



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

AUTO No. 055

SIGCMA

San Andrés Isla, veintiocho (28) de mayo de dos mil veinte (2020)

Medio de control	Control Inmediato de legalidad
Radicado	88-001-23-33-000-2020-00024-00
Demandante	Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina
Demandado	Decreto 0128 del 18 de marzo de 2020 “Por medio del cual se declara la Emergencia Sanitaria en el Departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y se adoptan medidas policivas extraordinarias para mitigar el riesgo que representa la posible llegada del coronavirus (covid-19) a la jurisdicción del Departamento”
Magistrado Ponente	José María Mow Herrera

I.- OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede esta Corporación, en virtud de lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley 137 de 1994, a efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto 0128 del 18 de marzo de 2020 “Por medio del cual se declara la Emergencia Sanitaria en el Departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y se adoptan medidas policivas extraordinarias para mitigar el riesgo que representa la posible llegada del coronavirus (covid-19) a la jurisdicción del Departamento”; que ingresó por reparto de la Secretaría General de esta Corporación el 26 de marzo del presente año para el trámite de rigor.

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



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

AUTO No. 055

SIGCMA

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

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

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 gobernador del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, profirió el Decreto 0128 del 18 de marzo de 2020 «Por medio del cual se declara la Emergencia Sanitaria en el Departamento del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y se adoptan medidas policivas extraordinarias para mitigar el riesgo que representa la posible llegada del coronavirus (covid-19) a la jurisdicción del Departamento».

El decreto antes mencionado, fue remitido a esta Corporación con el fin de que se adelante el correspondiente control inmediato de legalidad, de conformidad con lo



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

AUTO No. 055

SIGCMA

dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

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

- **Contenido del Decreto 0128 del 18 de marzo de 2020, suscrito por el gobernador del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.**

El acto objeto de estudio, señaló lo siguiente:

**“DECRETO No. 0128
(28 de MAR de 2020)**

*"Por medio de la cual se declara la Emergencia Sanitaria en el Departamento del **ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES, PROVIDENCIA y SANTA CATALINA** y se adoptan medidas policivas extraordinarias para mitigar el riesgo que representa la posible llegada del coronavirus (CO VID-19) a la Jurisdicción del Departamento."*

**EL GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES,
PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

En ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las contenidas en los artículos 2, 49, 305 y 365 de la Constitución Política de Colombia, el artículo 43 de la Ley 715 de 2001, el Decreto Único Reglamentario 780 de 2016, la Ley 1801 de 2016, y demás disposiciones concordantes, y,

CONSIDERANDO

Que de conformidad con el artículo 2º de la Constitución Política, las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, derechos y demás libertades.

Que así mismo, el artículo 49 de la Constitución prescribe que "La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud".

La Constitución Política en su artículo 365 establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado y es deber del Estado asegurar su protección eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.



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

AUTO No. 055

SIGCMA

Que el artículo 20 de la Ley Estatutaria 1751 de 2015 "Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones", establece que el derecho fundamental a la salud es autónomo e irrenunciable en lo individual y en lo colectivo. Comprende el acceso a los servicios de salud de manera oportuna, eficaz y con calidad para la preservación, el mejoramiento y la promoción de la salud. El Estado adoptará políticas para asegurar la igualdad de trato y oportunidades en el acceso a las actividades de promoción, prevención, diagnóstico, tratamiento rehabilitación y paliación para todas las personas. De conformidad con el artículo 49 de la Constitución Política, su prestación como servicio público esencial obligatorio, se ejecuta bajo la indelegable dirección, supervisión, organización, regulación, coordinación y control del Estado.

Que el artículo 43 de la Ley 715 de 2001 "Por la cual se dictan normas orgánicas en meten de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 377 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros", señala la competencia que tienen a cargo los Departamentos en materia de salud, consagrando que, entre otras funciones, les corresponde dirigir, coordinar, vigilar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el territorio de su jurisdicción, en particular, garantizar la financiación y la prestación de los servicios de laboratorio de salud pública directamente o por contratación.

