



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

AUTO No. 054

SIGCMA

San Andrés Isla, veintisiete (27) de mayo de dos mil veinte (2020)

Medio de control	Control Inmediato de legalidad
Radicado	88-001-23-33-000-2020-00023-00
Demandante	Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas
Demandado	Decreto 035 del 16 de marzo de 2020 “Por medio del cual se dictan medidas de protección frente al Coronavirus-Covid 2019 y se dictan otras disposiciones”
Magistrado Ponente	José María Mow Herrera

I.- OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede el Despacho 003 del Tribunal Contencioso Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en virtud de lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley 137 de 1994, a establecer si el acto de la referencia, es o no susceptible del control inmediato de legalidad.

II.- ANTECEDENTES

El 11 de marzo del 2020, la Organización Mundial de la Salud – OMS, calificó el brote de la enfermedad covid-19 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», y en consecuencia, ordenó a los 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 presidente de la República junto con su gabinete de ministros, 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.



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

AUTO No. 054

SIGCMA

La situación de emergencia sanitaria que ha generado la pandemia del covid-19, ha impactado gravemente a la población mundial tanto a nivel social como económico, al punto que los contagios y la tasa de mortalidad causados por esta enfermedad, mantiene a más de mil millones de personas alrededor del globo, en un régimen de confinamiento incierto.

Es por ello, que en consideración a los efectos económicos y sociales negativos por la pandemia del covid-19, el señor presidente de la República, por medio del Decreto Legislativo 637 de 6 de mayo de 2020, declaró nuevamente 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 a fin de conjurar la crisis, evitar la propagación del virus y la extensión de sus efectos negativos.

En el marco de esta coyuntura, el alcalde del Municipio de Providencia y Santa Catalina, profirió la Circular No. 001 del 23 de marzo del 2020 «Medidas que se deben implementar para la aplicación del Decreto Municipal número 049 de 2020 “Por medio del cual se establecen nuevas medidas restrictivas de la movilidad en el Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas».

La circular antes mencionada, fue remitida a esta Corporación con el fin de que se adelante el correspondiente control inmediato de legalidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

Por reparto de la Secretaría General de esta Corporación, el presente asunto fue remitido al despacho del magistrado de la referencia, el 26 de marzo del presente año para el trámite de rigor.

- **Contenido del Decreto 035 del 16 de marzo de 2020, suscrito por el alcalde del Municipio de Providencia y Santa Catalina.**

El acto objeto de estudio, señaló lo siguiente:



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

AUTO No. 054

SIGCMA

**DECRETO 035 DE 2020
(16 DE MARZO)**

**"POR MEDIO DEL CUAL SE DICTAN MEDIDAS DE PROTECCIÓN FRENTE AL
CORONA VIRUS - COVID 2019 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"**

El Alcalde Municipal del Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas, en ejercicio de las funciones establecidas en el Artículo 315 de la Constitución Política Nacional, en el Artículo 3 de la Ley 136 de 1994 y,

CONSIDERANDO:

Que el artículo 2 de la Constitución Política Nacional establece dentro de los fines del esenciales del Estado: "Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares."

Que el artículo 49 de la Constitución Política Nacional consagra que toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad y el artículo 95 del mismo ordenamiento dispone que todas las personas deben obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud.

Que el artículo 315 de la Constitución Política Nacional, establece que es función del Alcalde: "Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes."

Que el artículo 5 de la Ley Estatutaria 1751 de 2015 "Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones", determina dentro de las responsabilidades del Estado la de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental de la salud.

Que el artículo 10 de la precitado Ley señala dentro de los derechos y deberes de las personas, relacionados con la prestación del servicio de salud, el siguiente deber: a) Propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad (...)y



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

AUTO No. 054

SIGCMA

"e) Actuar de manera solidaria ante las situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas (...)".

Que el día 11 de marzo de 2020, La Organización Mundial de la salud (OMS) declaró Pandemia por el coronavirus- COVID19.

