



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

SIGCMA

AUTO NO. 057 DE 2020

San Andrés Isla, primero (01) de junio de dos mil veinte (2020)

Medio de control	Control Inmediato de legalidad
Radicado	88-001-23-33-000-2020-00026-00
Demandante	Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina
Demandado	Decreto 0131 del 18 de marzo del 2020, “por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”
Magistrado Ponente	Noemí Carreño Corpus

I. OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede el Despacho a estudiar la procedencia de efectuar el control Inmediato de legalidad del Decreto 0131 del 18 de marzo del 2020, “*por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*”, proferido por el gobernador del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. La competencia para proferir esta decisión corresponde al despacho del magistrado sustanciador en virtud de lo establecido en el artículo 125 del 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

Expediente: 88-001-23-33-000-2020-00026-00
Demandante: Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina Islas
Demandado: Decreto 0131 de marzo 18 de 2020
Medio de control: Control inmediato de legalidad

SIGCMA

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 Gobernador del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina islas expidió el Decreto 0131 del 18 de marzo del 2020, “*por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina*”, el día 23 de marzo de 2020.

III. TEXTO DE LA NORMA A REVISAR

El texto de la norma a revisar es el siguiente:

DECRETO 0131 DEL 18 DE MARZO DEL 2020

“por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”,

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

En ejercicio de sus 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, Ley 1801 de 2016, los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, literal a) del numeral 4 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007 y demás disposiciones concordantes, y,

CONSIDERANDO:

Que de conformidad con el artículo 2º de la Constitución Política, son fines esenciales del Estado 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 determina entre otros aspectos 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.

Que 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.

Que la ley 1751 de 2015 regula el derecho fundamental a la salud y dispone en el artículo 5 que el Estado es responsable de respetar, proteger, y garantizar el goce efectivo del derecho a salud como uno de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho.

Que la Organización Mundial de la Salud -OMS-, a través del Informe No. 51 publicado el día 1 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 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 declarar la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y la adopción de medidas como la prohibición de todo evento que aglomere más de 50 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 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,

Expediente: 88-001-23-33-000-2020-00026-00

Demandante: Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina Islas

Demandado: Decreto 0131 de marzo 18 de 2020

Medio de control: Control inmediato de legalidad

SIGCMA

Cartagena y Canadá y que en estos lugares existe presencia de casos confirmados de COVID-19.

Según la Secretaría de Turismo del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en promedio mensualmente visitan el 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 COVID-19.

Que el Departamento del 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 estar contagiados del coronavirus COVID-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 por esa Dependencia.

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 COVID-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 instalada actualmente, en el evento que el número de enfermos, supere la oferta actual de infraestructura.

Que con fundamento en 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"* y el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 *"Por medio del cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana"*, el Gobernador del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, profirió el Decreto No. 0128 del 18 de marzo de 2020, *"Por medio del cual se declara la Emergencia Sanitaria en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y se adoptan medidas policivas extraordinarias para mitigar el riesgo que representa la posible llegada del COVID-19 a la Jurisdicción del Departamento."*

Expediente: 88-001-23-33-000-2020-00026-00

Demandante: Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina Islas

Demandado: Decreto 0131 de marzo 18 de 2020

Medio de control: Control inmediato de legalidad

SIGCMA

Que según lo establecido en el inciso 1º del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 "Por la cual se expide el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública", dispone:

"Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o públicos."

Que los artículos 42 y 43 de la ley 80 de 1993, incorporaron la figura de la urgencia manifiesta como una modalidad de contratación directa como mecanismo excepcional, diseñado con el único propósito de otorgarle instrumentos efectivos a las entidades estatales para celebrar los contratos necesarios, con el fin de enfrentar situaciones de crisis, cuando dichos contratos, en razón de circunstancias de descritas en el artículo 42 de la ley 80 ídem, es del todo imposible celebrar/los a través de los procedimientos de selección ordinarios dispuestos por la ley y el reglamento.

