



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

AUTO No. 046

SIGCMA

San Andrés Isla, abril veinte (20) de 2020

Medio de control	Control inmediato de Legalidad Actos Administrativos proferidos con ocasión de estados de excepción
Radicado	88-001-23-33-000-2020-00034-00
Acto	Resolución no. 011 del 20 de marzo del 2020, “por medio del cual se modifica temporalmente la jornada laboral de la personería municipal de providencia y santa catalina y se adoptan otras disposiciones”
Magistrado Ponente	Jesús Guillermo Guerrero González

ASUNTO

El despacho estudia la procedibilidad del medio de control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), respecto del Memorando la Resolución no. 011 del 20 de marzo del 2020, “*por medio del cual se modifica temporalmente la jornada laboral de la personería municipal de providencia y santa catalina y se adoptan otras disposiciones*”, suscrita por la personera municipal de la isla de Providencia, cuyo propósito es brindar modificar la jornada laboral de dicha dependencia, la atención presencial al público y la suspensión de las diligencias programadas; que ingresó por reparto de la Secretaría General de esta Corporación el 16 de abril del presente año para el trámite de rigor.

ANTECEDENTES

Declaración del estado de emergencia económica, social y ecológica por parte del Gobierno Nacional.

El pasado 11 de marzo, la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó el brote de la enfermedad covid-19 (acrónimo del inglés *coronavirus disease 2019*) como una pandemia, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, declaró «la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020», en consecuencia, ordenó a los



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

AUTO No. 046

SIGCMA

jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

Posteriormente, el señor presidente de la República, por medio del Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el «Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario», que adoptó las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

La situación de emergencia sanitaria generada por la pandemia de la covid-19 no tiene precedentes históricos en las últimas décadas en el orden mundial, toda vez que la contagiosidad y mortalidad de esa enfermedad mantiene en un régimen de confinamiento a más de mil millones de personas alrededor del globo, con el grave impacto social y económico que ello conlleva.

Acorde con la situación nacional y mundial, las autoridades territoriales de este departamento archipiélago han expedido actos administrativos que por virtud de lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, de cumplirse los requisitos descritos en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, habrían de ser sometidos a control inmediato de legalidad, siendo competente en dicho caso esta Corporación según lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 151 del C.P.A.C.A.

CONSIDERACIONES

Competencia

Este despacho es competente para conocer de la sustanciación y ponencia del medio de control inmediato de legalidad de acuerdo con lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 185 del CPACA



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

AUTO No. 046

SIGCMA

Actos internos de la administración y medidas de carácter general ordenadas en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los estados de excepción.

De acuerdo con el artículo 20 de la Ley 137 de 19941, además de los decretos legislativos que expide el Gobierno Nacional con el fin de conjurar los estados de excepción, la administración pública puede expedir múltiples medidas de carácter general con el fin de desarrollar y hacer efectivas las decisiones adoptadas en los decretos legislativos.

Las referidas medidas se pueden expresar desde genuinos actos administrativos de carácter general, hasta en decisiones, comunicaciones o instrucciones, como es el caso de los memorandos, circulares, directivas y otros instrumentos que son manifestaciones del poder jerárquico de la administración. Respecto de las últimas, ese variopinto de expresiones administrativas pueden denominarse como actos internos de la administración.

La finalidad de esos instrumentos es asegurar la cohesión y la coherencia de la actividad administrativa del Estado, sin generar un impacto exterior a ella que pueda afectar a los administrados. Por lo anterior, tradicionalmente se sostuvo que esas medidas no admiten el control jurisdiccional, pues al no comprometer los derechos de las personas, no se hacía necesario.

En este sentido, en nuestro medio, durante la vigencia del Código Contencioso Administrativo (CCA) y los primeros años del CPACA, el Honorable Consejo de Estado (Sección Primera) mantuvo una línea jurisprudencial constante, que indicaba la procedencia restringida del control judicial sobre circulares y otros instrumentos similares, el cual estaba sujeto a la condición de que la medida demandada revistiera el carácter de acto administrativo, entendido este como manifestación de voluntad de la administración dirigida a producir efectos jurídicos, bien sea creando, modificando o extinguiendo una situación jurídica.



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

AUTO No. 046

SIGCMA

No obstante, en sentencia del 27 de noviembre de 2014, la Sección Primera del Consejo de Estado cambió la línea jurisprudencial vigente hasta esa fecha respecto del control restringido de esos actos internos de la administración, con la premisa de que el CPACA introdujo una modificación en el objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en su artículo 103, sobre la finalidad expresa que tiene esta de preservar el orden jurídico (que no estaba señalada claramente en el artículo 82 del CCA17), y además en el artículo 104, que consagró que esta jurisdicción conocerá de las controversias y litigios originados en «actos» sujetos al derecho administrativo (y en este sentido no exclusivamente a «actos administrativos», tal y como lo disponía el artículo 83 del CCA).

Sin embargo, según lo indicado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, la característica principal del presente medio de control es que aquel recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos) que se adopten en desarrollo de los estados de excepción.

Sobre la identidad entre la naturaleza del contenido del acto enjuiciado con la situación de emergencia se hace necesaria para la procedencia del control inmediato de legalidad un desarrollo o ligamen directo entre una y otra, el acto bajo estudio no solo debe obedecer en su motivación a la situación anómala o imperiosa, su contenido mismo debe estar relacionado a la mitigación, conjuración, prevención o en general, la realización de las acciones tendientes a solventar el estado de emergencia en cuestión.

Es así que, del contenido de la Resolución No. 011 del 20 de marzo de 2020 proferida por el Personero Municipal de la Isla de Providencia se aprecia en ella la modificación de los horarios de atención, la modalidad de la misma y la suspensión de las diligencias programadas, medidas que, si bien podrían encaminarse dentro de los esfuerzos a reducir el riesgo de contagio de los usuarios y servidores públicos, con su expedición no se aprecia desarrollo alguno del estado de emergencia que en la actualidad recae sobre todo el territorio nacional, la



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

AUTO No. 046

SIGCMA

modificación del horario de atención resulta en la simple utilización de facultades ordinarias de la entidad, aunado a que precisamente con dicha modificación se propende la continuidad del servicio, sin que ello devenga la limitación de derechos o facultades a los usuarios.

No halla este Despacho una relación mas que mediata entre las medidas de carácter administrativo tomadas por el Personero de la Isla de Providencia con la realidad sanitaria ocasionada por el patógeno Covid-19, se recalca nuevamente la relación de la similitud entre el estado de emergencia y la medida cuestionada o en su defecto, aun cuando resulten ajenas la una de la otra, siempre que con la expedición del acto general se vea afectado el ejercicio de derechos o facultades, situación que a juicio de este servidor tampoco ocurre para el caso de marras.

Por lo anterior, el presente asunto no puede ser objeto de examen judicial a través del medio de control inmediato de legalidad y por ello será rechazado, según lo prevé el numeral 3 del artículo 169 del CPACA.

En mérito de lo expuesto, el despacho:

RESUELVE

PRIMERO: Rechazar el medio de control inmediato de legalidad sobre la Resolución No. 011 del 20 de marzo del 2020, *“por medio del cual se modifica temporalmente la jornada laboral de la personería municipal de providencia y santa catalina y se adoptan otras disposiciones”*, de acuerdo con las consideraciones expresadas en esta providencia.

Notifíquese y cúmplase.

JESÚS GUILLERMO GUERRERO GONZÁLEZ

Magistrado