Que, con base en la declaratoria de Pandemia, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 380 de 2020, en la que establece, entre otras, la siguiente responsabilidad de las secretarías o direcciones territoriales de salud:

"2.2.1 Adoptar las medidas de protección de la población residente en su jurisdicción, con especial énfasis en los niños, niñas y personas mayores"

Que el Ministerio de Salud y Protección Social el día 11 de marzo de 2020, mediante Resolución 385, declaró la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y adoptó medidas para hacer frente al virus.

Que dentro de las disposiciones de la referida Resolución 385, se ordenó a los alcaldes y gobernadores que evalúen los riesgos para la trasmisibilidad del COVID-19 en las actividades o eventos que impliquen la concentración de personas en un número menor a 500, en espacios cerrados o abiertos y que, en desarrollo de lo anterior, determinen si el evento o actividad debe ser suspendido.

Que la resolución 385 de 2020, ordena a todas las autoridades del país y particulares, de acuerdo con su naturaleza y en el ámbito de competencia, cumplir en lo que les corresponda, con el plan de contingencia que expida este Ministerio para responder a la emergencia sanitaria por COVID-19, el cual podrá actualizarse con base en la evolución de la pandemia.

Que en la anterior Resolución se resalta la cultura de la prevención, en virtud de la cual las instituciones públicas y privadas, la sociedad civil y la ciudadanía en general deben coadyuvar en la implementación de la presente norma y de las disposiciones complementarias que se emitan. En desarrollo del principio de solidaridad y de los postulados de respeto al otro, se deberá adoptar una cultura de prevención vital y minimización del riesgo.

Que, en mérito de lo expuesto, se hace necesario dictar medidas de protección a la población residente en el municipio de Providencia y Santa Catalina, Islas frente al Coronavirus - COVID 19.

Que conforme a lo anterior se,

DECRETA:

ARTÍCULO 1º: Medidas de protección frente al Coronavirus COVID19. *Adicional a lo dispuesto en las Resoluciones 380 y 385 de 2020, expedidas por el Ministerio de Salud y Protección Social, se establecen las siguientes medidas de protección y control para evitar la propagación de la pandemia del coronavirus COVID19 en el*



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

AUTO No. 054

SIGCMA

Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas, desde el 16 de marzo de 2020 hasta el 30 de mayo de 2020:

1. *Se suspende cualquier evento y reuniones con afluencia masiva de personas, en espacios cerrados o abiertos de más de quince (15) personas en el municipio.*
2. *Se suspende la programación de eventos deportivos, culturales y conciertos. Incluyendo carreras de caballos, competencia de veleros y galleras.*
3. *Parque Nacional Natural Old Providence McBean Lagoon, se acogieron a las medidas preventivas y por iniciativa propia suspende todas las visitas a Crab Cay.*
4. *Se suspende hasta nueva orden, la programación de comisiones y gastos de viaje, tanto de los secretarios como de los funcionarios y contratistas. Las reuniones programadas deberán ser atendidas de manera virtual y telefónica.*
5. *Se suspende, el funcionamiento de Discotecas y Bares Diurnos y nocturnos.*
6. *Se suspende, el arribo de veleros, yates y naves de recreo al municipio. Cualquier avería que sea sufrida por parte de alguno de estas embarcaciones, se establece la zona de fondeo # 2 donde permanecerá en cuarentena en dicho sitio, sin que se le permita el ingreso de los tripulantes a la isla.*
7. *Se prohíbe la circulación de la tripulación de embarcaciones proveniente de la Colombia _continental, único lugar permitido para circular es el muelle municipal.*
8. *Se prohíbe el ingreso de turistas extranjeros al municipio, en especial aquellos provenientes de Europa.*
9. *Se prohíben realización de tómbolas, pick ups, fiestas y aglomeraciones en todo el territorio del municipio, incluido las playas.*
10. *Se ordena a la Escuela de Música municipal el cumplimiento y atención de las medidas de higiene y limpieza de los instrumentos musicales, en especial lo que tiene que ver con los instrumentos de viento.*
11. *Es deber disponer de todos los elementos básicos de limpieza, higiene y desinfección en las instalaciones de los diferentes entidades e instituciones que hacen presencia en el municipio (gel antibacterial, tapabocas, guantes, termómetro infrarrojo sin contacto, alcohol y clorox, entre otros).*
12. *Se realizarán sensibilizaciones y jornadas PEDAGOGICAS acerca de las acciones que se deben adoptar en cada una de las fases de la epidemia. (Prevención y preparación, contención y mitigación), no solo dirigidas a los funcionarios y colaboradores de la administración municipal, sino a todos los prestadores de servicios turísticos incluyendo el servicio de taxi y guías turísticos. Hacia la comunidad educativa que no es vacaciones sino quedarse en casa. Todos aquellos donde se atiende público. Diferentes sectores económicos*