Que de acuerdo con el literal i) del artículo 2.8.8.1.1.9 del Decreto Único Reglamentario 780 de 2016 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social", es función, entre otras, de las direcciones departamentales de salud, en relación con el Sistema de Vigilancia de Salud Pública, declarar en su jurisdicción la emergencia sanitaria en salud de conformidad con la ley.

Que en los casos donde exista una emergencia por razón de una epidemia, el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana", dispone:

"(...)

ARTICULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICIA DE LOS GOBERNADORES Y LOS ALCALDES, ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA Y CALAMIDAD. Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores:

(...)

B. Organizar el aprovisionamiento y distribución de alimentos, medicamentos y otros bienes, y la prestación de los servicios médicos, clínicos y hospitalarios.

9. Reorganizar la prestación de los servicios públicos.

(. ..)".

Que actualmente existe una enfermedad respiratoria altamente contagiosa causada por el Coronavirus COVID-19, reportado en las últimas semanas de diciembre de 2019, la cual se transmite por medio de las secreciones que salen expulsadas de una persona enferma cuando tose o exhala.



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

AUTO No. 055

SIGCMA

Que la Organización Mundial de la Salud -OMS-, a través del Informe No. 51 publicado el día 11 de marzo de 2020 en su portal web, elevó a categoría de "pandemia" el COVID-19 (Coronavirus), en tanto que hasta el momento se habían registrado oficialmente 118.322 casos positivos con esta enfermedad en 114 países, ascendiendo así mismo el número de muertes por dicha causa a 4.292.

Que frente a la declaratoria de pandemia realizada por la OMS respecto del COVID-19, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución No. 385 de 12 instalada actualmente, en el evento que el número de enfermos, supere la oferta actual de infraestructura.

Que ante una amenaza de semejante magnitud a la salud pública de los habitantes del Departamento Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina, es de imperiosa necesidad declarar la emergencia sanitaria en salud como lo ordena el Decreto Reglamentario 780 de 2016, y así mismo adoptar algunas de las medidas policivas extraordinarias contempladas en el precitado artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía), con el fin de adelantar las gestiones necesarias para evitar o mitigar los efectos que ocasione la sobredemanda de los servicios de salud por la eventual llegada del COVID-19 a la jurisdicción de este Departamento.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA

ARTICULO PRIMERO. *Declarar la Emergencia Sanitaria en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, de conformidad con la parte motiva del presente Decreto.*

ARTÍCULO SEGUNDO. *La Emergencia Sanitaria Departamental, regirá hasta por el término de tres meses prorrogables por un lapso igual, término durante el cual la Administración adoptará las medidas que estime necesarias para prevenir, mitigar, controlar, contener o suprimir el brote del COVID-19 en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias.*

PARÁGRAFO. *La Secretaría Departamental de Salud, como autoridad sanitaria departamental determinará, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a la entrada en vigor del presente acto, el plan de acción de las medidas para enfrentar la situación de emergencia declarada mediante el presente Decreto.*

ARTICULO TERCERO. *Todos los integrantes del Sistema de Seguridad Social en Salud, entre ellos, las Empresas Sociales del Estado y las Instituciones Prestadoras del Servicio de Salud públicas, privadas y de economía mixta, las empresas promotoras de salud, las instituciones educativas y la Alcaldía de Providencia, llevaran a cabo las acciones que resulten necesarias en cumplimiento de las medidas adoptadas por parte de la Administración Departamental, al amparo de la presente declaratoria de Emergencia Sanitaria y las demás que resulten necesarias para garantizar la protección al servicio público esencial de salud.*

