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

AUTO No. 0116 **SIGCMA**

San Andrés Isla, veintitrés (23) de octubre de dos mil veinte (2020)

Medio de control	Control Inmediato de legalidad
Radicado	88-001-23-33-000-2020-00047-00
Demandante	Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina
Demandado	Decreto 0157 del 27 de abril de 2020, "por medio del cual se adoptan medidas transitorias para el sector de la construcción y su cadena de suministro en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina"
Magistrado Ponente	José María Mow Herrera

I.- OBJETO DE LA DECISIÓN

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

II.- ANTECEDENTES

El 11 de marzo del 2020, la Organización Mundial de la Salud – OMS, calificó el brote de la enfermedad covid-19 como una pandemia, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, declaró «la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020», y en consecuencia, ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

Posteriormente, el Presidente de la República junto con su gabinete de ministros, por medio del Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el «Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario», que adoptó las medidas necesarias con el fin de

conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación de la covid-19, y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

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 0157 del del 26 de abril de 2020, *"Por medio del cual se adoptan medidas transitorias para el sector de la construcción y su cadena de suministro en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina".*

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

Por reparto de la Secretaría General de esta Corporación, el presente asunto fue remitido al despacho del magistrado de la referencia, el 05 de mayo del presente año para el trámite de rigor.

- **Contenido del Decreto 0157 del del 27 de abril 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. 0157
(27 ABR 2020)

Por medio del cual se adoptan medidas transitorias para el sector de la construcción y su cadena de suministro en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina".

EL GOBERNADOR DEL DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, en uso de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las contenidas en los artículos 2°, 305 y 365 de la Constitución Política de Colombia, en la Ley 1801 de 2016, Decreto 593 del 2020, los Decretos Departamentales 0128, 0129, 0131, 0136, 0138, 0139, 0155, la Resolución 000666 de 2020, la Circular Conjunta 001 de 2020, demás normas concordantes y,

CONSIDERANDO:

Que, mediante Decreto 385 del 12 de marzo de 2020, expedido por el Ministerio de Salud se decretó en Colombia la emergencia sanitaria con ocasión en la pandemia COVID 19, siendo el aislamiento social, la principal y más efectiva herramienta para evitar su propagación.

Que, el Gobierno Nacional, a través del Decreto 417 de 2020 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social, y Ecológica en todo el territorio nacional, partiendo del presupuesto fáctico que la Organización Mundial de la Salud, declaró el brote del COVID-19 como emergencia de salud pública internacional.

Que, en virtud de lo anterior, el Presidente de la Republica expidió el Decreto 593 de 24 de abril de 2020, mediante el cual se impartieron nuevas instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19 para el mantenimiento del orden público, ordenando el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la Republica de Colombia, a partir de las cero (00.00) horas del 27 de abril de 2020 hasta las cero (00.00) horas del 11 de mayo de 2020.

Que como consecuencia de los anteriores actos administrativos el Gobernador del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina expidió los Decretos 0128, 0129, 0131, 0136, 0138, 0139, entre otros, los cuales declararon la emergencia sanitaria, la calamidad pública y la urgencia manifiesta respectivamente, lo que permitió adoptar medidas preventivas para contener y evitar la propagación del Coronavirus (COVID-19).

Que por medio de la Circular Conjunta 001 del 11 de abril de 2020, expedida por el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio del Trabajo, se dictaron disposiciones para los actores del sector de la construcción de edificaciones y su cadena de suministros y se establecieron orientaciones sobre medidas preventivas y

de mitigación para reducir la exposición y contagio por infección respiratoria aguda causada por el COVID 19.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 000666 del 24 de abril de 2020, adoptó el protocolo general de bioseguridad para mitigar, controlar y realizar el adecuado manejo de la pandemia del coronavirus COVID-19.

Que adicionalmente, el Gobernador del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina expidió el Decreto 0155 de 2020 mediante el cual se ordenó extender la medida de toque de queda en el Departamento a partir de las cero horas (00.00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00.00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Que a través del artículo 2 del Decreto Departamental 155 de 2020 se estableció que se permitirá excepcionalmente el derecho de circulación de las personas y vehículos, entre otros, *"para la ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública",* así como *"la cadena de suministro de materiales* e *insumos"* para las actividades ahí descritas. Igualmente, para *"la ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción",* así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados a la ejecución de las mismas; En el mismo sentido, se exceptuaron *"la intervención de obras civiles y de construcción, las cuales, por su estado de avance de obra o de sus características, presenten riesgos de estabilidad técnica, amenaza de cola* oso *o requieran acciones de reforzamiento estructural; la construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria par causa del Coronavirus COVID-19.*

Que con fundamento en el Decreto 593 de 24 de abril de 2020 y el Decreto Departamental 155 de 2020, la Resolución 000666 del 24 de abril de 2020, la Circular Conjunta 001 de 2020, se hace necesario expedir el presente Decreto.