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

AUTO No. 054

SIGCMA

de la isla. Personal que trabaja en el muelle cuando llegan los barcos. Sensibilizaciones y jornadas pedagógicas que serán coordinadas a través de la Secretaría de Gobierno, con apoyo de la Secretaría de Turismo y General.

- 13. Se oficiará a las Compañías Administradoras de Riesgos Laborales sobre las acciones que deben ejecutar en el marco de las directrices impartidas mediante Circular No.17 del 24 de febrero de 2020 del Ministerio del Trabajo.*
- 14. Se deberán atender las orientaciones y recomendaciones que realice la ARL respecto a la promoción y prevención para la preparación, respuesta y atención en caso de enfermedad por COVID-19.*
- 15. Todos los establecimientos públicos y privados, que presten sus servicios a la comunidad en general, incluyendo turistas, deberán contar con material informativo, publicitario sobre la epidemia del COVID-19, acción ésta que será verificada diariamente por parte del personal de la Alcaldía.*
- 16. Se ordena a los establecimientos comerciales que implementen las medidas higiénicas en los espacios y superficies de contagio, y las medidas de limpieza y desinfección de los mismos.*
- 17. Se conmina a la emisora de radio municipal difundir la situación sanitaria y las medidas de protección para la población. Igualmente, se solicita a Teleislas que realice esta difusión de manera gratuita, de acuerdo con lo establecido en la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 proferida por el Ministro de Salud y Protección Social.*
- 18. Se ordena realizar control en las ENTRADAS de la Isla, inspecciones a las embarcaciones en el muelle y revisión de los viajeros por medios aéreos. En todos los escenarios y sin excepción se deberá realizar la TOMA de temperatura con termómetro infrarrojo a quienes ingresen; y recepción de declaración jurada con información relevante, como el ultimo puerto visitado o si proviene de algún país correspondiente a zona de riesgo. Estas medidas se adoptan, con el fin de detectar síntomas; tales como: fiebre, tos seca o problemas respiratorios.*
- 19. Se conmina a las aerolíneas que hacen presencia en el municipio y a la Autoridad Aeronáutica Aerocivil, la Limpieza y Desinfección de los aviones en cada vuelo que llegue a la Isla. Igual solicitud se hace para los operadores del catamarán.*
- 20. Se requiere a las entidades e instituciones que hacen presencia en el municipio, para que revisen y monitoreen las condiciones particulares de salud de sus funcionarios y colaboradores a su cargo, así como las funciones y actividades que desarrollan, con el fin de adoptar mecanismos que permitan su cumplimiento desde la casa, cuando estos presenten gripa, fiebre o tos, como una medida de carácter temporal y extraordinaria.*



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

AUTO No. 054

SIGCMA

21. *Se oficiará a los clubes deportivos, escuelas deportivas y culturales, iglesias y demás asociaciones que brinden servicios a la comunidad, para que adopten las medidas necesarias para contrarrestar el contagio del COVID-19.*
22. *Restringir el ingreso de niños y adultos mayores como acompañante a los servicios de salud, y facilitar solo el ingreso de las personas titulares de las citas médicas y/o demandantes de los servicios de salud.*
23. *Los funcionarios y contratistas de la salud que adelantes acciones de promoción y prevención en campo, deben cumplir con los lineamientos del Ministerio de Salud para su labor, y los protocolos de cuidado que incluyen los implementos de protección debidos.*
24. *En materia de educación, se acogen las medidas del Gobierno Nacional para la suspensión de clases en los establecimientos educativos en el municipio.*
25. *En materia de Servicios Religiosos y/o Actos litúrgicos, se acogen las medidas adoptadas por parte del Gobierno Nacional para evitar la propagación del Coronavirus durante los Servicios.*