Que lo anterior fue convalidado por la H. Corte Constitucional, que en sentencia C-772 del 10 de diciembre de 1998, con ponencia del Honorable Magistrado Fabio Morón Díaz, concluyó que la urgencia manifiesta se configura cuando se acredite la existencia de una situación que imposibilite acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos:

"La "urgencia manifiesta" es una situación que puede decretar directamente cualquier autoridad administrativa, sin que medie autorización previa, a través de acto debidamente motivado. Que ella existe o se configura cuando se acredite la existencia de uno de los siguientes presupuestos: - Cuando la continuidad del servicio exija el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro. - Cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción. - Cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, - En general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos." (Subrayado por fuera del texto)

Que en esa misma línea la jurisprudencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C, en sentencia de 7 de febrero de 2011, número de radicado 11001-03-26-000-2007-00055-00, identificada con radicación interna 34425, Consejero Ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa,

señaló que la urgencia manifiesta es un mecanismo excepcional, diseñado cuando la administración pública no cuenta con el plazo indispensable para adelantar un procedimiento ordinario de escogencia de contratistas, y esta tiene la necesidad de celebrar contratos con el fin de enfrentar la situación de conflicto por la que atraviesa:

"La Ley 80 de 1993, artículos 41 a 43 incorporó la figura de la urgencia manifiesta como una modalidad de contratación directa. Se trata entonces de un mecanismo excepcional, diseñado con el único propósito de otorgarle instrumentos efectivos a las entidades estatales para celebrar los contratos necesarios, con el fin de enfrentar situaciones de crisis, cuando dichos contratos, en razón de circunstancias de conflicto o crisis, es del todo imposible celebrar/os a través de la licitación pública o la contratación directa. Es decir, cuando la Administración no cuenta con el plazo indispensable para adelantar un procedimiento ordinario de escogencia de contratistas. En otras palabras, si analizada la situación de crisis se observa que la Administración puede enfrentarla desarrollando un proceso licitatorio o sencillamente acudiendo a las reglas de la contratación directa, se hace imposible, en consecuencia, una declaratoria de urgencia manifiesta."

Que una vez analizada las condiciones del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y el contenido del acta No 0010 de 17 de marzo de año 2020, la Secretaría de Salud Departamental, recomendó al señor Gobernador decretar la urgencia manifiesta, con el propósito de adoptar las medidas necesarias en procura de evitar o mitigar los posibles efectos que ocasione la sobredemanda de los servicios de salud por la llegada de la pandemia, así como también poder prevenir, identificar de forma temprana, diagnosticar, atender y rehabilitar a los posibles casos infectados con el COVID - 19.

En mérito de lo expuesto

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO. Declarar la Urgencia Manifiesta en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, con el propósito de adoptar las medidas y acciones urgentes para prevenir los efectos del COVID-19. y garantizar la debida protección de la salud de los habitantes del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

ARTÍCULO SEGUNDO. Ordenar la contratación directa de los bienes y servicios necesarios para la ejecución de las acciones adoptadas o que adopte el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina para prevenir, enfrentar y conjurar las causas que motivan la declaración de la presente urgencia manifiesta.

Expediente: 88-001-23-33-000-2020-00026-00
Demandante: Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina Islas
Demandado: Decreto 0131 de marzo 18 de 2020
Medio de control: Control inmediato de legalidad

SIGCMA

ARTÍCULO TERCERO. Ordenar a la Secretaría General del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina la remisión de los expedientes de la contratación que se suscriba, derivados de esta declaratoria de urgencia, con sus antecedentes, según trata el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, a la Contraloría General del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

ARTICULO CUARTO. El presente decreto rige a partir de su fecha de expedición.

ARTÍCULO QUINTO. Ordénese la publicación del presente decreto en la página web de la Gobernación del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y en el Portal Único de Contratación.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

EVERTH JULIO HAWKINS SJOGREEN

Gobernador

IV. TRÁMITE PROCESAL

El presente proceso fue radicado ante la Oficina de Coordinación Judicial de este circuito el día 30 de marzo de la presente anualidad y repartido al Despacho de la Magistrada ponente en la misma fecha.

