



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL DEPARTAMENTO
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y
SANTA CATALINA**

SIGCMA

San Andrés Isla, diecinueve (19) de abril de dos mil veintitrés (2023)

Sentencia No. 019

Medio de Control	Cumplimiento de normas con fuerza material de ley
Radicado	88-001-33-33-001-2023-00033-01
Demandante	Martín Fernando Álvarez
Demandado	Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
Magistrado Ponente	Jesús Guillermo Guerrero González

I. OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia No. 020-23 de fecha 03 de marzo de 2023, proferida por el Juzgado Único Administrativo de este Circuito Judicial dentro del proceso iniciado por el ciudadano Martín Fernando Álvarez, en contra del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, mediante la cual se dispuso lo siguiente:

PRIMERO: DECLARASE IMPROCEDENTE la acción en medio de control de Cumplimiento de Normas con Fuerza Material de Ley o de Actos Administrativos, por no cumplirse con el requisito de subsidiariedad, acorde a lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: La presente decisión podrá ser impugnada dentro de los tres (03) días siguientes a su notificación, de conformidad con lo prescrito en el artículo 26 de la Ley 393 de 1997.

II. ANTECEDENTES

- DEMANDA

El Sr. Martín Fernando Álvarez, en ejercicio del medio de control de cumplimiento de normas con fuerza material de ley, consagrado en el artículo 146 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y de manera especial en la Ley 393 de 1997, solicitó las siguientes:

- PRETENSIONES

1. Que se ordene a la accionada el CUMPLIMIENTO inciso 2° del Art. 85 de la Ley 1437 de 2011, dentro de la actuación administrativa sancionatoria, como consecuencia de ello,
2. Que se ordene a la accionada cumplir con el deber que le impone la norma en cita, es decir, declarar el SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO dentro de la actuación administrativa, al no haber resuelto dentro del término de Ley el recurso de apelación.

- HECHOS

La parte demandante sustentó sus pretensiones en los siguientes hechos:

Mediante la Resolución No. 001030 del 22 de septiembre de 2019 la Oficina de Control Circulación y Residencia -OCCRE-, declaró al accionante en situación irregular y le impuso una sanción de 20 SMLMV.

El citado acto administrativo fue objeto de los recursos ordinarios de reposición y en subsidio apelación, siendo el primero de ellos resuelto a través de la Resolución No. 000082 del 9 de enero de 2020.

Asegura que, transcurrido más de un año desde que fueron presentados los medios de impugnación respectivos, la Gobernación de San Andrés, Islas no resolvió ni mucho menos notificó el recurso de apelación oportunamente impetrado, dentro del término de Ley, razón por la cual el 28 de diciembre de 2022 constituyó la escritura pública No. 1355 por medio de la cual, de conformidad con lo descrito en el art 85 de la Ley 1437 de 2011, se protocolizaba el silencio administrativo positivo con relación al recurso de alzada que alegaba pendiente su resolución.

Simultáneamente, la gobernación departamental expidió la Resolución No. 010318 de 02 de noviembre de 2022, notificada por aviso el 10 de enero de 2023, por medio de la cual resolvió el recurso de alzada interpuesto por el accionante en contra de la Resolución No. 000082 del 9 de enero de 2020.

- CONTESTACIÓN

El ente departamental al contestar el presente medio de control afirmó que el alegado silencio administrativo que pretende hacer cumplir el accionante nunca ocurrió, pues la Resolución Nro. 010318 del 2 de noviembre de 2022 por medio de la cual le fue resuelto el recurso de alzada había sido expedida previa a la protocolización de la escritura pública de la que habla el artículo 85 de la Ley 1437 de 2011, según consta en la citación para la notificación personal realizada el 15 de diciembre de 2022 .

Del proceso de notificación de la Resolución Nro. 010318 del 2 de noviembre de 2022, afirmó que en el mismo ocurrió una notificación por conducta concluyente, refiriendo que la citación para notificación personal del 15 de diciembre de 2022 se puso en conocimiento de la existencia del acto administrativo.

