



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

SIGCMA

San Andrés Isla, primero (1º) de septiembre de dos mil veinte (2020)

Sentencia No. 138

| | |
|---------------------------|--|
| Medio de Control | Control Inmediato de Legalidad |
| Radicado | 88 001 23 33 001 2020 00055 00 |
| Demandante | Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas |
| Demandado | Decreto 062 del 25 de mayo de 2020 “Por medio del cual se prorrogan las medidas administrativas en el municipio de Providencia y Santa Catalina, islas, por causa del avance en la propagación del virus Coronavirus o Covid-19” |
| Magistrada Ponente | Noemí Carreño Corpus |

I. OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede la Sala a efectuar el control Inmediato de legalidad del Decreto municipal Decreto 062 del 25 de mayo de 2020 “Por medio del cual se prorrogan las medidas administrativas en el municipio de Providencia y Santa Catalina, islas, por causa del avance en la propagación del virus Coronavirus o Covid-19”, previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

II. ANTECEDENTES

El artículo 215 de la Carta de 1991 autoriza al Presidente de la República a declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país o constituyan grave calamidad pública.

El pasado 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud-OMS calificó el brote de Covid-19 (Coronavirus) como una pandemia. En razón de ello, 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”*.

Por medio del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, expedido con la firma de todos los ministros, el Presidente de la República de Colombia declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario.

En desarrollo del decreto antes señalado, el Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 420 del 18 de marzo de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19”*, que en su artículo segundo ordenó a los alcaldes y gobernadores que en el marco de sus competencias constitucionales y legales tomaran las medidas necesarias para proteger a la población dentro de sus territorios.

El alcalde del municipio de Providencia y Santa Catalina islas, expidió el día 25 de mayo de 2020 el Decreto No. 062 del 25 de mayo de 2020 *“Por medio del cual se prorrogan las medidas administrativas en el municipio de Providencia y Santa Catalina, islas, por causa del avance en la propagación del virus Coronavirus o Covid-19”*

III. TEXTO DE LA NORMA A REVISAR

El texto de la norma a revisar es el siguiente:

DECRETO 062 DE 2020 (25 DE MAYO)

“POR MEDIO DEL CUAL SE PRORROGAN LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS EN EL MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA ISLAS, POR CAUSA DEL AVANCE EN LA PROPAGACIÓN DEL VIRUS “CORONAVIRUS O COVID – 19””

El Alcalde del Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas, en ejercicio de las funciones establecidas en los artículos 2, 314, 315 y 318 de la Constitución Política de Colombia, en los artículos 529 y siguientes de la Ley 9 de 1979, Ley 1523 de 2012, en los Artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, Decreto 780 de 2016, Resolución 4445 de 1996, Resolución 1164 de 2002, Resolución 5194 de 2010 y demás normas concordantes,

CONSIDERANDO:

Que el artículo 2 de la Constitución Política Nacional establece dentro de los fines del esenciales del Estado, se encuentra el servicio a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los derechos, entre otros.

Que, a su turno, el artículo 49 de la Constitución Política 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 de conformidad con el numeral 11 del artículo 4 de la Ley 1523 de 2012, la inminente propagación del virus “CORONAVIRUS O COVID – 19”, exige a los mandatarios de todo nivel, la adopción de medidas de emergencia, y reacción inmediata para contener el número de afectados con esta pandemia.

Que con fundamento en el párrafo 1 del artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto Único Reglamentario 780 de 2016 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social” y en particular la Ley 715 de 2001, que señala en el artículo 44.3.1. que, es deber de cada Municipio, Adoptar, “implementar y adaptar las políticas y planes en salud pública de conformidad con las disposiciones del orden nacional y departamental, así como formular, ejecutar y evaluar, los planes de intervenciones colectivas.”

Que en el artículo 14 de la Ley 1801 de 2016 “Por medio del cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”, se impone en cabeza de los alcaldes y gobernadores el poder extraordinario en materia de prevención del riesgo, o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad.

Que a su turno, en el artículo 202 del mismo cuerpo normativo en comento, se señala que, los alcaldes ante situaciones que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastre, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias. Estas autoridades en su respectivo territorio podrán ordenar lo siguiente:

“(…) 6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan (…) 12. Las demás medidas que consideren necesarias para superar los efectos de la situación de emergencia, calamidad, situaciones extraordinarias de inseguridad y prevenir una situación aún más compleja (…)”.

Que atendiendo a la declaratoria de pandemia por el “CORONAVIRUS – COVID – 19”, La Organización Mundial de la salud (OMS), el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 de 2020, en la que establece, entre otras, en cabeza de los alcaldes y gobernadores, el deber de adoptar las medidas que eviten la concentración de personas en espacios cerrados o abiertos.

Que de acuerdo con la información reportada por el Ministerio de Salud en su página electrónica https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/PET/Paginas/Covid-19_copia.aspx, en Colombia a fecha 23 de mayo, se contaron 20.177 casos confirmados, así: 6972 en la ciudad de Bogotá, 432 en el Departamento de Cundinamarca, 677 en Antioquia, 2312 el Valle del Cauca, 2018 en Bolívar, 2604 en Atlántico, 486 en Magdalena, 87 en el Cesar, 119 en Norte de Santander, 56 en Santander, 73 en Cauca, 127 en Caldas, 241 en Risaralda, 88 en Quindío, 233 en Huila, 186 en Tolima, 967 en Meta, 26 en Casanare, 21 en San Andrés y Providencia, 649 en Nariño, 5 en sucre, 68 en Córdoba, 48 en la Guajira, 152 en Boyacá, 21 en Caquetá, 3 en Putumayo y 1388 en Amazonas. Adicionalmente, se reportan SETECIENTOS CINCO (705) muertes y cuatro mil setecientos dieciocho (4.718) recuperados.