ARTÍCULO 2º: Seguimiento. *La Alcaldía Municipal a través de sus dependencias, en coordinación con las demás autoridades policivas y administrativas, velará por el cumplimiento de las disposiciones que establezca el Gobierno Nacional y lo consagrado en el presente Decreto.*

ARTÍCULO 3º. *Al término del plazo indicado se expedirán las decisiones sobre la continuidad de estas medidas.*

ARTÍCULO 4º. Vigencia y derogatorias. *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias. Dado en Providencia y Santa Catalina Islas a los dieciséis (16) días del mes de marzo del año dos mil veinte (2020).*

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE,

**JORGE NORBERTO GARI HOOKER
ALCALDE**

(mayúsculas fijas, negrillas, subrayado del original)."

III. CONSIDERACIONES

- COMPETENCIA

Corresponde a esta corporación el estudio del control inmediato de legalidad, de las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función



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

AUTO No. 054

SIGCMA

administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136, el numeral 14 del artículo 151, artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹.

Asimismo, de acuerdo con lo previsto en el numeral 14 del artículo 151 del CPACA, y teniendo en cuenta que no se trata de una demanda, razón por la cual la presente providencia no se encuentra en las hipótesis previstas en el artículo 125 del mismo estatuto procedimental, en armonía con los numerales 1-4 del artículo 243 *ibidem*, el magistrado ponente es competente para estudiar si el presente caso es susceptible del control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 *ibidem*.

Problema Jurídico:

Le corresponde al Despacho determinar si el acto administrativo atrás referido, cumple los requisitos de ley que lo hacen susceptible del control inmediato de legalidad.

Para efectos de establecer lo anterior, se hará referencia a (i) Las medidas generales ordenadas en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los Estados de Excepción, (ii) medio de control inmediato de legalidad y sus características esenciales, (iii) requisitos de procedibilidad y (iv) se resolverá el caso concreto.

- Medidas generales ordenadas en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los Estados de Excepción

De conformidad con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, 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

¹ **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»



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

AUTO No. 054

SIGCMA

general con el fin de desarrollar y hacer efectivas las decisiones adoptadas en los decretos legislativos.²

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 (*en la jurisprudencia y doctrina administrativa francesa se les denominan les mesures d'ordre interieur, o medidas del orden interior*).³

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.⁴

En ese orden, conforme con el objeto de esta jurisdicción, enmarcado en el artículo 104 del CPACA, debe entenderse que, para efectos del control inmediato de

legalidad, las medidas de carácter general expedidas en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los estados de excepción, señaladas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, también incluyen a los actos internos de la administración, como circulares, memorandos, directivas y otros documentos similares, que reflejan jerarquía al interior de los órganos estatales.

- Del medio de control inmediato de legalidad

Los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política permiten que el presidente de la República declare, mediante decreto que deberá tener la firma de todos los

² 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)

³ Ibidem.

⁴ Ibidem.



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

AUTO No. 054

SIGCMA

ministros y con la debida motivación, el Estado de Excepción, ya sea por: **i) Guerra Exterior, ii) Conmoción Interior o iii) Emergencia Económica, Social y Ecológica.**

Una vez efectuada la declaratoria, el presidente puede expedir decretos legislativos (gozan de fuerza de ley), que tienen que estar suscritos por todos los ministros y deberán referirse a materias que guarden relación directa y específica con el Estado de Excepción, previamente declarado.

Como uno de los mecanismos para garantizar el correcto ejercicio de esas facultades, el artículo 55 de la Ley 137 de 1994⁵ estableció un control automático de los decretos legislativos, que estará a cargo de la Corte Constitucional. A su vez, el artículo 20 dispuso que:

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.*

En esa medida, el control de que trata el citado artículo fue incluido en el artículo 136 del Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁶, que, además, aclaró que la autoridad judicial debía asumir de oficio el conocimiento del asunto, en caso de que la entidad administrativa no efectuare el envío del acto sujeto a control dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.

