



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

AUTO No. 053

SIGCMA

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

Medio de control	Control Inmediato de legalidad
Radicado	88-001-23-33-000-2020-00017-00
Demandante	Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas
Demandado	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”.
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



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

AUTO No. 053

SIGCMA

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 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 de la Circular No. 001 del 23 de marzo del 2020, suscrita 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. 053

SIGCMA

“CIRCULAR No. 001 DE 2020

**PARA: PROPIETARIOS Y ADMINISTRADORES DE ESTABLECIMIENTOS
DE COMERCIO ABIERTOS AL PÚBLICO.**

DE: ALCALDE DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA ISLAS

ASUNTO: *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”.*

Cordial saludo,

El Gobierno Municipal del Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas, se permite informar a los propietarios y administradores de los establecimientos de comercio abiertos al público que tienen a su cargo el abastecimiento de víveres y productos a la población, que con el fin de hacer efectivo el cumplimiento del Decreto 049 de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN NUEVAS MEDIDAS RESTRICTIVAS DE LA MOVILIDAD EN EL MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA ISLAS”, se deben adoptar e implementar las siguientes medidas:

1. El personal de los establecimientos destinados al abastecimiento, debe verificar que todas las personas que en representación de su grupo familiar ingresen a sus instalaciones, deben portar su documento de identidad y que el último dígito debe corresponder a la programación establecida en el Decreto 049 de 2020:

DIA	ÚLTIMO NÚMERO DE CÉDULA
LUNES	0, 1 y 2
MARTES	3, 4 y 5
MIÉRCOLES	6, 7 y 8
JUEVES	9, 0 y 1
VIERNES	2, 3 y 4
SABADO	5, 6 y 7
DOMINGO	8 y 9

*2. Los propietarios y/o administradores de los establecimientos destinados al abastecimiento, deben adoptar las medidas necesarias para que los alimentos, víveres y demás productos para suplir las necesidades del hogar, **estén disponibles para todos los días destinados para los diferentes números de cédulas.** Para efectos de lo anterior, no se deben sacar a la venta todos los productos en stock y se debe dosificar por días las ventas, para que en un solo día no se agoten las existencias de los mismos.*



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

AUTO No. 053

SIGCMA

3. Los propietarios y/o administradores de los establecimientos destinados al abastecimiento, deben controlar organizadamente el ingreso de personas a sus instalaciones, adoptando medidas de aislamiento como filas con distancias mínimas de dos (2) metros entre cada persona. Así mismo debe exigirse al ingreso el uso de guantes y tapabocas, y deben adoptarse medidas de limpieza y de desinfección respecto de los carros o canastas utilizados para las compras.

4. Las anteriores medidas deben implementarse para que, en virtud de los principios de solidaridad y autocuidado evitemos entre todos la propagación del "CORONAVIRUS – COVID-19" y de esta forma proteger a los habitantes de nuestro municipio.

Dada en Providencia y Santa Catalina Islas a los veintitrés (23) días del mes de marzo de dos mil veinte (2020)

Cordialmente;

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 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

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. 053

SIGCMA

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 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

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*.



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

AUTO No. 053

SIGCMA

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 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:

⁴ Ibidem.

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.



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

AUTO No. 053

SIGCMA

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 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

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)

⁷ Corte Constitucional - sentencia C-179 de 1994.



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

AUTO No. 053

SIGCMA

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 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

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

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

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



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

AUTO No. 053

SIGCMA

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>
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. Para garantizar la tutela judicial efectiva el juez podrá decretar de la medida cautelar de oficio.</i>

(...)"

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. 053

SIGCMA

- Requisitos de procedibilidad del control inmediato de legalidad

Ahora, con el fin de establecer la procedencia del denominado control inmediato de legalidad respecto de la circular municipal 001 de 2020 que ha sido remitida 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 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*



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

AUTO No. 053

SIGCMA

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.*

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

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. 053

SIGCMA

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 emergencia de la covid-19, de acuerdo con el artículo 20 de la Ley 137 de 199411, 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 como ya se mencionó, 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.

Por esto, la procedibilidad de su revisión judicial no dependerá del tradicional criterio material, en el que estos han de ser actos administrativos para que puedan ser controlados, sino que su examen atenderá a un criterio formal, en el que por ser actos sujetos al derecho administrativo (CPACA, art. 104), pueden ser inspeccionados judicialmente.