Que atendiendo a la inminencia del riesgo por cuenta de la propagación del virus “CORONAVIRUS O COVID – 19”, el Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas emitió el 16 de marzo de 2020 el Decreto 035 “POR MEDIO DEL CUAL SE DICTAN MEDIDAS DE PROTECCIÓN FRENTE AL CORONAVIRUS – COVID 2019 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

A su vez, el pasado 26 de abril de 2020, el Municipio emitió el Decreto 057 “POR MEDIO DEL CUAL SE CONTINUAN UNAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS Y SE DEFINEN OTRAS EN EL MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA ISLAS, POR CAUSA DEL AVANCE EN LA PROPAGCIÓN DEL VIRUS “CORONAVIRUS O COVID 19”.

Teniendo en cuenta la ampliación del aislamiento obligatorio ordenado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 593, el pasado 10 de mayo de 2020 se promulgaron los Decretos 060 "POR MEDIO DEL CUAL SE CONTINUAN UNAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS Y SE DETERMINAN OTRAS EN EL MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA ISLAS, POR CAUSA DEL AVANCE EN LA PROPAGACIÓN DEL VIRUS "CORONAVIRUS O COVID – 19" y el Decreto 061 de 12 de mayo de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN NUEVAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS Y SE DEFINEN OTRAS EN EL MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA ISLAS, POR CAUSA DEL AVANCE EN LA PROPAGACIÓN DEL VIRUS "CORONAVIRUS O COVID – 19"

Que el día 22 de mayo de 2020 el Presidente de la República expidió el Decreto número 689 de 2020 "POR EL CUAL SE PRORROGA LA VIGENCIA DEL DECRETO 636 DEL 6 DE MAYO DE 2020 "POR EL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO"

Que el referido Decreto en su artículo primero prorrogó la vigencia del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020 "POR EL CUAL SE IMPARTEN INSTRUCCIONES EN VIRTUD DE LA EMERGENCIA SANITARIA GENERADA POR LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS COVID19, Y EL MANTENIMIENTO DEL ORDEN PÚBLICO", hasta el 31 de mayo de 2020, y en tal medida extender las medidas allí establecidas hasta las doce de la noche (12:00 pm) del día 31 de mayo de 2020.

Que en virtud de lo expuesto es evidente que la amenaza del COVID 19 persiste y es necesario continuar con las medidas administrativas adoptadas con el fin de preservar la salud y la vida de los habitantes del municipio de Providencia y Santa Catalina Islas.

Que, en mérito de lo anterior,

DECRETA:

ARTÍCULO 1º: DECLÁRASE LA AMPLIACIÓN DE LAS MEDIDAS ADMINISTRATIVAS ADOPTADAS EN LOS DECRETOS 060 Y 061 DE 2020, a partir de las 00:00 horas del día 25 de mayo de 2020 hasta las 11:59 p.m. del 31 de mayo de 2020.

ARTÍCULO 2º: AISLAMIENTO OBLIGATORIO. Se mantiene el aislamiento preventivo obligatorio decretado en el Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas, a partir de las 00:00 horas del día 25 de mayo de 2020 hasta las 11:59 p.m. del 31 de mayo de 2020.

PARÁGRAFO: Para efectos de ejercer mayor control y seguimiento sobre el aislamiento obligatorio decretado, **LIMITÁSE** la libre circulación de motos, vehículos y personas en el territorio de jurisdicción del Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas, exceptuando:

- El desplazamiento de las personas que laboran en los establecimientos de comercio abiertos al público, como el expendio de víveres, farmacias y veterinarias, entre otros.
- La prestación de los servicios públicos y administrativos a cargo de los funcionarios y contratistas correspondientes.
- La circulación de los miembros de la fuerza pública y de la Alcaldía.
- El desplazamiento para atender asuntos de fuerza mayor o extrema necesidad.
- La atención y emergencias médicas, así como el desplazamiento de los pacientes hacia el hospital, o desde éste hacia sus residencias.
- Abastecimiento de combustible, el cual deberá realizarse por una sola persona.
- Abastecimiento de alimentos y bienes generales para el hogar, el cual deberá realizarse por un solo miembro de cada núcleo familiar.
- El desplazamiento de personal, así como transporte requerido para la prestación de los servicios indispensables de operación: hotelera, posadas, restaurantes, vigilancia, postal de pago y giros nacionales, correspondencia, corresponsales bancarios y afines.
- El ingreso y salida de carga desde y hacia el muelle municipal y aeropuerto.
- El desplazamiento del personal de prensa y medios de comunicación, debidamente acreditados.
- El desplazamiento de las personas que tengan a su cargo la alimentación, atención e higiene de animales.
- El servicio individual de taxis y buses.

ARTÍCULO 3º: TOQUE DE QUEDA. Se mantiene la medida del toque de queda de la siguiente manera:

El toque de queda decretado se hace efectivo todas las noches, incluyendo los fines de semana y días feriados, así:

- De lunes a sábado desde las 19:00 horas hasta las 07:00 a.m. del siguiente día. - Los domingos y festivos se restringe completamente la circulación en el Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas.

PARÁGRAFO: Los niños, niñas y adolescentes que durante el toque de queda decretado se encuentren desatendiendo la limitación de la circulación impuesta, y no se encuentren bajo alguna de las excepciones consignadas en el párrafo 1º anterior, se les aplicará el procedimiento de que trata la Ley 1098 de 2006.