- SENTENCIA RECURRIDA

El Juzgado Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, mediante sentencia No. 020-23 proferida el 03 de marzo de 2023, negó las pretensiones de la demanda, bajo las siguientes premisas:

Inicialmente halló probado el requisito de la constitución en renuencia de la accionada mediante el escrito allegado ante la misma por el accionante en fecha del 6 de enero de la presente anualidad en donde explícitamente le fue requerido el reconocimiento del silencio administrativo positivo con relación a la Resolución No. 010318 del 2 de noviembre de 2022.

Para resolver el asunto de fondo expuso:

“considera el Despacho que, en el caso en concreto no operó el silencio administrativo positivo por el transcurso del tiempo, pues: 1.- la Resolución No.0001030 de 22 de septiembre de 2019, no fue el resultado del procedimiento administrativo sancionatorio que prevé el artículo 47 y ss. de la Ley 1437 de 2011. 2.- Los actos de naturaleza policiva que emite la Occre, devienen de la facultad que otorga los Decretos 2762 de 1991 y 2171 de 2001, los cuales son de aplicación inmediata. 3.- Como lo ha manifestado el Consejo de Estado, a las medidas policivas que emanen de la Oficina de la Occre no le son aplicables las normas de la primera parte del código administrativo, hoy en la Ley 1437 de 2011. 4.- Las normas especiales de control poblacional, no contemplan de

manera expresa que el incumplimiento plazos para resolver los recursos contra el acto de naturaleza policiva, tenga efectos de silencio positivo.

De esta manera, no se cumplen los requisitos para que se configure el fenómeno del silencio administrativo positivo, por el contrario, puede afirmarse que la no resolución de los recursos contra el acto de naturaleza policiva, debe ser entendida como una respuesta negativa en los términos del artículo 83 del CPACA”

(...)

En esa medida, y con el conocimiento de que a la fecha fue proferida la Resolución No.010318 de 2 de noviembre de 2022, por la cual se resolvió el recurso de apelación contra la Resolución No.0001030 de 22 de septiembre de 2019, el presente medio de control no resulta idóneo para el cumplimiento de la norma que se pretende ni la acción de cumplimiento resulta ser la única opción con que cuenta el accionante para la consecución de sus pretensiones, pues para ello cuenta con la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 138 del CPACA, es decir, cuenta con un mecanismo ordinario idóneo para lo aquí pretendido. Por ello, no se cumple con el requisito de subsidiariedad.”

- RECURSO DE APELACIÓN

La parte accionante manifestó su inconformidad en contra del fallo de primera instancia expresando que contrario a lo manifestado por el A-quo, los actos proferidos por el la Oficina de Control, Circulación y Residencia -OCCRE- constituyen verdaderos actos administrativos y por ende compatibles enteramente con lo regulado por la Ley 1437 de 2011.

Para el recurrente, la imposición de una medida pecuniaria -multa- representa una clara manifestación del poder sancionador del estado, motivo por el cual se infiere que dicha potestad no es ilimitada y se encuentra regulada por la primera parte de la Ley 1437 de 2011.

Explicó que las notificaciones dentro del procedimiento de definición de residencia siguen los lineamientos de la primera parte de la Ley 1437 de 2011, de igual forma señaló que resulta procedente la acción de tutela para aquellos casos en los que se desbordó el termino de contestación descrito en el artículo 83 de dicha norma.

Del requisito de subsidiariedad alegó que el legislador no previó un trámite ordinario específico para solicitar la aplicación del silencio administrativo positivo, evento que permite la exigencia del cumplimiento de la norma *máxime si se tiene en cuenta que, por lo menos, lo referente a la multa impuesta, si constituye una verdadera sanción y no un acto policivo, como se intenta disfrazar bajo el endeble argumento de actos de naturaleza policivos.*

Finalmente expuso:

Así las cosas, con la solicitud de cumplimiento, se tiene la finalidad que, en las actuaciones administrativas de la OCCRE, se le de aplicación al Art. 52 del CPACA, en lo que concierne a la multa que se imponga, como quiera que, la misma constituye un verdadero acto sancionatorio, por lo que, la omisión de la respuesta dentro del plazo, se debe inferir a favor del interesado, sin que ello, pueda traducirse que se concede la residencia o que nunca se violó el régimen migratorio existente en este terruño

- ACTUACIÓN PROCESAL

El proceso de la referencia fue interpuesto de forma electrónica y sometido por reparto al Juzgado único Administrativo de este Departamento el día 6 de febrero de la presente anualidad.