En mérito de lo expuesto se,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: ***PERMITIR*** las siguientes actividades para el sector de la construcción e infraestructura:

i. La ejecución de obras de infraestructura de transporte y obra pública, así como la cadena de suministro de materiales e insumos relacionados con la ejecución de estas.

ii. La ejecución de obras de construcción de edificaciones y actividades de garantía legal sobre la misma construcción, así como el suministro de materiales e insumos exclusivamente destinados para la ejecución de estas.

iii. La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales por su estado de avance de obra o de sus características presenten riesgos de

estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.

ARTÍCULO SEGUNDO: Para el desarrollo de las actividades mencionadas anteriormente se ***ORDENA*** el cumplimiento de las siguientes obligaciones:

1. Las empresas deberán acreditar haber comunicado sus protocolos de bioseguridad ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio lo cual conforme
a la circular 001 del 11 de abril se debe realizar antes del 30 de abril al correo electrónico: planCOVIDconstruccion@minvivienda.gov.co
2. Las empresas deberán remitir para su validación a la Secretaria de Salud, el plan de cumplimiento de los protocolos de bioseguridad, contenido en la Circular Conjunta 001 de 11 de abril de 2020, la Resolución 000666 de 24 de abril de 2020 y su anexo técnico; así como los demás que eventualmente sean expedidos por la autoridad competente. La Secretaria de Salud Departamental
emitirá el concepto sanitario favorable o desfavorable dentro del término de tres
(3) días hábiles. una vez se cuente con el concepto favorable se podrá dar reinicio a las obras.
3. El empleador deberá registrar a su personal ante la Secretaria de Salud (listado que contenga nombre, número de cedula, empresa, ocupación, RH, EPS, ARL y domicilio).
4. El personal deberá estar debidamente identificado y acreditado con los documentos que den fe del ejercicio de sus funciones o actividades (carnet debidamente rotulado por el empleador).
5. Las empresas deben estar debidamente acreditadas y registradas en la Cámara de Comercio del lugar de su jurisdicción.
6. Se establece como horario para la realización de estas actividades el comprendido entre las 6:00 y las 16:00 horas; sin perjuicio de lo señalado en el
parágrafo del artículo 2 del Decreto Departamental 155 de 2020.
7. Las empresas deberán remitir ante la Secretaria de Salud la relación de los
proveedores que se encarguen de suministrar los insumos y materiales necesarios para la ejecución de las obras.

PARÁGRAFO PRIMERO: Para el efecto, la información señalada anteriormente, deberá ser enviada a las siguientes direcciones electrónicas: saludasanandres.gov.co, gobiernosanandres.qov.co, planeacion@sanandres.qov.co , movilidadsanandres.gov.co .

PARÁGRAFO SEGUNDO: La verificación del cumplimiento de los protocolos de bioseguridad estará a cargo de la Secretaria de Salud Departamental, la Secretaria de Gobierno Departamental a través de los Inspectores de Policía. En caso de que no sean adoptadas las medidas tomadas en dicho protocolo se deberá informar a la Dirección Territorial de San Andrés del Ministerio del Trabajo para que ejerza sus funciones de acuerdo con sus competencias.

PARÁGRAFO TERCERO: Las empresas y establecimientos que realicen las actividades descritas anteriormente, deberán garantizar a sus trabajadores y colaboradores el transporte desde sus hogares, hacia su

lugar de trabajo, y viceversa. En tal sentido, deberán remitir ante la Secretaria de Movilidad, el listado de los vehículos a través de los cuales realizarán dicha labor. El transporte de los trabajadores y colaboradores deberá cumplir con los protocolos de bioseguridad previstos en la Resolución 000666 de 24 de abril de 2020.

ARTÍCULO TERCERO: ***SUSPENDER*** los términos de todas las actuaciones administrativas relacionadas con las solicitudes de licencias urbanísticas, actos de reconocimiento de existencia de edificación y otras actuaciones, sometidas a consideración de la Secretaría de Planeación del Departamento a partir del día 27 de abril de 2020 hasta el 11 de mayo de 2020 en concordancia con lo señalado por el Decreto Departamental 155 de 2020.