ARTÍCULO CUARTO. *Adóptense por parte de la Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés Providencia y Santa Catalina, las medidas policivas extraordinarias y transitorias para prevenir, mitigar, controlar, contener o suprimir los efectos de la eventual llegada del COVID-19 a la jurisdicción de este Departamento, que impidan o suspendan la realización de reuniones, manifestaciones o actividades*



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

AUTO No. 055

SIGCMA

sociales, religiosas, deportivas, académicas, políticas de marzo de 2020 "Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus", en la cual se dispuso: "Artículo 1º Declaratoria de emergencia sanitaria. Declárase la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020." y aborda medidas como la prohibición de todo evento que aglomere más de 500 personas o el atraque, desembarque, cargue y descargue de pasajeros y mercancías de las naves de pasaje de tráfico marítimo internacional, entre otras medidas.

Que en Colombia se han confirmado oficialmente hasta el día 17 de marzo de 2020, 65 casos de personas que contrajeron el COVI D-19, y que estas se encuentran ubicadas en Bogotá, Medellín, Buga (Valle del Cauca), Neiva y Cartagena, pero que en su mayoría provenían de países extranjeros donde adquirieron el virus, por lo que ahora se debe pasar de una fase de prevención a una fase de contención dentro del manejo de la emergencia, con base en las directrices del Ministerio de Salud y Protección Social.

Que el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, por su condición de insularidad, tiene conexión al continente por medio Aéreo y marítimo, siendo de mayor frecuencia el primero con vuelos diarios directos de Panamá, Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla, Cartagena y Canadá donde existe presencia de casos confirmados de CONVID-19.

Según la Secretaría de Turismo del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en promedio mensualmente visitan al Archipiélago 85.000 turistas y de estos 4.000 turistas provienen de Estados Unidos, Canadá, Francia y España, además de 1.500 turistas provenientes de Italia, Alemania, Reino Unido y Países Bajos. En todos estos países existen casos confirmados de personas infectados con el virus CONVID-19.

Que el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, por su condición de referente turístico internacional y nacional, debe prever la posible entrada de turistas nacionales e internacionales que puedan dar ingreso al virus CONVID-19, desde su lugar de origen.

Que la Secretaría Departamental de Salud del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina realizó un análisis de la situación actual de las medidas sanitarias para prevenir, mitigar y controlar el riesgo de un posible brote del virus de acuerdo con la información existente en la Secretaría.

Que la condición de la red de hospitalaria del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, no se encuentra en el nivel óptimo para atender la Pandemia del CONVID-19.

Que del análisis realizado no se pueden tener cálculos de las posibles personas a infectarse dado el poco conocimiento que se tiene del COVID-19 en el mundo, por lo que se hace necesario tener la capacidad de expansión de la infraestructura y similares, tanto de índole público como privado, que tengan por propósito la concentración en sitios públicos o privados de quinientas (500) o más personas en contacto cercano, durante el tiempo de vigencia de la emergencia sanitaria declarada en este decreto.

PARÁGRAFO: *Entiéndase para todos los efectos de las medidas policivas en comento como contacto cercano, la ubicación de un grupo igual o mayor a cincuenta*



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

AUTO No. 055

SIGCMA

(50) personas en una distancia igual o inferior de dos (2) metros entre las personas presentes.

ARTÍCULO QUINTO. *Autorizar a la Secretaria de Salud del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina para impartir ordenes e instrucciones mediante resolución o circulares, en los términos previstos en el presente Decreto, para tomar las medidas preventivas o correctivas que sean necesarias para evitar el contagio o propagación del COVID-19; efectuar el seguimiento de las acciones adelantadas en desarrollo de las medidas adoptadas y evaluar en forma periódica el cumplimiento de las mismas.*