El Juzgado Único Administrativo de San Andrés Isla, admitió el presente medio de control mediante auto No. 0071-23 del 6 de febrero de los corrientes, corriéndose el traslado al Departamento Archipiélago quien oportunamente dio contestación a la demanda.

Mediante sentencia del 3 de marzo de 2023, el Juzgado Contencioso Administrativo de esta isla declaró improcedente el medio de control, decisión que fue recurrida por la parte accionante en escrito de 13 de marzo de la anualidad.

El 16 de marzo de 2023 el A-quo concedió el recurso de apelación en contra del fallo referido a través del auto No. 00180-23.

El 23 de marzo de la presente anualidad fue realizado el reparto a este tribunal para el conocimiento de la impugnación señalada, siendo asignada al magistrado Jesús Guillermo Guerrero González; sin embargo el reparto fue realizado atendiendo al medio de control de acción popular y no aquel de cumplimiento. En la misma fecha reposa constancia secretarial mediante la cual se daba cuenta de la incapacidad médica del ponente entre los días 21 de marzo al 01 de abril de 2023.

El error en la identificación del medio de control fue advertido y corregido el 28 de marzo de la presente anualidad, fecha en la que ingresó al despacho para conocimiento. Entre el 1 al 9 de abril de 2023 se dio paso a la vacancia judicial por la celebración de la Semana Santa.

III. CONSIDERACIONES

- COMPETENCIA

La Corporación es competente para resolver el recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia por los jueces administrativos, de conformidad con lo establecido en el artículo 3º de la Ley 393 de 1997, en concordancia con el artículo 153 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

En este orden, corresponde a la Sala decidir el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia No. 020-23 del 03 de marzo de 2023, proferida por el Juzgado Único Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

- PROBLEMA JURIDICO

El problema jurídico en esta instancia se circunscribe a resolver los argumentos impugnativos alegados por el accionante, es decir, la aplicación o no del silencio administrativo positivo descrito en el artículo 83 de la Ley 1437 de 2011 con relación a la ausencia de contestación del recurso de apelación interpuesto en contra de la resolución No. 001030 del 22 de septiembre de 2019 expedida por la Oficina de Control de Circulación y Residencia -OCCRE- , aunado a la aplicación del art 53 ibidem en lo concerniente a la multa impuesta en el artículo 3ro de la referenciada resolución.

- TESIS

La Sala confirmará el fallo recurrido en atención a que: i) el procedimiento de definición de residencia comporta actuaciones de orden policivo ajenas al procedimiento sancionatorio descrito en los arts. 52 y 84 de la Ley 1437 de 2011, ii) la normativa especial que rige el proceso de definición de residencia en el departamento archipiélago NO contempla la consecuencia positiva ante el silencio para la resolución de peticiones y/o recursos, iii) las multas como consecuencia de

la infracción al régimen de residencia de este departamento conservan la calidad de medidas correctivas de carácter positivo en virtud del procedimiento del cual nacen a la vida jurídica.

- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

La acción de cumplimiento

La acción de cumplimiento fue consagrada por el constituyente de 1991 en el artículo 87, y posteriormente desarrollada por la Ley 393 de 1997, como el instrumento judicial adecuado para forzar a las autoridades públicas a materializar las normas con fuerza de ley y el contenido de los actos administrativos por cuanto *"toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de Ley o actos administrativos"*.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional¹ la ha definido así:

"El objeto y finalidad de la acción de cumplimiento es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo".

