



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

SIGCMA

AUTO NO. 055 DE 2020

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

Medio de Control	Control Inmediato de Legalidad
Radicado	88-001-23-33-000-2020-00014-00
Demandante	Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas
Demandado	Decreto 049 del 23 de marzo de 2020 “por medio del cual se establecen nuevas medidas restrictivas de la movilidad en el municipio de Providencia y Santa Catalina Islas”
Magistrado Ponente	Noemí Carreño Corpus

I. OBJETO DE LA DECISIÓN

Procede el Despacho a estudiar la procedencia de efectuar el control Inmediato de legalidad del Decreto 049 del 23 de marzo del 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas “por medio del cual se establecen nuevas medidas restrictivas de la movilidad en el municipio de Providencia y Santa Catalina Islas”, previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA). 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.

Expediente: 88-001-23-33-000-2020-00014-00
Demandante: Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas
Demandado: Decreto 049 de marzo 23 de 2020
Medio de control: Control inmediato de legalidad

SIGCMA

El pasado 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud-OMS calificó el brote de Covid-19 (Coronavirus) como una pandemia. En razón de ello, el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, declaró “la Emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020”.

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

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

El alcalde del municipio de Providencia y Santa Catalina islas, expidió el día 23 de marzo de 2020 el Decreto No. 049 de 2020 “por medio del cual se establecen nuevas medidas restrictivas de la movilidad en el municipio de Providencia y Santa Catalina Islas”.

III. TEXTO DE LA NORMA A REVISAR

El texto de la norma a revisar es el siguiente:

DECRETO 049 DE 2020 (23 DE MARZO)

“POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECEN NUEVAS MEDIDAS RESTRICTIVAS DE LA MOVILIDAD EN EL MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA ISLAS”

El Alcalde del Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas, en ejercicio de las funciones establecidas en los artículos 2, 314, 315, numerales 1, 3 y 9 de la Constitución Política de Colombia, en los Artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016, Decreto 780 de 2016 y demás normas concordantes,

CONSIDERANDO:

Expediente: 88-001-23-33-000-2020-00014-00
Demandante: Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas
Demandado: Decreto 049 de marzo 23 de 2020
Medio de control: Control inmediato de legalidad

SIGCMA

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

Que, a su turno, el artículo 49 de la Constitución Política consagra que toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad, y el artículo 95 del mismo ordenamiento dispone que todas las personas deben obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud.

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

Que en el artículo 14 de la Ley 1801 de 2016, se impone en cabeza de los alcaldes y gobernadores el poder extraordinario en materia de prevención del riesgo, o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad.

Que el artículo 202 del mismo cuerpo normativo en comento, señala que, los alcaldes ante situaciones que amenacen o afecten gravemente a la población, deben emitir las órdenes y políticas necesarias para prevenir el riesgo o mitigar los efectos de epidemias, calamidades y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias. Estas autoridades en su respectivo territorio podrán ordenar lo siguiente.

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

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

Que de acuerdo con la información reportada por el Ministerio de Salud en su página electrónica https://www.minsalud.gov.co/salud/publica/PET/Paginas/Covid-19_copia.aspx, en Colombia a la fecha se cuenta con **235 casos confirmados**, así: 92 en la ciudad de Bogotá, 8 en el Departamento de Cundinamarca, 25 en Antioquia, 31 el Vale del Cauca, 14 en Bolívar, 7 en Atlántico, 2 en Magdalena, 1 en el Cesar, 8 en Norte de Santander, 2 en Cauca, 3 en Santander, 6 en Caldas, 13 en Risaralda, 6 en Quindío, 10 en Huila, 4 en Tolima, 1 en Casanare, **1 en San Andrés y Providencia** y 1 en el Meta. Adicionalmente, **se reportan dos (2) muertes** y cinco (5) recuperados.

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

Que teniendo en cuenta la amenaza cierta de propagación del virus “CORONAVIRUS O COVID – 19” en la totalidad del territorio colombiano, se justifica imponer mayores límites en la libre circulación de la comunidad de Providencia y Santa Catalina Islas, ello con el fin de evitar la inminente propagación en la jurisdicción del municipio.

Expediente: 88-001-23-33-000-2020-00014-00
Demandante: Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas
Demandado: Decreto 049 de marzo 23 de 2020
Medio de control: Control inmediato de legalidad

SIGCMA

Que el día 20 de marzo de 2020, se emitió el Decreto 045 “POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA DE MANERA TRANSITORIA UN TOQUE DE QUEDA EN EL MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA ISLAS, POR CUENTA DE LA INMINENTE PROPAGACIÓN DEL VIRUS “CORONAVIRUS – COVID 19”, Y SE DICTAN OTRAS DETERMINACIONES”.

Que, sin perjuicio de las medidas restrictivas allí impuestas, la comunidad aún sigue saliendo a la calle, sin la protección adecuada, aglomerándose en los establecimientos de comercio sin prever el riesgo de contagio.

Que en mérito de lo expuesto, se,

DECRETA:

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

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

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

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

ARTÍCULO SEGUNDO: SE IMPONE A LA TOTALIDAD DE LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, el uso de tapabocas (desechable, o por medio de pañuelos de tela u otros similar) y guantes desechables, cada vez que salgan de sus hogares, esto con el fin de incrementar las medidas de contención, adicionales al lavado de manos constante.