ARTÍCULO 4º: RESTRICCIÓN EN EL HORARIO DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE COMERCIO. Se mantiene la restricción impuesta con el siguiente horario:

- Para los establecimientos tales como, supermercados, tiendas dedicadas a la comercialización, abastecimiento y distribución de bienes de primera necesidad, alimentos, bebidas, aseo, limpieza, y mercancías de ordinario consumo de la población, tales como la gasolina pueden prestar sus

servicios de lunes a sábado desde las 8:00 a.m. a las 6:00 p.m., mientras el lunes no sea festivo. - Las droguerías pueden abrir al público de lunes a sábado de 8:00 a.m. a 6:00 p.m. y los domingos y festivos de 8:00 a.m. a 1:00 p.m. - Los demás establecimientos de comercio, tales como ferreterías podrán prestar sus servicios abiertos al público de lunes a sábado de 8:00 a.m. a 1:00 p.m.

PARÁGRAFO 1: Los restaurantes pueden dar apertura a sus locales, siempre y cuando sea para que los productos sean retirados por los consumidores, siguiendo las excepciones en virtud de las cuales, solo podrá desplazarse un miembro por núcleo de familia y con el cumplimiento estricto de portar tapabocas y su propia desinfección al llegar a su hogar.

PARÁGRAFO 2º: Los hoteles, posadas y hostales de la Isla, seguirán prestando sus servicios con el estricto seguimiento a los protocolos de seguridad y sus restaurantes podrán prestar sus servicios única y exclusivamente a sus huéspedes.

PARÁGRAFO 3º: Todos los establecimientos de comercio, restaurantes, hoteles y posadas de la Isla deberán seguir los protocolos de bioseguridad establecidos por el Ministerio de Salud, en la desinfección, preparación y manipulación de los alimentos, y/o elementos destinados para la venta a la comunidad. Aspectos estos que serán auditados y verificados por parte de los jefes de oficina y secretarios del Municipio en forma permanente.

PARÁGRAFO 4º: Se impone como obligación a cargo de los domiciliarios, la desinfección permanente de manos y elementos de uso en la prestación del servicio.

PARÁGRAFO 5º: 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.

ARTÍCULO 5º: MEDIDA DEL PICO Y GÉNERO. Se mantiene la medida decretada para el abastecimiento de alimentos, víveres y demás necesidades del hogar, en el Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas, medida que se aplicará a las personas que en representación de su grupo familiar salgan al aprovisionamiento, a partir de las 00:00 horas del día 25 de mayo de 2020 hasta las 11:59 p.m. del 31 de mayo de 2020, así:

(...)

ARTÍCULO 6º: MEDIDAS RESTRICTIVAS EN EL INGRESO DE VÍVERES, MERCANCÍA Y CARGA QUE LLEGUEN A LA ISLA. Se mantienen las medidas decretadas respecto a que el personal a cargo del muelle municipal, así como del aeropuerto El Embrujo, deberá hacer una desinfección completa de toda mercancía, víveres y carga que ingresen a la Isla.

ARTÍCULO 7º: AISLAMIENTO. Se mantiene la medida en cuanto a toda persona que ingrese al Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas y pretenda permanecer **DEBERÁ SOMETERSE A UN AISLAMIENTO TOTAL Y ABSOLUTO EN UN SU LUGAR DE HABITACIÓN U HOSPEDAJE**, durante el lapso mínimo de catorce (14) días, sin lugar a excepción alguna.

PARÁGRAFO 1º: SE CONMINA al personal del Hospital del Municipio, hacer seguimiento permanente a la condición médica de toda persona que ingrese a la Isla, y reportar cualquier anomalía o eventualidad que presenten.

PARÁGRAFO 2º: El núcleo familiar de la persona que ingresa a la Isla **DEBE SOMETERSE A LA MISMA MEDIDA DE AISLAMIENTO TOTAL Y ABSOLUTO EN UN SU LUGAR DE HABITACIÓN**, durante el lapso mínimo de catorce (14) días, sin lugar a excepción alguna.

ARTÍCULO 8º: ORDÉNASE a la totalidad de los secretarios y jefes de oficina de la Alcaldía de Providencia y Santa Catalina Islas, para que, a través de la fuerza pública **ASEGUREN** 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.

ARTÍCULO 9 º: USO DE ELEMENTOS DE PROTECCIÓN. Se mantiene la imposición a la totalidad de la población del municipio de providencia y santa catalina, del 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 1º: 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 2º: 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 10º: SE PROHIBE el tránsito de parrilleros en moto.

PARÁGRAFO: En casos de extrema necesidad, y siempre que se trate de los eventos excepcionales previstos en el párrafo 1º del artículo 1º del presente Decreto, las personas que requieran hacer

uso de transporte con acompañamiento, previamente, deberán solicitar el correspondiente permiso ante la Secretaría de Gobierno del Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas.

ARTÍCULO 11: SE CONMINA a la totalidad de los miembros de la fuerza pública para ASEGURAR el cumplimiento y acatamiento íntegro de las medidas adoptadas en los artículos mediante este Decreto, so pena de las sanciones que al respecto prevé para ello la Ley 1801 de 2016.

ARTÍCULO 12º: DECLÁRASE LA AMPLIACIÓN DE LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS en las actuaciones administrativas de la Alcaldía de Providencia y Santa Catalina Islas que hayan iniciado con fecha anterior a la expedición del presente decreto hasta las 11:59p.m. del 31 de mayo de 2020, con excepción a las actuaciones adelantadas por parte de la Comisaría de Familia, Funciones de Policía Judicial, Inspección de Policía, y Oficina Jurídica.