El Consejo de Estado², ha establecido unos requisitos para la procedencia de la presente acción a saber:

"i) Que el deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1). ii) Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de aquella autoridad pública o del particular en ejercicio de funciones públicas que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido la acción de cumplimiento. iii) Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de instaurar la demanda, bien sea por acción u omisión del deber exigido o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su inminente incumplimiento. iv) Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo, salvo el caso que, de no proceder el juez, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia esta que hace improcedente la acción".

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-157 de 1998, Magistrados Ponentes: Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara.

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, sentencia de Unificación del

Naturaleza jurídica de las normas sobre control poblacional. Sentencia del 4 de febrero de 2010, C.P María Claudia Rojas Lasso, No. Radicación 88001-23-31-000-2003-00050-01.

(...)

De acuerdo con el Decreto 2762 de 1991 la competente para hacer cumplir sus disposiciones es la Oficina de Control de Circulación y Residencia (art. 22), de acuerdo con las siguientes normas:

Artículo 18. *Se encuentran en situación irregular las personas que:*

- a) Ingresen al Departamento Archipiélago sin la respectiva tarjeta;*
- b) Permanezcan dentro del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, por fuera del término que les ha sido autorizado;*
- c) Violen las disposiciones sobre conservación de los recursos ambientales o naturales del Archipiélago;*
- d) Realicen actividades laborales dentro del Archipiélago, sin estar autorizado para ello.*

Artículo 19. *Las personas que se encuentren en situación irregular serán devueltas a su lugar de origen y deberán pagar una multa hasta de veinte salarios mínimos legales mensuales.*

*No hay duda que el decreto en estudio describió los casos en que una persona se encuentra situación irregular en el departamento archipiélago (artículo 18) y señaló las medidas que proceden como consecuencia de esa situación (artículo 19), pero **no estableció procedimiento alguno para su imposición**, circunstancia que, a juicio del apelante, impone la aplicación de las disposiciones previstas en el libro primero del C. C. A., para los procedimientos administrativos en general, especialmente las relacionadas con los principios de publicidad, audiencia y contradicción.³*

El argumento anterior desconoce que los actos enjuiciados constituyen medidas policivas de cumplimiento inmediato a las que, por mandato del artículo 1º del C. C. A., no se le aplican las disposiciones de la parte primera de dicho estatuto, que reglamenta los procedimientos administrativos.

En efecto, el artículo 1º mencionado establece que los procedimientos administrativos regulados por la parte primera del Código “no se aplicarán en los procedimientos

³ **Artículo 3º. Principios orientadores.** *Las actuaciones administrativas se desarrollarán con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción y, en general, conforme a las normas de esta parte primera. (...) En virtud del principio de publicidad, las autoridades darán a conocer sus decisiones mediante las comunicaciones, notificaciones o publicaciones que ordenan este código y la ley.*

En virtud del principio de contradicción, los interesados tendrán oportunidad de conocer y de controvertir esas decisiones por los medios legales. Estos principios servirán para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las reglas de procedimiento (...)

militares o de policía que por su naturaleza requieren de decisiones de aplicación inmediata para evitar o remediar una perturbación de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad y circulación de personas y cosas”.

En consecuencia, la aplicación de las medidas de policía previstas para garantizar el control poblacional del Departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia no tienen porqué ser expedidas previo agotamiento de un procedimiento administrativo como el que sugiere el actor, que incluya formulación de cargos, término para presentar descargos y periodo probatorio en el que se practiquen las pruebas solicitadas en éstos. Es suficiente la configuración del supuesto fáctico previsto en cualquiera de los literales del artículo 18 antes transcrito.”

(...)

Así lo estableció esta Sección en sentencia de 19 de mayo de 2005, expediente 2002-00168-01 (7955), al decidir la demanda de nulidad contra el artículo 6º del Decreto 2171 de 12 de octubre de 2001, ⁴ cuyos apartes pertinentes se transcriben:

“...el artículo 42 transitorio de la Carta Política previó que “Mientras el Congreso expide las leyes de que trata el artículo 310 de la Constitución, el Gobierno adoptará por decreto, las reglamentaciones necesarias para controlar la densidad de población del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en procura de los fines expresados en el mismo artículo”.