Por lo antes dicho, esta corporación comparte las razones jurisprudenciales que reconocen la importancia que en la actualidad revisten esos actos internos de la administración, que, a pesar de no ser actos administrativos en sentido estricto, son verdaderas manifestaciones formales de la función administrativa, pues han de enmarcarse siempre en las competencias expresamente definidas en la Constitución y la ley, y por ello deben ser controlados.



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

AUTO No. 053

SIGCMA

Sin embargo, pese a que las circulares son consideradas actos internos susceptibles de ser controlados por esta jurisdicción a través de este mecanismo, este Tribunal deberá constatar que, en el caso particular, se trate de una circular que desarrolle algún decreto legislativo que haya sido expedido en vigencia del estado de emergencia o excepción¹³.

En este orden de ideas, se tiene que, el acto interno de la administración objeto del presente medio de control, se trata de una Circular expedida por el alcalde del Municipio de Providencia y Santa Catalina, dirigida a los propietarios y administradores de establecimientos de comercio abiertos, con la finalidad de implementar algunas medidas para la debida aplicación del Decreto Número 049 de 2020 “*por medio del cual se establecen nuevas medidas restrictivas de la movilidad en el municipio de Providencia y Santa Catalina.*”

El despacho observa entonces, que dicho acto, desarrolla parte del Decreto Municipal Número 049 de 2020, haciéndose necesario verificar este último, para lo

¹³ Los decretos legislativos en la Carta de 1991 son aquellos dictados con fundamento en los artículos 212, 213 y 215 Superiores, esto es, los relacionados con los estados de excepción. Dichos decretos se caracterizan porque: (i) deben llevar la firma del Presidente de la República y todos sus ministros y solamente podrán referirse a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del estado de excepción, lo cual incluye tanto el de la declaratoria del estado de excepción, como los decretos legislativos que contienen las medidas estrictamente necesarias para conjurar las situaciones de guerra exterior y conmoción interior o para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos en el caso del estado de emergencia económica, social y ecológica, y deben tener conexidad con tales circunstancias; (ii) tienen control inmediato de constitucionalidad para lo cual el Gobierno debe enviarlos a la Corte Constitucional al día siguiente a su expedición y si no lo hiciera la Corte aprehenderá oficiosamente y de inmediato su conocimiento (iii) los que se dicten conforme a los artículos 212 y 213 dejan de regir una vez se declaren restablecidos la normalidad o el orden público (iv) los que se dicten en virtud del artículo 215 tienen vocación de permanencia salvo que el Congreso los modifique y en caso de que mediante ellos se establezcan nuevos tributos o se modifiquen los existentes tales medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.¹³

Entre los decretos legislativos expedidos en el marco de la emergencia a causa del covid-19 tenemos:

- Decreto 417 del 17 de marzo de 2020
- Decreto 459 del 22 de marzo de 2020
- Decreto 471 del 25 de marzo de 2020
- Decreto 472 del 25 de marzo de 2020
- Decreto 473 del 25 de marzo de 2020
- Decreto 474 del 25 de marzo de 2020
- Decreto 476 del 25 de marzo de 2020
- Decreto No 485 de 27 de marzo de 2020
- Decreto 609 del 30 de abril de 2020
- Decreto 619 del 01 de mayo de 2020
- Decreto 634 del 5 de mayo de 2020
- Decreto 637 del 6 de mayo de 2020
- Decreto 645 del 11 de mayo de 2020



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

AUTO No. 053

SIGCMA

cual, el despacho sustanciador por medio del auto que avocó el conocimiento del presente medio de control, ordenó oficiar a la entidad territorial para que remitiera al proceso, copia del mismo.

En cumplimiento a lo dispuesto en el auto calendado 27 de marzo de 2020, la secretaria general de este Tribunal, procedió a librar comunicación al Municipio (ver folios 17-18 del expediente), la cual fue contestada a través de memorial visible a folios 19-24 del plenario, tal como lo indica la constancia secretarial del 18 de mayo de la presente anualidad.