ARTÍCULO 13º: SE AMPLÍA LA SUSPENSIÓN de la atención presencial del Despacho del Alcalde, Secretarías y Oficinas del Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas, salvo que se trate de atención encaminada a la necesidad de protección de los derechos fundamentales y mínimo vital de la comunidad.

ARTÍCULO 14º: SE AMPLÍA LA HABILITACIÓN de la atención de la Alcaldía de Providencia y Santa Catalina Islas, hasta las 11:59 p.m. del 31 de mayo de 2020, mediante el uso de los sistemas tecnológicos dispuesto para ello, tales como correo electrónico: contactenos@providencia-sanandres.gov.co, y al teléfono celular número: 320 2398467.

ARTÍCULO 15º: SE CONMINA a los secretarios y jefes de oficina, coordinar con sus funcionarios y contratistas la prestación de los servicios, de manera tal que no se genere interrupción alguna, habilitando de ser necesario, el uso de tecnologías que se tengan a disposición, así como flexibilización de horario.

ARTÍCULO 16º: PERSONAL E INSTITUCIONES A CARGO. El personal a cargo del manejo y disposición final de los cadáveres por causa del virus “CORONAVIRUS O COVID – 19”, será el del Hospital Municipal de Providencia y Santa Catalina Islas, así como el personal de la Policía Nacional, conforme lo expresamente señalado en el parágrafo del artículo 201 y artículo 214 del Código de Procedimiento Penal, Ley 906 de 2004 y Ley 9 de 1979.

ARTÍCULO 17º: VIGENCIA Y DEROGATORIAS. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Dado en Providencia y Santa Catalina Islas a los veinticinco (25) días del mes de mayo del año dos mil veinte (2020).

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE,

NORBERTO GARI HOOKER

Alcalde

IV. TRÁMITE PROCESAL

El presente proceso fue radicado ante la Oficina de Coordinación Judicial de este circuito el día 05 de junio de la presente anualidad y ese mismo día repartido al Despacho de la Magistrada ponente. Mediante providencia No. 060 del dieciocho (18) de junio del 2020 se avocó conocimiento del proceso y se dispuso el trámite del artículo 185 del CPACA.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público no emitió concepto alguno dentro de la oportunidad procesal.

VI. CONSIDERACIONES

- COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 137 del 2 de junio de 1993, “por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia”, en concordancia con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, 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 el Juez de lo contencioso administrativo del lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o por el Consejo de Estado al ser proferidos por autoridades nacionales.

En este orden, como quiera que el Decreto Municipal 062 del 25 de mayo de 2020, objeto del control inmediato de legalidad, fue proferido por el Alcalde del municipio de Providencia y Santa Catalina islas, la competencia para conocer del presente asunto corresponde en única instancia a esta Corporación.

- PROBLEMA JURÍDICO

En esta oportunidad le corresponde a la Sala determinar si el Decreto 062 del 25 de mayo de 2020, proferido por el Alcalde del municipio de Providencia y Santa Catalina islas, supera el análisis de los requisitos formales y materiales para ser declarado compatible con el ordenamiento jurídico vigente.

Para dar solución al problema jurídico planteado, la Sala abordará los siguientes temas: (i) los estados de excepción en la Constitución de 1991, (ii) del control inmediato de legalidad, (iii) requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad y (iv) análisis del caso concreto.

- TESIS

La Sala sostendrá la tesis de la improcedencia del control inmediato de legalidad de los artículos 1° al 11° y 16 y 17 del Decreto municipal No. 062 de 25 de mayo de 2020, por no ser desarrollo de los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de excepción y, por otra parte, declarar ajustados a derecho los artículos 12° al 15° del Decreto municipal No. 062 del 25 de mayo de 2020.

- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

Estados de Excepción

El Consejo de Estado¹ al estudiar los estados de excepción en la Constitución Política de 1991 ha sostenido lo siguiente:

De acuerdo con la Constitución Política y en aras de que el Gobierno Nacional contara con las herramientas necesarias para conjurar todos aquellos hechos excepcionales que perturben, amenacen o alteren en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, se le otorgó al Presidente de la República la posibilidad de declarar el estado de emergencia y así salvaguardar los intereses superiores de la comunidad. Durante ese período el Ejecutivo puede dictar los decretos que

¹ CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del quince (15) de octubre de dos mil trece (2013), radicado No. 11001-03-15-000-2010-00390-00.

considere necesarios, pero sólo con la finalidad de solucionar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

De esta manera, la Carta Constitucional al regular esos estados, estatuyó diferentes mecanismos tanto políticos como jurídicos a los cuales debe someterse desde la decisión a través de la cual se declara el estado de emergencia, pasando por los decretos legislativos y concluyendo con los decretos expedidos para la concreción de los fines dispuestos en los mismos. La finalidad de esos controles no es otra que la verificación formal y material del cumplimiento de los parámetros establecidos en el ordenamiento superior para su ejercicio.

Así, en lo que tiene que ver con el control jurídico y con fundamento en el literal e) del artículo 152 de la Carta Política, se expidió la Ley 137 de 1995 - Estatutaria de los Estados de Excepción –, en cuyo artículo 20 consagró el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de los estados de excepción. A la letra dicha disposición prescribe:

“ARTICULO 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”.

La Corte Constitucional al revisar la constitucionalidad de la referida disposición recordó que el control es una medida a través de la cual se pretende impedir la aplicación de normas ilegales. Sobre este tópico hizo las siguientes reflexiones:

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.

Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales” (Negrillas y subrayado de la Sala).