“...En desarrollo de la facultad consagrada en la norma transitoria transcrita, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2762 de 13 de diciembre de 1991, “**por medio del cual se adoptan medidas para controlar la densidad poblacional en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina**”, Decreto este que tiene la misma fuerza o entidad normativa que la Ley, como lo entendió la Corte Constitucional en la sentencia C-530 de 1993, que lo declaró exequible y en uno de cuyos apartes señaló que “la limitación a los derechos de circulación y residencia en la Isla son razonables en la medida en que constitucionalmente es admisible, según la consagración expresa en el inciso 2 del artículo 310 de la Carta Política y que dada la condición anterior, debe considerarse que las medidas establecidas en dicho decreto propenden por el control de la densidad poblacional en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”.

Dicho Decreto en su artículo 11 señala los casos en los cuales se pierde la calidad de residente y en su inciso final expresamente consagra que “ Quien pierda la calidad de residente en las anteriores circunstancias, **DEBERA SALIR INMEDIATAMENTE DEL DEPARTAMENTO**” (lo resaltado en negrilla y mayúscula es fuera de texto).

Ahora bien, a juicio de la Sala constituye argumento incontrovertible que conduce a concluir que en este caso no se aplican las normas de la primera parte del código relacionadas con las actuaciones administrativas y la vía gubernativa, en razón de que,

⁴ Decreto 2171 de 2001, (octubre 12), Diario Oficial No. 44.587, 19 de octubre de 2001, “Por el cual se reglamenta el Decreto 2762 de 1991”.

Artículo 6º. *Contra los actos administrativos proferidos por el Director de la OCCRE, procederá el recurso de reposición y el de apelación ante el Gobernador del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.*

En las resoluciones que declaren a una persona en situación irregular y ordenen su devolución a su lugar de origen o declaren la pérdida de la residencia, los recursos se concederán en el efecto devolutivo.

a no dudarlo, las disposiciones relacionadas con el control de la densidad de la población en el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, constituyen verdaderas medidas policivas, las cuales por su naturaleza son de cumplimiento inmediato, como lo ha entendido la jurisprudencia y la doctrina en aplicación del artículo 1º, inciso 3º, del C. C. A. (...)”.

Así las cosas, en atención a que la parte pertinente del acto acusado incorpora una medida de naturaleza inminentemente policiva relacionada con el “tránsito de personas” en un sector del territorio nacional sometido a especial control poblacional, debido a sus particulares condiciones geográficas, en aplicación de lo dispuesto por el artículo 1º, inciso 3º, del C.C.A., aquellas son de aplicación inmediata (...)”.

- CASO CONCRETO

Al descender sobre el caso concreto, las razones de la decisión pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- 1) La Resolución No. 001030 del 22 de septiembre de 2019 proferida por la Oficina de Control, Circulación y residencia -OCCRE- No fue producto del procedimiento descrito en el art 47 de la Ley 1437 de 2011.
- 2) Los actos cuyo cumplimiento se depreca devienen de una facultad policiva de la administración otorgada por los Decretos 2762 de 1991 y 2171 de 2001.
- 3) A las medidas policivas no le son aplicables la primera parte de la Ley 1437 de 2011.
- 4) Las normas sobre control poblacional no contemplan el silencio administrativo positivo.

Por su lado, las tesis impugnativas se resumen así:

- a) Los actos proferidos por la OCCRE son verdaderos actos administrativos compatibles con la primera parte de la Ley 1437 de 2011, específicamente el art 83 de dicha norma.
- b) La multa contenida en los actos que definen la residencia constituyen actos sancionatorios por lo que la omisión de la respuesta a los recursos impugnativos da lugar a la aplicación del art 53 del CPACA.