Mediante providencia No. 045 del 01 de abril de 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

SIGCMA

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 0131 del 18 de marzo del 2020, *“por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”*, fue proferido por el gobernador del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, la competencia para conocer del presente asunto corresponde en única instancia a esta Corporación.

- PROBLEMA JURÍDICO

En esta oportunidad le corresponde al Despacho determinar si el Decreto 0131 del 18 de marzo del 2020 proferido por el gobernador del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, es un acto administrativo territorial expedido en desarrollo de los decretos legislativos que se han proferido en el marco del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado mediante el Decreto 417 de 2020.

Para dar solución al problema jurídico planteado, el Despacho 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

El Despacho considera improcedente el control inmediato de legalidad del Decreto 0131 del 18 de marzo del 2020 proferido por el gobernador del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, por no ser desarrollo de los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de excepción.

- 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 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 supra, 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 plurimencionados estados. 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”.

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.

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.

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.

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.

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. 0131 del 18 de marzo de 2020, se encuentra que en su parte resolutive declara la urgencia manifiesta con el propósito de adoptar las medidas y acciones urgentes para prevenir los efectos del Covid-19 y garantizar la protección de la salud de los habitantes del Departamento Archipiélago. También ordena la contratación directa de los bienes y servicios necesarios para la ejecución de las acciones adoptadas o que se adopten en el territorio insular para prevenir, enfrentar y conjurar las causas que motivan la declaración de la urgencia manifiesta. Como consecuencia de lo anterior, ordena la remisión de los expedientes de la contratación que se suscriba derivados de la declaratoria de urgencia a la Contraloría General del Departamento Archipiélago.

Revisada la parte resolutive del acto administrativo en cuestión, es evidente que obedece a una decisión de carácter general, puesto que no se crean situaciones jurídicas particulares, cumpliéndose así el primer requisito que consagra la jurisprudencia.

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

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 0131 del 18 de marzo de 2020 fue expedido en ejercicio de función administrativa, toda vez que el gobernador del Departamento Archipiélago expidió el mencionado acto administrativo en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales, tales como las señaladas 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, Ley 1801 de 2016, artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, literal a) del numeral 4 del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007.

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 el Despacho observa que el Decreto 0131 del 18 de marzo de 2020, en su parte considerativa señala que se fundamenta en las siguientes disposiciones:

- i. Constitución Política de Colombia los artículos 2, 49, 305 y 365.
- ii. Ley 715 de 2001, artículo 43.
- iii. Decreto Único Reglamentario 780 de 2016.
- iv. Ley 1801 de 2016.
- v. Ley 80 de 1993, artículos 42 y 43.
- vi. Ley 1150 de 2007, literal a) del numeral 4 del artículo 2º

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 señala haberse proferido en desarrollo de otro decreto legislativo expedido en el estado de excepción por lo

que en principio podría afirmarse que el decreto municipal no desarrolla el decreto legislativo antes mencionado. No obstante, se considera 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.

Del análisis de las motivaciones y las órdenes dadas, se puede constatar que por medio del acto administrativo objeto de revisión, el gobernador del Departamento Archipiélago declaró la urgencia manifiesta establecida en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993. Este mecanismo excepcional entrega instrumentos efectivos y habilita a las entidades estatales para celebrar los contratos necesarios para enfrentar situaciones de crisis en donde resulte imposible celebrarlos por los procedimientos ordinarios de contratación. El fundamento normativo para declarar la urgencia manifiesta se encuentra en la Ley 80 de 1993:

ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o **concurso** públicos.

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

ARTÍCULO 43. DEL CONTROL DE LA CONTRATACIÓN DE URGENCIA. Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración. Si fuere procedente, dicho funcionario u organismo solicitará al jefe inmediato del servidor público que celebró los referidos contratos o a la autoridad competente, según el caso, la iniciación de la correspondiente investigación disciplinaria y dispondrá el envío del asunto a los funcionarios competentes para el conocimiento de las otras acciones. El uso indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta.