ARTÍCULO SEXTO. *La declaratoria de Emergencia Sanitaria, las medidas adoptadas para prevenir, mitigar, controlar, contener o suprimir el brote del COVID-19 en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, el plan de acción que se dicte para su implementación, la intervención de todos los integrantes del Sistema de Seguridad Social en Salud, entre ellos, las Empresas Sociales del Estado y las Instituciones Prestadoras del Servicio de Salud públicas, privadas y de economía mixta, las empresas promotoras de salud, y la Alcaldía de Providencia, las medidas policivas adoptadas, así como el seguimiento y evaluación a estas acciones, deberán efectuarse en armonía y en estricta observancia de las disposiciones emitidas con ocasión de la Emergencia Sanitaria decretada por el Gobierno Nacional en todo el territorio colombiano.*

ARTÍCULO SÉPTIMO. *El presente Decreto rige a partir de su fecha de expedición y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.*

ARTÍCULO OCTAVO. *Ordénese la publicación del presente Decreto en la página web del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.*

Dado en San Andrés, isla

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

EVERTH HAWKINS SJOGREEN

Gobernador

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

JULIÁN DAVIS ROBINSON

Secretario de Salud

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



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

AUTO No. 055

SIGCMA

artículo 151, artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹.

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

Problema Jurídico:

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

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

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

De conformidad con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, además de los decretos legislativos que expide el Gobierno Nacional con el fin de conjurar los estados de excepción, la administración pública puede expedir múltiples medidas de carácter

¹ **Artículo 20. Control de legalidad.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.
Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición»



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

AUTO No. 055

SIGCMA

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

Las referidas medidas se pueden expresar desde genuinos actos administrativos de carácter general, hasta en decisiones, comunicaciones o instrucciones, como es el caso de los memorandos, circulares, directivas y otros instrumentos que son manifestaciones del poder jerárquico de la administración. Respecto de las últimas, ese variopinto de expresiones administrativas pueden denominarse como actos internos de la administración (*en la jurisprudencia y doctrina administrativa francesa se les denominan les mesures d'ordre interieur, o medidas del orden interior*).³

La finalidad de esos instrumentos es asegurar la cohesión y la coherencia de la actividad administrativa del Estado, sin generar un impacto exterior a ella que pueda afectar a los administrados. Por lo anterior, tradicionalmente se sostuvo que esas medidas no admiten el control jurisdiccional, pues al no comprometer los derechos de las personas, no se hacía necesario.⁴

En ese orden, conforme con el objeto de esta jurisdicción, enmarcado en el artículo 104 del CPACA, debe entenderse que, para efectos del control inmediato de legalidad, las medidas de carácter general expedidas en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los estados de excepción, señaladas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, también incluyen a los actos internos de la administración, como circulares, memorandos, directivas y otros documentos similares, que reflejan jerarquía al interior de los órganos estatales.

- Del medio de control inmediato de legalidad

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

² CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A - Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Bogotá, D. C., quince (15) de abril de dos mil veinte (2020)

³ Ibidem.

⁴ Ibidem.



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

AUTO No. 055

SIGCMA

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

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

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

ARTÍCULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD. *Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.*

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

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

⁶ **ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de **las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición**. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento. (Negrillas fuera de texto original)



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

AUTO No. 055

SIGCMA

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 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:

⁷ Corte Constitucional - sentencia C-179 de 1994.

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

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



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

AUTO No. 055

SIGCMA

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

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>

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

¹¹ CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A - Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Bogotá, D. C., quince (15) de abril de dos mil veinte (2020).



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

AUTO No. 055

SIGCMA

Competencia	<i>Medidas adoptadas por autoridades nacionales: Consejo de Estado.</i> <i>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.</i> <i>Para garantizar la tutela judicial efectiva el juez podrá decretar de la medida cautelar de oficio.</i>

(...)"

- Requisitos de procedibilidad del control inmediato de legalidad

Ahora, con el fin de establecer la procedencia del denominado control inmediato de legalidad respecto del Decreto 0128 del 18 de marzo de 2020 que ha sido remitido a esta Corporación para su respectivo control, se deberán verificar los siguientes requisitos:

La Constitución Política, en el Título VII (De la Rama Ejecutiva), Capítulo 6º (Arts. 212, 213 y 215) habilita al Presidente de la República, con ciertos requisitos, por



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

AUTO No. 055

SIGCMA

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 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*



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

AUTO No. 055

SIGCMA

tratarse 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 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.