Al respecto la Sala encuentra ajustadas las razones expresadas por el A-quo como fundamento de la decisión que ahora se impugna. En razón a que, aun tomando por

⁵ “Estas normas no se aplicarán en los procedimientos militares o de policía que por su naturaleza requieren decisiones de aplicación inmediata, para evitar o remediar una perturbación de orden público en los aspectos de defensa nacional, seguridad, tranquilidad, salubridad y circulación de personas y cosas”.

ciertas las afirmaciones alegadas por el recurrente, no puede echarse de menos lo dispuesto por el artículo 83 de la Ley 1437 de 2011 al expresar:

ARTÍCULO 84. SILENCIO POSITIVO. *Solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones legales especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva.*

El aparte subrayado establece una condición *sine qua non* para la materialización del fenómeno del silencio administrativo positivo, determinando sus efectos en forma exclusiva a aquellos eventos en los cuales las disposiciones legales especiales así lo prevean; hecho que por sí solo desdibuja las pretensiones alegadas por el accionante.

Lo anterior obedece a que el silencio administrativo positivo es de carácter restrictivo y excepcional, entendiéndose por regla general su fenómeno opuesto según lo descrito en el art 83 de la Ley 1437 de 2011. En ese sentido, de cara a la normativa descrita tanto en el Decreto 2762 de 1991 y 2171 de 2001-que dieron nacimiento a las Resoluciones 001030 del 22 de septiembre de 2019 ,000082 del 09 de enero de 2020 y 10318 del 2 de noviembre de 2022-, NO se contempla en ningún aparte de su contenido, la caracterización específica del silencio de la administración en la resolución de los recursos ordinarios interpuestos en contra de los actos administrativos que definen la situación de residencia e imponen multas , evento que en el mejor de los casos – como bien lo señaló el A-quo- daría lugar a la materialización del silencio administrativo negativo y NO, aquel positivo como lo alega el recurrente.

Valga aclarar que como viene reseñado por el honorable Consejo de Estado, la naturaleza del procedimiento de definición de residencia y así mismo, el componente sancionatorio por transgresión del régimen de especial de residencia de este departamento, son de naturaleza Policiva, no siendo aplicables las normas de la primera parte de la Ley 1437 de 2011, en igual sentido la Corte Constitucional ha expresado:

Dada la complejidad y especialidad del régimen de residencia que existe en el Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, las personas que son declaradas en situación irregular y que están siendo procesadas para ser expulsadas y sancionadas, se someten a un proceso policivo orientado al control poblacional que no requiere del procedimiento que el actor reclama, aunque en su desarrollo debe garantizarse el derecho de audiencia y de defensa. Por lo tanto, en el presente asunto sometido a consideración de la Corporación, no se ha vulnerado derecho alguno. En relación con el derecho fundamental al debido proceso, según las consideraciones hechas en el acápite quinto (5º) de esta providencia, las disposiciones relacionadas con

el control de la densidad poblacional en el archipiélago constituyen medidas policivas y, por ende, son de cumplimiento inmediato en la medida en que buscan evitar o remediar las perturbaciones del orden público relacionadas con la circulación de las personas. Debido a esto, la aplicación de estas medidas no tiene por qué ser expedidas previo agotamiento de un procedimiento administrativo. Es suficiente la configuración del supuesto fáctico previsto en cualquiera de los literales del artículo 18 del Decreto 2762 de 1991 para que la OCCRE proceda a expulsar a quien se encuentre en situación irregular.⁶

Pese a lo anterior, no se desnaturaliza en ningún sentido la esencia de los actos administrativos que exteriorizan la voluntad de la administración, pues la inaplicación de la primera parte de la Ley 1437 de 2011 ha de entenderse a *los aspectos procesales incompatibles* con el actuar policivo de la administración como por ejemplo, la notificación del proceso de apertura y la formulación de cargos, ya que dichas actuaciones no se acompañan con el objeto correctivo, mitigador e inmediato propios de las medidas policivas.

Lo anterior no excluye la utilización de las normas útiles para la consecución de los principios constitucionales de publicidad, contradicción y derecho de defensa que enmarcan la totalidad de las actuaciones estatales, resultando lógicamente compatibles las formas de notificación y defensa -entre otras- descritas en la parte general de la Ley 1437 de 2011 en vista de la ausencia de normatividad procesal específica que regle el procedimiento de definición de residencia para el departamento archipiélago. En últimas, la inaplicación de la parte inicial de la Ley 1437 de 2011 no es absoluta, su aplicación resulta necesaria de forma supletiva para así evitar la utilización irrestricta o ilimitada de las facultades de la administración y el cumplimiento de los cometidos constitucionales de los administrados.