Por medio del Decreto 049 de 2020, el Alcalde del Municipio de Providencia y Santa Catalina dispuso:

“ARTÍCULO PRIMERO: SE IMPONE PICO Y PLACA para el abastecimiento de alimentos, víveres y demás necesidades del hogar, en el municipio de Providencia y Santa Catalina Islas, medida que se aplicará teniendo en cuenta el último número de la cedula de las personas que en representación de su grupo familiar al aprovisionamiento así:

DIA	ÚLTIMO NÚMERO DE CÉDULA
LUNES	0, 1 y 2
MARTES	3, 4 y 5
MIÉRCOLES	6, 7 y 8
JUEVES	9, 0 y 1
VIERNES	2, 3 y 4
SABADO	5, 6 y 7
DOMINGO	8 y 9

PARÁGRAFO PRIMERO: En cuanto al abastecimiento de gasolina, **SE IMPONE, ADEMÁS** que el servicio se preste **ÚNICAMENTE** de lunes a domingo de 6:00 a.m. a 6:00 p.m.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Para el ingreso al establecimiento de expendio de gasolina, **SOLO PODRÁN INGRESAR A LA “ESTACIÓN DE SERVICIO” DE A DOS (2) VEHÍCULOS O MOTOS**, lo demás deberán hacer fila sobre la vía, conservando una distancia entre uno y otro de no menos de 2 metros.



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

AUTO No. 053

SIGCMA

ARTÍCULO SEGUNDO: SE IMPONE A LA TOTALIDAD DE LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, el uso de tapabocas

(desechable, o por medio de pañuelos de tela u otros similar) y guantes desechables, cada vez que salgan de sus hogares, esto con el fin de incrementar las medidas de contención, adicionales al lavado de manos constante.

PARÁGRAFO PRIMERO: *En atención al deber de uso de tapabocas y guantes fuera de los hogares, aquellas personas que en representación de su núcleo familiar salgan a abastecerse, **DEBERÁN USAR TAPABOCAS Y GUANTES DESECHABLES PARA PODER INGRESAR A TODO TIPO DE ESTABLECIMIENTOS.***

PARÁGRAFO SEGUNDO: SE SOLICITA *a la comunidad en general, que en desarrollo del principio de solidaridad haga los llamados de atención a quienes se encuentren fuera de sus hogares sin el uso de tapabocas y guantes.*

ARTÍCULO TERCERO: SE PROHIBE *el tránsito de parrilleros en moto.*

ARTÍCULO CUARTO: SE CONMINA *a la totalidad de los miembros de la fuerza pública para **ASEGURAR** el cumplimiento y acatamiento íntegro de las medidas adoptadas mediante este Decreto, so pena de las sanciones que al respecto prevé para ello la Ley 1801 de 2016”.*

Teniendo en cuenta el contenido del acto administrativo antes descrito, observa este despacho, que la Circular 001 de 2020, fue expedida con el objeto de dar algunas instrucciones a los propietarios de los establecimientos abiertos al público que tienen a su cargo el abastecimiento de víveres y productos a la población, para el cumplimiento de las medidas adoptadas en el marco de la emergencia sanitaria, económica, social y ecológica; en especial, aquella señalada en el numeral primero del Decreto 049 de 2020, esto es, el “pico y placa” (sic) de acuerdo al último número de la cédula de las personas que en representación de su grupo familiar, se aprovisionan. Asimismo, sobre las recomendaciones para prevenir el contagio, tales como: El ingreso organizado a los establecimientos-respetando las distancias-, el uso de tapabocas o máscaras y guantes, medidas de limpieza y de desinfección respecto de los carros o canastas utilizados para las compras, etc. Todo lo anterior,



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

AUTO No. 053

SIGCMA

en procura de la restricción de la movilidad en el municipio, que obedece a la prevención del contagio.

Se vislumbra de acuerdo a lo expuesto, que la circular 001 de 2020, fue emitida por la máxima autoridad del municipio de Providencia y Santa Catalina, para dar alcance o desarrollar algunas disposiciones locales señaladas en el decreto municipal 049 de 2020 y no en decretos legislativos expedidos en el marco de la emergencia sanitaria por causa del covid-19, lo que no permite a este despacho continuar con el análisis de fondo, pues, de acuerdo a las normas y tesis jurisprudencial aplicable, no procede en este caso.

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 la circular 001 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 de la Circular 001 del 23 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



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

AUTO No. 053

SIGCMA

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 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