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. 055

SIGCMA

- 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 1994, la administración pública puede expedir múltiples medidas de carácter general con el fin de desarrollar y hacer efectivas las decisiones adoptadas en los decretos legislativos.

Dilucidado lo anterior, procede el Despacho a determinar si es procedente efectuar el control inmediato de legalidad del **Decreto 0128 del 18 de marzo de 2020**, suscrito por el gobernador del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

En este orden de ideas, se tiene que, el acto administrativo objeto del presente medio de control, se trata de un Decreto de carácter general, expedido por el representante legal de la entidad territorial de orden departamental, en fecha 18 de marzo de 2020, lo que demuestra que fue emitido dentro del marco del «Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica» declarado por el presidente de la República a través del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo del mismo año.

Sin embargo, el despacho observa, que el acto que se estudia, NO fue proferido en desarrollo del Decreto Legislativo 417 de 2020 o alguno de los múltiples Decretos Legislativos que, con posterioridad a la declaratoria del estado de excepción, fueron expedidos en aras de adoptar las medidas necesarias para afrontar la emergencia de la covid-19. Lo anterior se vislumbra del contenido y consideraciones que fundamentan o motivan dicho acto.

Revisado el ámbito de motivación del citado decreto, se puede observar que en ningún aparte del texto el gobernador se refirió o sugirió como fundamento jurídico



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

AUTO No. 055

SIGCMA

para expedir el acto administrativo, actuar en desarrollo o en cumplimiento de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el presidente de la República en ejercicio de sus facultades extraordinarias, por el contrario, lo que se evidencia es que el aludido decreto fue expedido con base en las siguientes disposiciones:

- Constitución Política
- Ley Estatutaria 1751 de 2015 "Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones"
- Decreto Único Reglamentario 780 de 2016 "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social"
- Ley 1801 de 2016 "Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana"
- Informe No. 51 publicado el día 11 de marzo de 2020 por la Organización Mundial de la Salud -OMS-, a través de su portal web, por medio del cual elevó a categoría de "pandemia" el COVID-19 (Coronavirus).
- Resolución No. 385 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social.
- Decreto Reglamentario 780 de 2016
- Ley 1801 de 2016 (Código Nacional de Policía)

Con fundamento en lo anterior, el gobernador considerando la necesidad de declarar la emergencia sanitaria en salud y, asimismo, adoptar algunas medidas policivas extraordinarias con el fin de adelantar las gestiones necesarias para evitar o mitigar los efectos que ocasione la sobredemanda de los servicios de salud por la eventual llegada del COVID-19 a la jurisdicción de este Departamento, expidió el **0128 del 18 de marzo de 2020.**

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



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

AUTO No. 055

SIGCMA

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

Por lo tanto, pese a que el despacho avocó conocimiento del presente asunto, en las circunstancias antes analizadas debe concluirse, sin hesitación alguna, que en relación con el **Decreto 0128 del 18 de marzo de 2020**, es manifiestamente improcedente que dicho acto administrativo pueda ser objeto del control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 por cuanto, se reitera, aquel no fue dictado en desarrollo de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas extraordinarias por él asumidas una vez que declaró el mencionado estado de emergencia económica, social y ecológica.

En mérito de lo expuesto, el Despacho 003 del Tribunal Contencioso Administrativo del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: Declárase improcedente el control inmediato de legalidad en el asunto de la referencia y por tanto se abstiene el despacho de asumir dicho control respecto del **Decreto 0128 del 18 de marzo de 2020**, expedido por el gobernador del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

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



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

AUTO No. 055

SIGCMA

Andrés, 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