De los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), se desprende que los actos administrativos que están sujetos a control inmediato

⁵ **ARTÍCULO 55. CORTE CONSTITUCIONAL.** La Corte Constitucional ejercerá el control jurisdiccional de los decretos legislativos dictados durante los Estados de Excepción de manera automática, de conformidad con el numeral 7 del artículo 241 de la Constitución, dentro de los plazos establecidos en su artículo 242 y de acuerdo con las condiciones previstas en el Decreto 2067 del 4 de septiembre de 1991 o normas que lo modifiquen.

⁶ **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. (Negrillas fuera de texto original)



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

AUTO No. 054

SIGCMA

de legalidad deben cumplir las siguientes dos características: **i)** ser de carácter general y **ii)** ser expedidos en desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el presidente de la República. Esa segunda característica supone que el acto administrativo contiene disposiciones que estén encaminadas a permitir la ejecución o aplicación del decreto legislativo.

Cabe señalar, que la exigencia de que el acto administrativo deba ser desarrollo de un decreto legislativo se encuentra prevista en la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁷ así:

“Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.”

Por su parte, el H Consejo de Estado, en múltiples pronunciamientos sostiene que uno los presupuestos que habilita el control inmediato de legalidad es que el acto administrativo sea desarrollo de un decreto legislativo. En esa línea, la sentencia del 5 de marzo de 2012⁸, puntualizó:

El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo.

Asimismo, la sentencia del 8 de julio de 2014⁹, indicó:

En cuanto a su procedencia, la letra del artículo determina que son tres los presupuestos requeridos para que sea viable el control inmediato de legalidad. En

⁷ Corte Constitucional - sentencia C-179 de 1994.

⁸ Expediente 11001-03-15-000-2010-00369-00.

⁹ Expediente 11001-03-15-000-2011-01127-00.



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

AUTO No. 054

SIGCMA

primer lugar, debe tratarse de un acto de contenido general; en segundo, que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa; y, en tercero, que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

En igual sentido, la sentencia del 24 de mayo de 2016¹⁰, ratificó que:

El Consejo de Estado con fundamento en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 111.8, 136 y 185 del CPACA, realiza un control inmediato y automático de legalidad sobre los actos administrativos de carácter general expedidos por las autoridades nacionales con base en los decretos legislativos.

La anterior relación de pronunciamientos, muestra que la postura de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado exige para la procedencia del control inmediato de legalidad, que el acto administrativo sea expedido como desarrollo de un decreto legislativo con base en los estados de excepción.

- Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad

Es menester poner de presente las características esenciales, con apoyo en lo indicado por el H. Consejo de Estado¹¹, de la siguiente manera:

CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	
Objeto del control	<i>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, <u>o para afrontar la emergencia de la covid-19, mientras mantuvieron sus efectos.</u></i>
Competencia	<i>Medidas adoptadas por autoridades nacionales: Consejo de Estado. Medidas adoptadas por autoridades territoriales: Tribunales administrativos.</i>

¹⁰ Expediente 11001-03-15-000-2015-02578-00.

¹¹ 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).



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

AUTO No. 054

SIGCMA

Momento a partir del cual puede ser ejercido el control judicial	<i>A partir de la expedición de la medida. Para tales efectos la autoridad administrativa debe enviarla a la jurisdicción dentro de las 48 horas siguientes, so pena de que sea aplicado el control judicial de manera oficiosa.</i>
Efectos del ejercicio del control inmediato de legalidad sobre las medidas	<i>No suspende sus efectos mientras se adelanta el proceso, salvo que se decrete una medida cautelar de urgencia.</i>
Marco jurídico para la revisión de las medidas	<i>Todo el ordenamiento jurídico, lo que incluye la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas.</i>
Alcance de la cosa juzgada de la sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad	<i>Relativo a las normas que fueron analizadas en el control inmediato.</i>
Es pertinente el decreto de medida cautelar de urgencia, de oficio o a petición de parte.	<i>Cualquier ciudadano podrá solicitarla dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA. <i>Para garantizar la tutela judicial efectiva el juez podrá decretar de la medida cautelar de oficio.</i></i>

(...)"