Por su lado, con relación a la multa, se tiene que el poder punitivo del estado se encuentra diferenciado como género en 5 especies, a saber: el derecho penal delictivo, el derecho contravencional, el derecho disciplinario, el derecho correccional y el derecho de punición por indignidad política⁷

La potestad administrativa sancionadora de la administración, se traduce normalmente en la sanción correctiva y disciplinaria para reprimir las acciones u

⁶ T-484 de 2014

⁷ sentencias C-780 de julio 25 de 2001 y C-597 de 1.996

omisiones antijurídicas y constituye un complemento de la potestad de mando, pues contribuye a asegurar el cumplimiento de las decisiones administrativas.

La doctrina administrativa tradicional ha considerado la potestad sancionadora de la administración como una expresión del poder de policía, en cuya virtud el Estado tiene la atribución de regular el ejercicio de las libertades individuales con el fin de garantizar el orden público. La sanción viene a ser el instrumento coactivo para cumplir la medida de policía.

Entonces, la medida correctiva de multa se define, en términos amplios, como *la imposición del pago de una suma de dinero en moneda colombiana, cuya graduación depende del comportamiento realizado*. La regulación de las multas tiene en cuenta, por tanto, dos variables relevantes: 1) la suma de dinero a pagar y 2) el comportamiento realizado.

Estas medidas correctivas en los términos de la Honorable Corte Constitucional y el Consejo de Estado *no tienen carácter sancionatorio*, sino que su objeto es *disuadir, prevenir, resarcir, procurar, educar, proteger o establecer el cumplimiento de determinados comportamientos u obligaciones* en el desarrollo de poderes administrativos de ejecución.

Entonces, ha de diferenciarse la medida correctiva -multa- propia del procedimiento policivo de ejecución – como aquella derivada de la declaratoria de situación irregular- de aquella emanada de un proceso sancionatorio propiamente dicho, sujeto a las formalidades especiales del caso y la primera parte de la Ley 1437 de 2011, en donde si bien ambas representan manifestaciones de la potestad administrativa sancionatoria del estado, las multas nacidas de procedimientos policivos escapan también las disposiciones relativas al silencio administrativo positivo descrito en los arts. 52 y 84 de la Ley 1437 de 2011, pues su nacimiento resulta ajeno al procedimiento general propio de dicha Ley.

En consecuencia, esta Sala Confirmará el fallo proferido por el Juzgado Único Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en sentencia No. 020-23 de fecha 03 de marzo de 2023.

Expediente: 88-001-33-33-001-2023-00033-01
Demandante: Martín Fernando Álvarez
Demandado: Departamento Archipiélago
Acción: Cumplimiento de Normas con Fuerza Material de ley

SIGCMA

No hay lugar a condena en costas.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

V.- FALLA

PRIMERO: CONFÍRMESE la sentencia No. 020-23 de fecha 03 de marzo de 2023 proferida por el Juzgado Único Administrativo del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, por las razones expuestas en la parte considerativa de este proveído.

SEGUNDO: No hay condena en costas.

TERCERO: Ejecutoriada esta providencia, se devolverá al juzgado de origen para proceder al archivo del expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LOS MAGISTRADOS

JESÚS GUILLERMO GUERRERO GONZÁLEZ

JOSÉ MARÍA MOW HERRERA

NOEMÍ CARREÑO CORPUS

(Ausente con permiso)

(Las anteriores firmas hacen parte del proceso con radicado No. 88-001-33-33-001-2023-00033-01)

Firmado Por:

**Jesus Guillermo Guerrero Gonzalez
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Contencioso 001 Administrativa
Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres**

**Jose Maria Mow Herrera
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Contencioso 002 Administrativa
Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **5f4d3ff3dd2b522a2b231b62a9d01c40889c9c84c8270affb4de81e4c588cd6**

Documento generado en 19/04/2023 05:09:58 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**