Sobre el particular y como bien lo ha recalcado esta Corporación, la Ley 137 de 1994 pretendió “instaurar un mecanismo de control automático de legalidad de los actos administrativos que opere de forma independiente de la fiscalización que lleva a cabo la Corte Constitucional respecto de la constitucionalidad de los decretos legislativos que les sirven de fundamento, mecanismo aquél que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del Ejecutivo durante los estados de excepción (letra e) del artículo 152 constitucional)”

En efecto, se trata nada más y nada menos que de un mecanismo que tiene como propósito verificar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos.

Se debe pues analizar la existencia de la relación de conexidad entre las medidas adoptadas dentro del acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como su conformidad con las normas superiores en que se fundamenta.

Entonces, éste supone el examen de lo relativo a la “competencia de la autoridad que lo expidió, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción”.

Del control inmediato de legalidad

En lo correspondiente a la forma como debe ser realizado el control inmediato de legalidad, la jurisprudencia² ha hecho las siguientes precisiones:

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.

² CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012), Radicado No. 11001-03-15-000-2010-00369-00.

El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción.

En oportunidades anteriores, la Sala ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

- a) Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.
- b) Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.
- c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.
- d) Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137.

En el último tiempo, la Sala Plena ha venido precisando que el control es compatible con la acción pública de nulidad (artículo 84 del C.C.A), que puede intentar cualquier ciudadano para cuestionar los actos administrativos de carácter general.

De modo que el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad, posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por igual, la acción de nulidad por inconstitucionalidad, prevista en el artículo 237-2 de la C.P., resulta apropiada para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la Constitución.

Por eso, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.

- e) La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. En cuanto a esta característica, la Sala ha dicho:

“Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no impide ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.”

Requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad

Finalmente, la jurisprudencia ha establecido tres requisitos a saber para la procedencia del control inmediato de legalidad: (i) Que se trate de un acto de contenido general, (ii) que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa y (iii) que el acto administrativo tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

La Sala debe verificar el cumplimiento de cada uno de los requisitos de procedencia indicados para determinar si hay lugar al control inmediato de legalidad, no obstante haberse avocado conocimiento del medio de control indicado.

- CASO CONCRETO

Primer requisito: que se trate de un acto administrativo de contenido general

Se hace necesario recordar que tanto la jurisprudencia como la doctrina han diferenciado los llamados actos administrativos de carácter general y los actos administrativos de carácter particular. Los primeros, hacen referencia a aquellos actos administrativos en los que los supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta, y no singular y concreta, y por lo tanto versados a

una pluralidad indeterminada de personas; es decir, a todas aquellas que se encuentren comprendidas en tales parámetros. Por el contrario, los segundos, son aquellos actos administrativos de contenido particular y concreto, que producen situaciones y crean efectos individualmente considerados.³

Una vez analizado el texto del Decreto municipal No. 062 de 25 de mayo de 2020, en especial la parte resolutive del mismo considera la Sala que es evidente que obedece a una decisión de carácter general, puesto que no crean situaciones jurídicas particulares. Por el contrario, establece una serie de medidas que cobijan la generalidad de los ciudadanos del municipio, cumpliéndose así el primer requisito que consagra la jurisprudencia.

Segundo requisito: que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa

La función administrativa ha sido entendida por la jurisprudencia como la actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones. En la presente causa efectivamente se observa que el Decreto. 062 de 25 de mayo de 2020, fue expedido por un órgano del Estado en ejercicio de función administrativa, toda vez que el municipio de Providencia y Santa Catalina, Islas, a través de su alcalde municipal expidió el mencionado acto administrativo en ejercicio de sus funciones legales y constitucionales, tales como las señaladas en el artículo 2º y 315 de la Constitución Política Nacional y en las Leyes 136 de 1994, 1551 de 2012 y 1801 de 2016.

En este orden, se evidencia el cumplimiento del segundo requisito para la procedencia del control inmediato de legalidad.

Tercer requisito: que el acto administrativo tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción

En punto de la verificación de este requisito la Sala observa que el Decreto Municipal 062 de 25 de mayo de 2020, en su parte considerativa señala que se fundamenta en las siguientes disposiciones:

³ Sentencia Consejo de Estado. Exp. N1570A de 1997. Sección Quinta.

- i. Constitución Política, artículos 2, 49 y 315.
- ii. Ley 715 de 2001, artículo 44.3.1.
- iii. Ley 1523 de 2012: artículo 4° # 11.
- iv. Decreto Único Reglamentario 780 de 2016, parágrafo 1 del artículo 2.8.8.1.4.3
- v. Ley 1801 de 2016: artículos 14 y 202.
- vi. Resolución No. 385 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.
- vii. Decreto 593 del 24 de abril de 2020.
- viii. Decreto número 689 de 2020 “por el cual se prorroga la vigencia del decreto 636 del 6 de mayo de 2020 "por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus covid19, y el mantenimiento del orden público”

Como se puede observar, el acto administrativo no menciona haberse fundamentado en el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, que declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario”. Tampoco realiza referencia alguna a dicha norma por lo que en principio podría afirmarse que el decreto municipal no desarrolla el decreto legislativo antes mencionado. No obstante, considera la Sala pertinente efectuar la revisión de cada una de las órdenes adoptadas en la parte resolutive del acto administrativo con la finalidad de determinar si de forma sustancial las mismas son o no un desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional.

- CUESTIÓN PREVIA

Una vez revisada la totalidad de las órdenes impartidas en el decreto municipal objeto de revisión, evidencia la Sala que algunas de las órdenes se ejecutan en ejercicio de facultades ordinarias y otras se hacen como desarrollo de facultades extraordinarias. En efecto, las órdenes contenidas en los numerales primero (1º) al décimo primero (11º), corresponden al ejercicio de facultades ordinarias. Estas son:

- (i) La declaratoria de aislamiento obligatorio.
- (ii) La limitación a la circulación de motos, vehículos y personas en el municipio junto con las actividades exceptuadas.