- Requisitos de procedibilidad del control inmediato de legalidad

Ahora, con el fin de establecer la procedencia del denominado control inmediato de legalidad respecto del Decreto 035 del 16 de marzo de 2020 que ha sido remitido a esta Corporación para su respectivo control, se deberán verificar los siguientes requisitos:

La Constitución Política, en el Título VII (De la Rama Ejecutiva), Capítulo 6º (Arts. 212, 213 y 215) habilita al Presidente de la República, con ciertos requisitos, por unas causas precisas y con unas facultades también determinadas, a declarar los Estados de Excepción denominados: (i) Estado de Guerra Exterior, (ii) Estado de Conmoción Interior y (iii) la Emergencia Económica, Social y Ecológica, cuya Ley



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

AUTO No. 054

SIGCMA

Estatutaria que los desarrolla es la Ley 137 de 1994, revisada previamente por la Corte Constitucional mediante sentencia C-179 de 1994.

Ese último Estado de Excepción –*Emergencia Económica, Social y Ecológica*–, que es el que en esta ocasión nos interesa, responde a hechos que amenacen o perturben grave e inminentemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública, por lo que el Gobierno Nacional tiene facultades para expedir los decretos con fuerza de ley que considere necesarios para superar la situación e impedir la extensión de sus efectos.

En virtud de lo anterior, y en atención a la pandemia provocada por el Coronavirus (COVID-19) declarada como tal el 11 de marzo del año en curso, por la Organización

Mundial de la Salud (OMS), el Gobierno Nacional expidió el Decreto 417 del 17 de marzo del 2020, declarando el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, por el término de 30 días calendario.

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 establece 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 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”* (Subrayado fuera de texto).

A su vez, el artículo 136 del CPACA establece 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 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.*



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

AUTO No. 054

SIGCMA

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”.

Así pues, como lo ha indicado el Consejo de Estado, el control de legalidad se refiere a uno de naturaleza automática constituido como garantía de los derechos de los ciudadanos y para el mantenimiento de la legalidad en abstracto en relación con los poderes del Ejecutivo durante los Estados de Excepción. Además, el máximo órgano ha esquematizado los presupuestos de procedencia del referido medio de control, en consonancia con las normas transcritas previamente, así:

“De acuerdo con esta regla son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber:

- 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” (...)¹². (cursivas fuera del texto).*

De lo anterior surge claramente, que comoquiera que se trata de un control judicial de naturaleza excepcional, necesariamente el incumplimiento de cualquiera de tales condicionamientos, impide que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, asuma el conocimiento por esta vía y por ende efectúe un juicio de legalidad sin que medie demanda alguna.

- CASO CONCRETO

Arribando al caso concreto, el despacho encuentra pertinente resaltar que, en consonancia con la tesis jurisprudencial acogida por este Tribunal, en relación con la procedencia del medio de control respecto de 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, o para afrontar la

¹² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 31 de mayo de 2011. Radicado 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). CP: Gerardo Arenas Monsalve.



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

AUTO No. 054

SIGCMA

emergencia de la covid-19, de acuerdo con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, 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.

Dilucidado lo anterior, procede el Despacho a determinar si es procedente efectuar el control inmediato de legalidad del **Decreto 035 del 16 de marzo de 2020**, expedido por el Alcalde del municipio de Providencia y Santa Catalina.

En este orden de ideas, se tiene que, el acto administrativo objeto del presente medio de control, se trata de un Decreto municipal expedido por el alcalde del Municipio de Providencia y Santa Catalina en fecha 16 de marzo de 2020, lo que demuestra que no fue emitido dentro del marco del «Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica» declarado por el presidente de la República a través del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo del mismo año.

Si bien es cierto, 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», no es menos cierto que, este acto administrativo no equivale a un decreto legislativo y solo hasta el 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República formalmente declaró el «Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica».

Por otro lado, el despacho observa, que el acto que se estudia, NO fue proferido en desarrollo de alguno de los múltiples Decretos Legislativos que, con posterioridad a la declaratoria del estado de excepción, fueron expedidos en aras de adoptar las medidas necesarias para afrontar la emergencia de la covid-19. Lo anterior se vislumbra del contenido y consideraciones que fundamentan o motivan dicho acto.