PARÁGRAFO PRIMERO: La Secretaría de Planeación Departamental, REANUDARÁ los términos de las solicitudes que lo requieran, entre otras, atendiendo lo dispuesto en el Decreto 593 de 24 de abril de 2020, garantizando en todo momento el debido proceso, para lo cual expedirá acto administrativo individual para cada actuación.

PARÁGRAFO SEGUNDO: Se dispone la atención al ciudadano y radicación de las solicitudes de licencias urbanísticas, actos de Reconociendo de Existencia de Edificación y otras actuaciones a través de la dirección electrónica: servicioalciudadanoasanandres.qov.co , los documentos se enviarán en formato PDF y los planos en medio magnético, formato AutoCAD. Todas las solicitudes deben cumplir, según sea el caso, con los requisitos o documentos que deben acompañar las solicitudes de licencias urbanísticas, modificación de licencias urbanísticas vigentes y otras actuaciones establecidos por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través de la Resolución 0462 de 13 de Julio de 2017.

Las solicitudes serán tramitadas una vez se reanuden los términos.

ARTÍCULO CUARTO: La violación o inobservancia de las medidas señaladas en el presente Decreto, darán lugar a la sanción prevista en el artículo 368 del Código Penal y a la multa establecida en el artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto Nacional 780 de 2016 o Ley 1801 de 2016 y la ley 769 de 2002 o legislación que la sustituya, modifique o derogue.

ARTÍCULO QUINTO: REMITIR el presente acto administrativo a la Policía San
Andrés Providencia y Santa Catalina para lo de su competencia.

ARTÍCULO SEXTO: El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición."

III. CONSIDERACIONES

- **COMPETENCIA**

Corresponde a esta Corporación el estudio del control inmediato de legalidad, de las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136, el numeral 14 del artículo 151, artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994[1].

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, 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.

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

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

[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 enviaran los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición»

excepción, la administración pública puede expedir múltiples medidas de carácter general con el fin de desarrollar y hacer efectivas las decisiones adoptadas en los decretos legislativos.[2]

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

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.

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 1994[5] 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 Administrativo[6], 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 fuero de texto original)

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 Constitucional[7] 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 2012[8], 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 2014[9], indicó:

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

[7] Corte Constitucional - sentencia C-179 de 1994.
[8] Expediente 11001-03-15-000-2010-00369-00.
[9] Expediente 11001-03-15-000-2011-01127-00.

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 2016[10], 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 Estado[11], de la siguiente manera:

CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	
Objeto del control	*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, mientras mantuvieron sus efectos.*
Competencia	*Medidas adoptadas por autoridades nacionales: Consejo de Estado.* *Medidas adoptadas por autoridades territoriales: Tribunales administrativos.*

[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).

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

(…)"

- Requisitos de procedibilidad del control inmediato de legalidad

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

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

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.

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 establece que *"Las medidas de carácter general que sean dictadas* ***en ejercicio de la función administrativa*** *y como* ***desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción****, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales. Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición"* (Subrayado fuera de texto).

A su vez, el artículo 136 del CPACA establece que:

> *"Las medidas de carácter general que sean dictadas* ***en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción****, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.*
>
> *Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento".*

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

> *"De acuerdo con esta regla son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber:*
>
> *1. Que se trate de un acto de contenido general.*
> *2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y*
> *3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción" (…)"*[12]. (cursivas fuera del texto).

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

- **CASO CONCRETO**

Arribando al caso concreto, el despacho encuentra pertinente resaltar que, en consonancia con la tesis jurisprudencial acogida por este Tribunal, en relación con la procedencia del medio de control respecto de las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, o para afrontar la 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.

[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.

Dilucidado lo anterior, procede el Despacho a determinar si es procedente efectuar el control inmediato de legalidad del **Decreto 0157 del del 27 de abril 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 27 de abril de 2020, lo que demuestra por su fecha, 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 decreto 157 de 2020 sometido a estudio 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 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:

- Artículos 2, 305 y 365 de la Constitución Política de Colombia
- Ley 1801 de 2016
- Decreto 593 de 2020.
- Decretos 0128, 0129, 0131, 126, 0138, 0139, 0155 de 2020 expedidos por el Departamento Archipiélago
- 666 de 2020.
- Circular conjunta 001 de 2020.