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

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

Expediente: 88-001-23-33-000-2020-00014-00
Demandante: Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas
Demandado: Decreto 049 de marzo 23 de 2020
Medio de control: Control inmediato de legalidad

SIGCMA

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

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

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

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE,
JORGE NORBERTO GARI HOOKER
Alcalde

IV. TRÁMITE PROCESAL

El presente proceso fue radicado ante la Oficina de Coordinación Judicial de este circuito el día 26 de marzo de la presente anualidad y repartido al Despacho de la Magistrada ponente el día 27 de marzo de 2020. Mediante providencia No. 040 del 30 de marzo del 2020 se avocó conocimiento del proceso y se dispuso el trámite del artículo 185 del CPACA.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

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

VI. CONSIDERACIONES

- COMPETENCIA

De conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 137 del 2 de junio de 1993, “por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia”, en concordancia con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por el Juez de lo contencioso administrativo del lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o por el Consejo de Estado al ser proferidos por autoridades nacionales.

En este orden, como quiera que el Decreto Municipal 042 del marzo 19 de 2020, objeto del control inmediato de legalidad, fue proferido por el Alcalde del municipio de Providencia y Santa Catalina islas, la competencia para conocer del presente asunto corresponde en única instancia a esta Corporación.

- PROBLEMA JURÍDICO

En esta oportunidad le corresponde al Despacho determinar si el Decreto 049 del 23 de marzo de 2020 proferido por el Alcalde del municipio de Providencia y Santa Catalina islas, es un acto administrativo territorial (municipal) 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 municipal No. 049 de 23 de marzo de 2020, 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:

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.

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”.

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

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.

estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción.

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

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

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

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

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

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

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

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

En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empieza 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. 049 de 23 de marzo 2020, tenemos que la parte resolutive del mismo consagra lo siguiente:

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

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

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

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

ARTÍCULO SEGUNDO: SE IMPONE A LA TOTALIDAD DE LA POBLACIÓN DEL MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, el uso de tapabocas (desechable, o por medio de pañuelos de tela u otros similar) y guantes desechables, cada vez que salgan de sus hogares, esto con el fin de incrementar las medidas de contención, adicionales al lavado de manos constante.

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

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

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

ARTÍCULO TERCERO: SE PROHÍBE el tránsito de parrilleros en moto.

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

Revisada la parte resolutive es evidente que obedece a una decisión de carácter general, puesto que no crean situaciones jurídicas particulares. Por el contrario, establece una serie de medidas que cobijan la generalidad de los ciudadanos del municipio, cumpliéndose así el primer requisito que consagra la jurisprudencia.

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

La función administrativa ha sido entendida por la jurisprudencia como la actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones. En la presente causa efectivamente se observa que el Decreto 049 del 23 de marzo de 2020, fue expedido por un órgano del Estado en ejercicio de función administrativa, toda vez que el municipio de Providencia y Santa Catalina, Islas, a través de su alcalde municipal expidió el mencionado acto administrativo en ejercicio de sus funciones legales y constitucionales, tales como las señaladas en el artículo 2 de la Constitución Política Nacional.

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 Municipal 049 del 23 de marzo del 2020, en su parte considerativa señala que se fundamenta en las siguientes disposiciones:

- i. Ley 1523 de 2012: artículo 11.
- ii. Ley 1801 de 2016: artículo 202
- iii. Resolución No. 385 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.
- iv. Decreto 035 del 16 de marzo de 2020.
- v. Decreto 045 del 20 de marzo de 2020.

Como se puede observar, el acto administrativo no menciona haberse fundamentado en el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, que declaró el “Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario”. Tampoco realiza referencia alguna a dicha norma por lo que en principio podría afirmarse que el decreto municipal no desarrolla el decreto legislativo antes mencionado. No obstante, 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 alcalde del municipio de Providencia y Santa Catalina islas, adoptó una serie de medidas en su condición de primera autoridad de policía del municipio fundamentado en las competencias y facultades de orden constitucional y legal asignadas a los alcaldes municipales como son en el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución en concordancia con lo dispuesto en los artículos 49 y 95 numeral 2 ibidem, desarrolladas en los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), todo ello con el fin de evitar la inminente propagación del virus “CORONAVIRUS O COVID – 19” en la jurisdicción del municipio, fundamentado 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 14. PODER EXTRAORDINARIO PARA PREVENCIÓN DEL RIESGO O ANTE SITUACIONES DE EMERGENCIA, SEGURIDAD Y CALAMIDAD. Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización de un evento amenazante o mitigar los efectos adversos ante la ocurrencia de desastres, epidemias, calamidades, o

situaciones de seguridad o medio ambiente; así mismo, para disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, de conformidad con las leyes que regulan la materia.

PARÁGRAFO. Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en la Ley 9ª de 1979, la Ley 65 de 1993, Ley 1523 de 2012 frente a la condición de los mandatarios como cabeza de los Consejos de Gestión de Riesgo de Desastre y las normas que las modifiquen, adicionen o sustituyan, con respecto a las facultades para declarar la emergencia sanitaria.”

(...)

“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.”

En este orden, como se mencionó líneas atrás, las medidas administrativas adoptadas por el alcalde municipal se encuentran encaminadas a preservar el orden público y salubridad del municipio, más no son decisiones tendientes a desarrollar los decretos legislativos expedidos por el gobierno nacional.

Con fundamento en el análisis precedente se concluye que el Decreto Municipal No. 049 del 23 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.

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 municipal No. 049 del 23 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas, por falta de uno de los requisitos formales.

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

Expediente: 88-001-23-33-000-2020-00014-00
Demandante: Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas
Demandado: Decreto 049 de marzo 23 de 2020
Medio de control: Control inmediato de legalidad

SIGCMA

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

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE


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

(Las anteriores firmas hacen parte del proceso con radicado No. 88-001-23-33-000-2020-00014-00)

Código: FCA-SAI-05

Versión: 01

Fecha: 14/08/2018