Revisado el ámbito de motivación del citado decreto, se puede observar que en ningún aparte del texto el alcalde se refirió o sugirió como fundamento jurídico para expedir el acto administrativo, actuar en desarrollo o en cumplimiento de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el presidente de la República en ejercicio de sus facultades extraordinarias, por el contrario, lo que se evidencia es que el



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

AUTO No. 054

SIGCMA

aludido decreto fue expedido con base en las disposiciones de la referida Resolución 385, por medio de la cual:

- Se ordenó a los alcaldes y gobernadores que evalúen los riesgos para la transmisibilidad del COVID -19 en las actividades o eventos que impliquen la concentración de personas en un número menor a 500, en espacios cerrados o abiertos y que, en desarrollo de lo anterior, determinen si el evento o actividad debe ser suspendido.
- Se ordena a todas las autoridades del país y particulares, de acuerdo con su naturaleza y en el ámbito de competencia, cumplir en lo que les corresponda, con el plan de contingencia que expida este Ministerio para responder a la emergencia sanitaria por COVID-19, el cual podrá actualizarse con base en la evolución de la pandemia.
- Se resalta la cultura de la prevención, en virtud de la cual las instituciones públicas y privadas, la sociedad civil y la ciudadanía en general deben coadyuvar en la implementación de la presente norma y de las- disposiciones complementarias que se emitan. En desarrollo del principio de solidaridad y de los postulados de respeto al otro, se deberá adoptar una cultura de prevención vital y minimización del riesgo.

Luego entonces, con fundamento en lo anterior, el alcalde considerando la necesidad de dictar medidas de protección a la población residente en el municipio de Providencia y Santa Catalina, Islas frente al Coronavirus - COVID 19, expidió el **Decreto 035 del 16 de marzo de 2020.**

Como se explicó en precedencia, el control inmediato de legalidad, solo es procedente y por tanto aplicable a los actos de contenido general que profieran las autoridades en ejercicio de función administrativa y de modo concurrente e indefectible "en desarrollo de los decretos legislativos de los estados de excepción", condición ***sine qua non*** que no se cumple en este caso.



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

AUTO No. 054

SIGCMA

No obstante, cabe anotar que la improcedencia de este medio de control no excluye la posibilidad de demandarse el acto administrativo por vía judicial, a través de la acción de simple nulidad.

Por lo tanto, pese a que el despacho avocó conocimiento del presente asunto, en las circunstancias antes analizadas debe concluirse, sin hesitación alguna, que en relación con el **Decreto 035 del 16 de marzo de 2020**, es manifiestamente improcedente que dicho acto administrativo pueda ser objeto del control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 por cuanto, se reitera, aquel no fue dictado en desarrollo de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas extraordinarias por él asumidas una vez que declaró el mencionado estado de emergencia económica, social y ecológica.

En mérito de lo expuesto, el Despacho 003 del 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,

RESUELVE

PRIMERO: Declárase improcedente el control inmediato de legalidad en el asunto de la referencia y por tanto se abstiene el tribunal de asumir dicho control respecto del **Decreto 035 del 16 de marzo de 2020**, expedido por el alcalde municipal de Providencia y Santa Catalina.

SEGUNDO: En aplicación de lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, en el Acuerdo número PCSJA20-11517 de 15 de marzo de 2020 de la Presidencia del consejo Superior de la Judicatura, y las directrices y circulares emitidas por esa misma autoridad por razón de la medida de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el gobierno nacional mediante el decreto 457 de 22 de marzo de 2020, por conducto de la secretaría de la corporación notifíquese personalmente esta providencia vía electrónica al alcalde del municipio de Providencia y Santa Catalina



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

AUTO No. 054

SIGCMA

y a la agente del Ministerio Público delegada ante el Tribunal Administrativo de San Andres, Providencia y Santa Catalina.

TERCERO: Publíquese esta providencia en la página electrónica de la Rama Judicial del Poder Público y enlaces específicos para el efecto, lo mismo que en la página oficial del municipio.

CUARTO: Ejecutoriada esta providencia archívese el expediente, con las respectivas constancias de secretaría.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


JOSE MARÍA MOW HERRERA
Magistrado