



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

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

Radicación: 2020-00270
Proceso: Control inmediato de legalidad
Demandante: Municipio de Villagarzón - Putumayo
Acto Administrativo: Decreto 035 de 20 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 del Decreto 035 de 20 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde Municipal de Villagarzón – Putumayo.

1. PROVIDENCIA OBJETO DEL RECURSO:

En la providencia objeto del recurso de reposición, el despacho avocó conocimiento del control de legalidad inmediato del Decreto No 035 de 20 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Villagarzón - Putumayo, al considerar que el mismo se profirió en virtud del Decreto Presidencial 417 de 17 de marzo de 2020, y el Decreto legislativo No 420 de 18 de marzo de 2020, a través del cual 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 con el Decreto No 035 de 20 de marzo de 2020, se pretende implementar medidas para prevenir el riesgo de contagio en el municipio de Villagarzón, entre ellas prohibir el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio; prohibir las reuniones y aglomeraciones de más de 30 personas; y ordenar toque de queda para los habitantes del Municipio de Villagarzón; entonces, si bien constituye un acto de carácter general, expedido en ejercicio de función administrativa, con el fin de adoptar medidas transitorias de contención contra el virus COVID-19 en el Municipio de Villagarzón, lo cierto es que dicho acto administrativo no desarrolla, ni se fundamenta 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 limita a desarrollar actos propios de la administración en ejercicio de sus competencias, no susceptibles del control de legalidad, por no encuadrar en los



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

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 abril del año en curso, mediante el cual se avocó conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto No 035 de 20 de marzo de 2020, y en su lugar, se disponga no avocar conocimiento del control inmediato de legalidad del acto administrativo enunciado, por cuanto el mismo no cumple 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 orden económico, social, ecológico del país, o constituyen grave calamidad pública.

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 número: 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**

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 el Decreto legislativo No 420 de 18 de marzo de 2020, al cual el Alcalde del Municipio de Villagarzón - Putumayo hizo alusión en el Decreto 035 de 20 de marzo de 2020.

Así las cosas, se tiene que 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.

Con fundamento en lo anterior, de Alcalde de Villagarzón - Putumayo expidió el Decreto No 035 de 20 de marzo de 2020, por medio del cual se dictan medidas para prevenir el riesgo de contagio de la pandemia del COVID-19 en el Municipio de Villagarzón – Putumayo.

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 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

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 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”.



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

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 del Decreto 035 de 20 de marzo de 2020, éstos se sustentaron en la normatividad que se relaciona a continuación:

- a) Artículos 2, 44 y 45 de la Constitución Política de Colombia, mediante los cuales se fijan los fines esenciales del Estado; se establecen los derechos fundamentales de los niños; y se determina que el adolescente tiene derecho a la protección y a la formación integral, respectivamente.
- b) La Ley Estatutaria No 1751 de 16 de febrero de 2015 **“Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”**.
- c) El párrafo del artículo 83 de la Ley 1801 de 2016⁶, mediante el cual se faculta a los alcaldes para fijar horarios para el ejercicio de la actividad económica en los casos en que esta actividad pueda afectar la convivencia.
- 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 032 de 16 de marzo de 2020, por medio del cual el Municipio de Villagarzón declaró situación de calamidad pública en el municipio.
- 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 al Decreto Legislativo No, 420 de 18 de marzo de 2020.

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.

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**

Como se observa, de la normatividad aludida por el Municipio de Villagarzón - Putumayo, en el Decreto No 035 de 20 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 dicho Decreto se concretó en impartir las siguientes órdenes: prohibir el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos al público y establecimientos de comercio; prohibir las reuniones y aglomeraciones de más de 50 personas; y dispuso el toque de queda para todos los habitantes del municipio de Villagarzón.

Teniendo en cuenta lo anterior, y de una revisión más profunda del Decreto No 035 de 20 de marzo de 2020 encuentra el despacho que éste tuvo como fundamento principal las competencias otorgadas por la Constitución y la Ley a la primera autoridad municipal, razón por la cual, le asiste razón a la señora Agente del Ministerio Público cuando alega que aunque dicho decreto se profirió en vigencia de la declaratoria del Estado de Emergencia en el territorio nacional, no se corresponde con un acto administrativo que desarrolle 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 del citado Decreto departamental, 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 tal decreto; lo anterior no significa que tal acto 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, el Decreto No 035 de 20 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de Villagarzón - Putumayo, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.



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

TERCERO: NOTIFICAR la presente decisión a la Alcaldía del Municipio de Villagarzón - 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

QUINTO: Ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

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