o Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, la cual faculta a los gobernadores para que dispongan de acciones transitorias de policía ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante, o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia; tan es así, que dichos Decretos se concretaron en impartir, entre otras, las siguientes órdenes: emprender campañas de aseo e higiene, propendiendo por la realización del lavado de manos al menos cada dos horas, por parte de empleados de las entidades de derecho público y privado con sede en el territorio del Departamento del Putumayo; implementar por parte de dichas entidades, canales virtuales para la atención a los usuarios; prohibir el ingreso de extranjeros al territorio del Departamento del Putumayo; el toque de queda en el territorio del Departamento del Putumayo; prohibir el consumo de bebidas alcohólicas en espacios abiertos y en establecimientos de comercio; prohibir reuniones y aglomeraciones de más de treinta personas; limitar totalmente la libre circulación de vehículos y personas en



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Unitaria de Decisión**

el territorio del Departamento del Putumayo, entre el día sábado 21 de marzo de 2020 a las 12 del mediodía, hasta el martes 24 de marzo de 2020 a las 5 de la mañana; autorizar a una sola persona por núcleo familiar a desplazarse con la finalidad de realizar el abastecimiento y adquisición de alimentos, productos farmacéuticos, de salud y de primera necesidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, y de una revisión más profunda de los Decretos números 118, 122 y 123 encuentra el despacho que estos tuvieron como fundamento principal las competencias otorgadas por la Constitución y la Ley a la primera autoridad departamental, razón por la cual, le asiste razón a la señora Agente del Ministerio Público cuando alega que aunque dichos decretos se proferieron en vigencia de la declaratoria del Estado de Emergencia en el territorio nacional, no se corresponden con actos administrativos que desarrollen los decretos legislativos expedidos por el Presidente, en virtud del estado de excepción.

En tal virtud, no resulta procedente, en este caso, adelantar el control inmediato de legalidad de los citados Decretos departamentales, de acuerdo con lo establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, en razón de lo cual se repondrá el auto de dos (2) de abril de dos mil veinte (2020), y en su lugar, se dispondrá no avocar el conocimiento de tales decretos; lo anterior no significa que tales actos no sea pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, a través del ejercicio de los mecanismos procedentes consagrados en la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes, conforme al procedimiento en ellas establecido.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Nariño,

R E S U E L V E

PRIMERO: REPONER el auto de fecha dos (2) de abril de dos mil veinte (2020).

SEGUNDO: En consecuencia, se dispone **NO AVOCAR**, para control inmediato de legalidad, los Decretos números 118, 122 y 123 de marzo de 2020, proferidos por el Gobernador del Departamento del Putumayo, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: NOTIFICAR la presente decisión a la Gobernación del Departamento del Putumayo y al Ministerio Público, a los correos electrónicos destinados para tal finalidad.

CUARTO: Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea publicada en la página Web www.ramajudicial.gov.co⁷

⁷<https://www.ramajudicial.gov.co/web/control-de-legalidad-tribunales-administrativos/tribunal-administrativo-de-narino>



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Sala Unitaria de Decisión**

QUINTO: Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

**(Original firmado)
ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA
Magistrada**