Con fundamento en lo anterior, el gobernador considerando la necesidad de adoptar algunas medidas con el fin de adelantar las gestiones necesarias para evitar o mitigar los efectos que ocasione el virus covid-19, expidió el acto administrativo que aquí se revisa, referido al funcionamiento del sector de la construcción y su cadena de suministro en el departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en el marco de la emergencia sanitaria habilitado a entrar en funcionamiento en el Decreto 0155 del 26 de abril de 2020.

Nótese entonces, que pese a tener relación directa con la declaratoria de emergencia, las medidas señaladas en el **Decreto 0157 del del 27 de abril de 2020,** son en este caso, adoptadas por el gobernador en uso de sus facultades constitucionales y legales ordinarias y no, bajo el concepto de desarrollar aquellos actos expedidos por el gobierno nacional en uso de sus facultades extraordinarias.

El Consejo de Estado consideró que el Decreto 593 de 2020, en el cual se fundamenta el Decreto sometido a estudio, formal y materialmente es un decreto ordinario que si bien se expidió con el objeto de atender la pandemia y restringe parcialmente la libre locomoción de manera alguna puede entenderse como un decreto legislativo expedido en el ámbito de la emergencia social. En su pronunciamiento explicó: " Se insiste, el poder de policía del presidente de la República incluye la posibilidad de limitar o de restringir el ejercicio de derechos o libertades públicas. Empero, esa limitación de derechos no implica que cambie la naturaleza del acto para que pueda catalogarse como un decreto con fuerza de ley o como un acto que desarrolle las normas del estado de excepción. Es más, tampoco son enjuiciables, mediante el control inmediato de legalidad, los actos que se expiden para desarrollar, reglamentar, ejecutar o cumplir los decretos que profiere el presidente de la República, en ejercicio del poder de policía, como es el caso del Decreto 593." [13]

En igual sentido, fue el pronunciamiento sobre la naturaleza ordinaria de la Circular conjunta 001 de 11 de abril de 2020, proferida por los Ministerios de Salud y Protección Social, de Vivienda, Ciudad y Territorio y de Trabajo, dirigida a los actores del sector de la construcción de edificaciones y su cadena de suministros,

[13] Consejo de Estado. Sala Especial de Decisión
Circular Conjunta 001 de 11 de abril de 2020, proferida por los Ministerios de Salud y Protección Social, de Vivienda, Ciudad y Territorio y de Trabajo, dirigida a los actores del sector de la construcción de edificaciones y su cadena de suministros.. C. P.: Julio Roberto Piza Rodríguez. Junio 24 de 2020. Control Inmediato de Legalidad. Rad. No.: 11001031500020200261600. Acto: Decreto 593 del 24 de Abril de 2020.

en el cual se consideró que "a pesar de que en los antecedentes de la Circular se hace mención al Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, lo cierto es que las orientaciones encaminadas a prevenir y mitigar el riesgo de contagio por el coronavirus COVID-19, dirigidas al personal que labora en las actividades propias de los proyectos del sector de la construcción de edificaciones y en su cadena de suministros, fueron impartidas en ejercicio de las facultades legales y reglamentarias ordinarias de los Ministerio de Salud y Protección Social, de Vivienda, Ciudad y Territorio, y del Trabajo, especialmente las previstas en el numeral 3 del artículo 2 del Decreto Ley 4107 de 2011, en el artículo 2 numeral 17 del Decreto 3571 de 2011 y en los numerales 9 y 10 del artículo 2 del Decreto 4108 de 2011." [14]

Ahora bien, 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. Sin embargo, la improcedencia de este medio de control no 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 0157 del del 27 de abril 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,

[14] Consejo de Estado. Sección Primera. Julio 3 de 2020. Rad. No.: 11001 0315 000 2020 02708 00.

RESUELVE

PRIMERO: Declárase improcedente el control inmediato de legalidad en el asunto de la referencia y por tanto se abstiene el despacho de hacer un análisis de fondo respecto del **Decreto 0157 del del 27 de abril 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 los Acuerdos 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 Andrés, Providencia y Santa Catalina y a la agente del Ministerio Público delegada ante este Tribunal Administrativo.

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

Firmado Por:

JOSE MARIA MOW HERRERA

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

AUTO No. 0116 **SIGCMA**

MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO 002 SIN SECCIONES DE SAN ANDRÉS

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

613f2be7b15044264855566ab099ab76ab07ad025637c09a2df54a20ccbf935e

Documento generado en 22/10/2020 09:43:33 p.m.

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica