



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

SIGCMA

AUTO No. 054 de 2020

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

Medio de Control	Control Inmediato de Legalidad
Radicado	88-001-23-33-000-2020-00018-00
Demandante	Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas
Demandado	Decreto 042 del 19 de marzo del 2020, “por medio del cual se declara la emergencia sanitaria en el Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas, por cuenta de la inminente propagación del virus Coronavirus – COVID 2019
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 042 del 19 de marzo del 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas *“por medio del cual se declara la emergencia sanitaria en el Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas, por cuenta de la inminente propagación del virus Coronavirus – COVID 2019”*, 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: 88-001-23-33-000-2020-00018-00
Demandante: Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas
Demandado: Decreto 042 de marzo 19 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; por lo cual 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 19 de marzo de 2020 el Decreto No. 042 de 2020 “por medio del cual se declara la emergencia sanitaria en el municipio de Providencia y Santa Catalina Islas, por cuenta de la inminente propagación del virus “CORONAVIRUS – COVID 2019”.

III. TEXTO DE LA NORMA A REVISAR

El texto de la norma a revisar es el siguiente:

DECRETO 042 DE 2020 (19 DE MARZO)

“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA EMERGENCIA SANITARIA EN EL MUNICIPIO DE PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA ISLAS, POR CUENTA DE LA INMINENTE PROPAGACIÓN DEL VIRUS “CORONAVIRUS – COVID 2019”

El Alcalde Municipal del Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas, en ejercicio de las funciones establecidas en los artículos 314, 315, numerales 1, 3 y 9 de la Constitución Política Nacional, en el Artículo 3 de la Ley 136 de 1994, en el Artículo 44 de la Ley 715 de 2001, Ley 80 de 1993, Ley 1157 de 2007, Ley 1523 de 2012, Decreto 1082 de 2015 y,

CONSIDERANDO:

Que el artículo 2 de la Constitución Política Nacional establece dentro de los fines del esenciales del Estado: *“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”*

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

Que el artículo 315 de la Constitución Política Nacional, establece que es función del Alcalde: *“Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.”*

Que el artículo 365 de la Constitución Política de Colombia señala expresamente que: *“los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional”*

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

Que con fundamento en el párrafo 1 del artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto Único Reglamentario 780 de 2016 *“Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social”* y el artículo 202 de la Ley 1801 de 2016 *“Por medio del cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana”*, y en particular la Ley 715 de 2001, que señala en el artículo 44.3.1. que, es deber de cada Municipio, Adoptar, *“implementar y adaptar las políticas y planes en salud pública de conformidad con las disposiciones del orden nacional y departamental, así como formular, ejecutar y evaluar, los planes de intervenciones colectivas.”*

Que el artículo 5 de la Ley Estatutaria 1751 de 2015 *“Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones”*, determina dentro de las responsabilidades del Estado la de respetar, proteger y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental de la salud.

Expediente: 88-001-23-33-000-2020-00018-00
Demandante: Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas
Demandado: Decreto 042 de marzo 19 de 2020
Medio de control: Control inmediato de legalidad

SIGCMA

Que el artículo 10 de la precitada Ley señala dentro de los derechos y deberes de las personas, relacionados con la prestación del servicio de salud, el siguiente deber: a) Propender por su autocuidado, el de su familia y el de su comunidad (...)” y “c) Actuar de manera solidaria ante las situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas (...)”

Que el día 11 de marzo de 2020, La Organización Mundial de la salud (OMS) declaró Pandemia por el coronavirus- COVID19.

Que con base en la declaratoria de Pandemia, el Ministerio de Salud y Protección Social expidió la Resolución 385 de 2020, en la que establece, entre otras, la siguiente responsabilidad de las secretarías o direcciones territoriales de salud:

“2.2.1 Adoptar las medidas de protección de la población residente en su jurisdicción, con especial énfasis en los niños, niñas y personas mayores”

Que dentro de las disposiciones de la referida Resolución 385, se ordenó a los alcaldes y gobernadores que evalúen los riesgos para la transmisibilidad (sic) del COVID-19 en las actividades o eventos que impliquen la concentración de personas en un número menor a 500, en espacios cerrados o abiertos y que, en desarrollo de lo anterior, determinen si el evento o actividad debe ser suspendido.

Que la resolución 385 de 2020, ordena a todas las autoridades del país y particulares, de acuerdo con su naturaleza y en el ámbito de competencia, cumplir en lo que les corresponda, con el plan de contingencia que expida este Ministerio para responder a la emergencia sanitaria por COVID-19, el cual podrá actualizarse con base en la evolución de la pandemia.