SIGCMA

- (iii) La ampliación del toque de queda, la ampliación de la restricción en el ingreso de transporte de personas vía aérea y marítima en el municipio.
- (iv) Conminar a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, a la Dirección General Marítima y a la Superintendencia de Puertos y Transporte a instruir a las empresas transportadoras de carga, su deber y responsabilidad de mantener al municipio de Providencia y Santa Catalina Islas abastecido en los víveres, medicina y bienes de primera necesidad que se requieren.
- (v) La comercialización, abastecimiento y distribución de bienes de primera necesidad sin restricción de horario.
- (vi) La imposición del uso de tapabocas y guantes a la totalidad de la población del municipio.
- (vii) La prohibición del tránsito de parrillero en moto y,
- (viii) Conminar a la totalidad de los miembros de la fuerza pública a asegurar el cumplimiento de las órdenes impartidas.

Todas las anteriores disposiciones están encaminadas, en primer lugar, a dar cumplimiento a la orden de aislamiento obligatorio decretado por el Gobierno Nacional a través de diferentes disposiciones entre las cuales se encuentra el Decreto 385 de 2020, el Decreto No.593 del 24 de abril de 2020 y el Decreto 636 de 2020, por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público, el cual ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020. De los decretos anteriormente mencionados, debe aclararse que ninguno hace parte del grupo de decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional dentro del marco del estado de excepción decretado.

En segundo lugar, constata la Sala que igualmente las medidas adoptadas por la autoridad municipal se encuentran dentro del marco de competencias y funciones legales y constitucionales que radican en cabeza del alcalde como primera autoridad de policía del ente territorial y como garante de la salubridad pública del municipio, en particular las contenidas en las Leyes 1801 de 2016 y 1523 de 2012 tendientes a superar la emergencia sanitaria dentro del ámbito de su jurisdicción.

Conforme a lo anterior, resulta claro que las órdenes impartidas en los numerales mencionados están encaminadas a solventar una situación en particular, dentro del marco de una emergencia sanitaria que actualmente vive todo el territorio nacional, más no son decisiones extraordinarias tendientes a desarrollar los decretos legislativos expedido por el Gobierno Nacional, razón por la cual se hace improcedente su estudio dentro del presente medio de control.

Ahora bien, en lo que respecta a las órdenes consignadas en los numerales décimo segundo al décimo quinto del decreto municipal objeto de estudio, considera la Sala que las mismas son desarrollo del Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020, razón por la cual se procede a realizar su estudio de legalidad, pese a que el acto administrativo no mencione haberse fundamentado en dicha disposición.

- Estudio de legalidad del Decreto 062 del 25 de mayo del 2020

Procede la Sala a realizar el correspondiente análisis de legalidad de las disposiciones del acto administrativo objeto de estudio que a continuación se citan, para lo cual se procederá a estudiar los aspectos formales y materiales en la expedición del acto. Los primeros hacen referencia a la competencia de quien expide el acto administrativo y de los datos mínimos de identificación como su número, referencia expresa a facultades ejercidas y objeto⁴. Por su parte, los elementos materiales comprenden el estudio de los siguientes aspectos⁵:

- **Conexidad⁶**, que se refiere a (i) la relación entre los hechos o fundamentos de la administración expuestos en el respectivo acto con los motivos la declaratoria del estado de excepción, (ii) así como la verificación de la cadena de validez entre las distintas normas expedidas para resolver la causa y/o neutralizar los efectos generados por la situación de anormalidad. En otros términos, se trata de verificar que exista una conexidad o correlación directa del acto administrativo sometido a control inmediato de legalidad con el estado de emergencia

⁴ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 31 de mayo de 2011. Consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve. Radicación No. 11001-03-15-000-2010-00388- 00.

⁵ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 8 de julio de 2014. Consejero ponente: Danilo Rojas Betancourth. Radicación No. 11001-03-15-000-2011-01127-00.

⁶ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 24 de mayo de 2016. Consejero ponente: Guillermo Vargas Ayala. Radicación No. 11001-0315-000-2015-02578-00.

declarado, los decretos legislativos y demás normas superiores existentes para conjurar la situación anómala.

Proporcionalidad, que obliga a la valoración de las medidas excepcionales para verificar su carácter transitorio y para constatar si resultan adecuadas, ajustadas y conformes para obtener los fines perseguidos con su implementación. Como lo indica la Corte Constitucional, se “busca que la medida no sólo tenga un fundamento legal, sino que sea aplicada de tal manera que los intereses jurídicos de otras personas o grupos no se vean afectados, o que ello suceda en grado mínimo. De esta forma, la comunidad queda resguardada de los excesos o abusos de poder que podrían provenir del empleo indiscriminado de la facultad legislativa o de la discrecionalidad atribuida a la administración”.

- **Necesidad**, que se dirige a constatar que las medidas tomadas por fuera de la normalidad constituyan herramientas indispensables para superar la crisis.

Hecho lo anterior, se procede a realizar el respectivo análisis de legalidad de las siguientes disposiciones:

“ARTÍCULO 12º: DECLÁRASE LA AMPLIACIÓN DE LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS en las actuaciones administrativas de la Alcaldía de Providencia y Santa Catalina Islas que hayan iniciado con fecha anterior a la expedición del presente decreto hasta las 11:59p.m. del 31 de mayo de 2020, con excepción a las actuaciones adelantadas por parte de la Comisaría de Familia, Funciones de Policía Judicial, Inspección de Policía, y Oficina Jurídica.

ARTÍCULO 13º: SE AMPLÍA LA SUSPENSIÓN de la atención presencial del Despacho del Alcalde, Secretarías y Oficinas del Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas, salvo que se trate de atención encaminada a la necesidad de protección de los derechos fundamentales y mínimo vital de la comunidad.

ARTÍCULO 14º: SE AMPLÍA LA HABILITACIÓN de la atención de la Alcaldía de Providencia y Santa Catalina Islas, hasta las 11:59 p.m. del 31 de mayo de 2020, mediante el uso de los sistemas tecnológicos dispuesto para ello, tales como correo electrónico: contactenos@providencia-sanandres.gov.co, y al teléfono celular número: 320 2398467.

ARTÍCULO 15º: SE CONMINA a los secretarios y jefes de oficina, coordinar con sus funcionarios y contratistas la prestación de los servicios, de manera tal que no se

genere interrupción alguna, habilitando de ser necesario, el uso de tecnologías que se tengan a disposición, así como flexibilización de horario.

ARTÍCULO 16º: PERSONAL E INSTITUCIONES A CARGO. El personal a cargo del manejo y disposición final de los cadáveres por causa del virus “CORONAVIRUS O COVID – 19”, será el del Hospital Municipal de Providencia y Santa Catalina Islas, así como el personal de la Policía Nacional, conforme lo expresamente señalado en el parágrafo del artículo 201 y artículo 214 del Código de Procedimiento Penal, Ley 906 de 2004 y Ley 9 de 1979.

ARTÍCULO 17º: VIGENCIA Y DEROGATORIAS. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

DE LOS ASPECTOS FORMALES

La competencia del Alcalde para la expedición del acto

De conformidad con lo establecido en el artículo 314 de la Constitución Política de Colombia el alcalde del municipio es el jefe de la administración local y representante legal de la entidad territorial, encontrándose entre sus atribuciones constitucionales “*Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo; Dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes*”⁷. De manera que, en el marco de sus competencias ordinarias, el jefe de la administración local adopta las decisiones administrativas que considere necesarias y pertinentes para el cumplimiento de los fines del estado y el buen funcionamiento de la entidad territorial.

En el marco de la declaratoria de un estado de excepción, la Ley Estatutaria 137 de 1994 habilita a los mandatarios del orden nacional para tomar cierto tipo de decisiones administrativas, las cuales pueden ser, en ejercicio de competencias ordinarias o bien adoptadas en ejercicio de competencias extraordinarias, todas ellas encaminadas a lograr superar la situación de crisis que se esté afrontando. En esta medida, los mandatarios del orden territorial, igualmente adoptan las respectivas decisiones en ejercicio de sus competencias ordinarias y extraordinarias, precisando que estas últimas se toman en caso que sean

⁷ Constitución Política de 1991, artículo 315 No. 1 y 2.

estrictamente necesarias para desarrollar y hacer efectivas las decisiones adoptadas en los decretos legislativos que expide el Gobierno Nacional.

El Alcalde del municipio de Providencia y Santa Catalina expidió el Decreto 062 del 25 de mayo del 2020, por medio del cual se prorrogan las medidas administrativas en el municipio de Providencia y Santa Catalina islas, por causa del avance en la propagación del virus “coronavirus o Covid – 19”. Estas medidas consistieron en la suspensión de los términos en las actuaciones administrativas de la Alcaldía de Providencia y Santa Catalina Islas que se hubieran iniciado con fecha anterior a la expedición del mencionado decreto hasta el 31 de mayo de 2020, con excepción a las actuaciones adelantadas por parte de la Comisaría de Familia, Funciones de Policía Judicial, Inspección de Policía, y Oficina Jurídica, prestación de servicios de manera no presencial y de la implementación de medios tecnológicos.

Al respecto, observa la Sala que la **suspensión de términos en actuaciones administrativas** es una facultad extraordinaria cuya adopción requiere habilitación legal. Esto debe ser de esta manera dada la afectación que ello podría conllevar respecto a los derechos fundamentales de la comunidad y de los usuarios de los servicios de la alcaldía Municipal. Es por ello, que a juicio de esta Sala no le es dado a la autoridad tomar este tipo de decisiones si previamente no se encuentra consagrada en la ley dicha facultad. El acto administrativo objeto de control, si bien no señala su fundamento normativo, lo cierto es que es desarrollo del Decreto legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*. La mencionada norma autorizó a las autoridades públicas a suspender términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. El artículo 6º del Decreto Legislativo 491 de 2020 dispone:

“Artículo 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social

las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.”

Conforme a lo anterior, para la Sala resulta claro que el alcalde del municipio de Providencia y Santa Catalina contaba con habilitación legal para ordenar a través del Decreto Municipal No. 062 del 25 de mayo de 2020 la suspensión de los términos en las actuaciones administrativas que para el momento adelantaba la Alcaldía de Providencia y Santa Catalina Islas, cumpliendo así de esa manera el requisito formal de competencia. Ahora bien, en lo que respecta a las órdenes consagradas en los artículos décimo tercero al décimo quinto del Decreto Municipal 062 del 25 de mayo de 2020, las cuales hacen referencia a: *(i) la suspensión de la atención presencial del Despacho del Alcalde, Secretarías y Oficinas del Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas, (ii) la habilitación del uso de los sistemas tecnológicos para la atención de la Alcaldía de Providencia y Santa Catalina Islas y (iii) la conminación a los secretarios y jefes de oficina a coordinar con sus funcionarios y contratistas la prestación de los servicios, de manera tal que no se genere interrupción alguna, habilitando de ser necesario, el uso de tecnologías que se tengan a disposición, así como flexibilización de horario*, la Sala considera que igualmente el señor Alcalde era competente para adoptar dichas órdenes. El Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional por el término de treinta (30) días calendario, previó la necesidad de expedir normas con fuerza de ley que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y el correspondiente uso medios tecnológicos en actuaciones judiciales y administrativas. Todo en atención a la recomendación de la OMS del distanciamiento social y el aislamiento como principales medidas para evitar la propagación del virus. Igualmente, en el Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020 se tomaron medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, y se contempla la posibilidad de prestar los servicios mediante la modalidad de trabajo en casa a través de la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

En cuanto a los demás requisitos formales, corrobora la Sala que el acto administrativo fue suscrito por el señor Alcalde, está debidamente enumerado y se determina la fecha de su expedición, cumpliéndose en esa medida con la totalidad de los requisitos formales para la expedición del acto.

De los aspectos materiales

Conexidad: Se verificará la relación directa entre las medidas adoptadas en el acto administrativo controlado y el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, para superar la situación extraordinaria que afronta el territorio nacional.

Al respecto tenemos que la OMS declaró el Covid-19 como una pandemia dada la velocidad de propagación y escala de transmisión del mismo. Dicha organización instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.

Ante tal panorama, el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del coronavirus en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y adoptó una serie de medidas para prevenir y controlar la propagación de la enfermedad, entre ellas impulsar la prestación del servicio a través del teletrabajo en los centros laborales tanto públicos como privados.

Como ya se indicó, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional a través del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020. En desarrollo de lo anterior, expidió el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, exponiendo como consideraciones, entre otros argumentos la necesidad de tomar medidas en materia de prestación de servicios a cargo de las entidades y organismos del Estado, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia mediante el distanciamiento social, flexibilizando la prestación del servicio de forma presencial y estableciendo mecanismos de atención mediante la utilización de medios digitales y del uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones, de manera que se evite el contacto entre los servidores públicos y los ciudadanos, sin que ello afecte la continuidad y efectividad del servicio.

Igualmente, señala la necesidad de tomar medidas para ampliar o suspender los términos cuando el servicio no se pueda prestar de forma presencial o virtual, lo anterior, sin afectar derechos fundamentales ni servicios públicos esenciales, procurando siempre garantizar la atención a los administrados y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales mediante el uso de medios tecnológicos y de telecomunicación sin afectar los servicios que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garanticen el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

Con fundamento en lo anterior, entre otras, se adoptó la siguiente medida:

“Artículo 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.

La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.

La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.

En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social. Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia”.

En este orden, considera la Sala que la decisión del Alcalde del municipio de Providencia y Santa Catalina de suspender las actuaciones administrativas que

adelantan sus dependencias, es totalmente acorde con la autorización dada por el Gobierno Nacional a través del Decreto legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, sin que logre evidenciarse una extralimitación de los parámetros señalados en el ordenamiento jurídico y particularmente el Decreto Legislativo mencionado.

Finalmente, encuentra la Sala que las medidas adoptadas por el señor alcalde en los numerales 12° al 15° del Decreto municipal 062 del 25 de mayo de 2020 son proporcionales y necesarias para superar la emergencia decretada, puesto que las mismas están encaminadas a evitar la propagación del Covid 19 en el municipio de Providencia y Santa Catalina, evitar el contagio entre el personal que labora en las dependencias de alcaldía y garantizar que la administración pueda seguir prestando sus servicios de la mejor manera a la comunidad.

Con fundamento en el análisis precedente se concluye que los numerales 12° al 15° del Decreto Municipal No. 062 del 25 de mayo de 2020, se encuentran ajustados a derecho toda vez que son medidas extraordinarias que desarrollan el decreto legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020.

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,

IV. FALLA

PRIMERO: DECLARESE IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad de los artículos primero (1°) al décimo primero (11°), así como los artículos décimo sexto (16°) y décimo séptimo (17°) del Decreto municipal No. 062 del 25 de mayo de 2020 “por medio del cual se prorrogan las medidas administrativas en el municipio de Providencia y Santa Catalina, islas, por causa del avance en la propagación del virus “coronavirus o Covid-19” por falta de uno de los requisitos formales.

SEGUNDO: DECLÁRENSE ajustados a derecho los artículos décimo segundo (12°) al décimo quinto (15°) del Decreto Municipal No.062 del 25 de mayo de 2020 “por medio del cual se prorrogan las medidas administrativas en el municipio de Providencia y Santa Catalina, islas, por causa del avance en la

SIGCMA

propagación del virus “coronavirus o Covid-19”, expedido por el Alcalde del Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas, conforme a los argumentos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: NOTIFÍQUESE personalmente esta providencia al alcalde del municipio de Providencia y Santa Catalina y a la agente del Ministerio Público delegada ante el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

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

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE

LOS MAGISTRADOS


Tribuna Contencioso
Administrativo del Archipiélago de
San Andrés, Providencia y Santa
Catalina
NOEMI CARREÑO CORPUS

Magistrada


Tribunal Contencioso
Administrativo del Archipiélago de
San Andrés, Providencia y Santa
Catalina
JOSÉ MARÍA MOW HERRERA

Magistrado


Tribuna Contencioso
Administrativo del Archipiélago de
San Andrés, Providencia y Santa
Catalina
JESÚS GUILLERMO GUERRERO

GONZÁLEZ

Magistrado

(Las anteriores firmas hacen parte del proceso con radicado No. 88-001-23-33-000-2020-00055-00)