Lo previsto en este artículo se entenderá sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento para garantizar la adecuada y correcta utilización de la contratación de urgencia.

La Ley 1150 de 2007 también establece fundamentos normativos para la contratación en virtud de la urgencia manifiesta:

ARTÍCULO 2o. DE LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:

(...)

4. **Contratación directa.** La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos:

a) Urgencia manifiesta;

(...)

El Decreto 0131 de 2020 se fundamenta también en las competencias y facultades de orden constitucional y legal asignadas a los alcaldes municipales en la condición de primera autoridad de policía en el municipio. Las disposiciones mencionadas son del siguiente tenor:

Ley 1801 de 2012

“ARTÍCULO 202. COMPETENCIA EXTRAORDINARIA DE POLICÍA 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:

1. Ordenar el inmediato derribo, desocupación o sellamiento de inmuebles, sin perjuicio del consentimiento del propietario o tenedor.

2. Ordenar la clausura o desocupación de escuelas, colegios o instituciones educativas públicas o privadas, de cualquier nivel o modalidad educativa, garantizando la entidad territorial un lugar en el cual se pueden ubicar los niños, niñas y adolescentes y directivos docentes con el propósito de no afectar la prestación del servicio educativo.

3. Ordenar la construcción de obras o la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o mitigar los daños ocasionados o que puedan ocasionarse.

4. Ordenar la suspensión de reuniones, aglomeraciones, actividades económicas, sociales, cívicas, religiosas o políticas, entre otras, sean estas públicas o privadas.
5. Ordenar medidas restrictivas de la movilidad de medios de transporte o personas, en la zona afectada o de influencia, incluidas las de tránsito por predios privados.
6. Decretar el toque de queda cuando las circunstancias así lo exijan.
7. Restringir o prohibir el expendio y consumo de bebidas alcohólicas.
8. **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.
10. Presentar, ante el concejo distrital o municipal, proyectos de acuerdo en que se definan los comportamientos particulares de la jurisdicción, que no hayan sido regulados por las leyes u ordenanzas, con la aplicación de las medidas correctivas y el procedimiento establecidos en la legislación nacional.
11. Coordinar con las autoridades del nivel nacional la aplicación y financiación de las medidas adoptadas, y el establecimiento de los puestos de mando unificado.
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." (Negrillas fuera de texto)

La declaratoria de urgencia manifiesta tiene un claro fundamento legal en la Ley 80 de 1993. Es evidente que para su procedencia no es requisito indispensable estar en el marco de un estado de excepción. Basta que se presenten situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas, que debidamente valoradas por la autoridad correspondiente, para que pueda declararse la urgencia manifiesta. En todo caso, el acto administrativo que declara la urgencia manifiesta está sujeto al control mediante el ejercicio de la acción de nulidad simple.

En razón de lo anterior, ha de concluirse que el Decreto No. 0131 del 18 de marzo de 2020 no cumple con los requisitos necesarios para ser objeto de control inmediato de legalidad, toda vez que no desarrolla ni formal ni materialmente los decretos legislativos expedidos por el gobierno nacional bajo el estado de excepción.

Expediente: 88-001-23-33-000-2020-00026-00
Demandante: Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina Islas
Demandado: Decreto 0131 de marzo 18 de 2020
Medio de control: Control inmediato de legalidad

SIGCMA

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. RESUELVE

PRIMERO: DECLARESE IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad del Decreto 0131 del 18 de marzo del 2020, *“por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”*, proferido por el gobernador del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, por falta de uno de los requisitos formales.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE personalmente esta providencia al gobernador del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y a la agente del Ministerio Público delegada ante el Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

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

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE


Tribunal Contencioso
Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina
NOEMI CARREÑO CORPUS
Magistrada

(Las anteriores firmas hacen parte del proceso con radicado No. 88-001-23-33-000-2020-00026-00)