Que en la anterior Resolución se resalta la cultura de la prevención, en virtud de la cual las instituciones públicas y privadas, la sociedad civil y la ciudadanía en general deben coadyuvar en la implementación de la presente norma y de las disposiciones complementarias que se emitan. En desarrollo del principio de solidaridad y de los postulados de respeto al otro, se deberá adoptar una cultura de prevención vital y minimización del riesgo.

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 108 casos confirmados, así: 45 en la ciudad de Bogotá, 3 en el Departamento de Cundinamarca, 11 en Antioquia, 14 en el Valle del Cauca, 8 en Bolívar, 3 en Atlántico, 3 en Norte de Santander, 2 en Santander, 1 en Caldas, 5 en Risaralda, 2 en Quindío, 8 en Huila, 2 en Tolima y 1 en el Meta.

Que el municipio de Providencia y Santa Catalina Islas ha recibido en el último mes ciudadanos extranjeros mediante el tránsito aéreo y marítimo, sin que se tenga una capacidad de reacción adecuada para enfrentar en el primer estadio de la pandemia si quiera la prevención de la propagación del virus “CORONAVIRUS O COVID – 19” en la comunidad del municipio.

Que conforme lo certificado por la Secretaría de Turismo del Municipio, actualmente han ingresado al territorio 1.630 extranjeros provenientes de: Alemania, Argentina, Austria, Australia, Bélgica, Brasil, Canadá, Chile, Corea del Sur, España, Estados Unidos, Eslovaquia, Ecuador,

Expediente: 88-001-23-33-000-2020-00018-00
Demandante: Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas
Demandado: Decreto 042 de marzo 19 de 2020
Medio de control: Control inmediato de legalidad

SIGCMA

Finlandia, Francia, Holanda, Hungría, Irlanda, Israel, Italia, Malta, Noruega, Nueva Zelanda, Perú, Polonia, Portugal, Paraguay, Reino Unido, República Checa, Rumania, Rusia, Suecia, Suiza, Sudáfrica y Tunisia, países en los que ha sido confirmada la propagación del virus “CORONAVIRUS O COVID – 19”, al punto que, en su mayoría, se encuentran en el estadio de la mitigación.

Que el municipio continúa recibiendo turistas y ciudadanos nacionales provenientes de los diferentes municipios del país, dejando en altísimo riesgo a la comunidad raizal, sino se toman las medidas de urgencia requeridas para entrar a la fase de la prevención, de manera tal que si llegáramos a una instancia de confirmación del virus “CORONAVIRUS O COVID – 19”, se pudieran conjurar las acciones y requerimientos de manera adecuada.

Que el Hospital del Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas, no cuenta con las condiciones de equipamiento, sanitarias y suministro adecuadas para enfrentar el virus “CORONAVIRUS O COVI – 19”, tal como se acredita con el informe que hace parte integral de este acto administrativo, y se acompaña como anexo.

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 a su turno, el Gobernador del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, profirió el Decreto No. 0128 de 18 de marzo de 2020, “Por medio del cual se declara 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 coronavirus (COVID-19) a la jurisdicción del Departamento.”

Que en mérito de lo expuesto, se,

DECRETA:

ARTÍCULO 1º: DECLARÁSE LA EMERGENCIA SANITARIA, en el Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas hasta el 30 de mayo de 2020, salvo que las causas que dieron origen a la presente declaratoria cesen, o, por el contrario, se incrementen.

ARTÍCULO 2º: Las medidas de protección frente al “CORONAVIRUS O COVID – 19” emitidas mediante el Decreto 035 de 16 de marzo de 2020, se mantienen y se refuerzan con las medidas y controles que para tal efecto ha decretado el Gobernador del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina a través del decreto 00128 de 18 de marzo de 2020.

ARTICULO 3º: ORDÉNASE a la Secretaria de Gobierno la activación inmediata del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, conforme lo señalado para tal efecto en la Ley 919 de 1989, Ley 1523 de 2012 y demás que lo regulen.

ARTÍCULO 4º: ORDÉNASE a la totalidad de las Secretarías Municipales **EL SEGUIMIENTO DIARIO** sobre el cumplimiento y acatamiento íntegro de las medidas adoptadas mediante el Decreto 035 de 16 de marzo de 2020, y ante conocimiento o noticia de la desatención de tales

Expediente: 88-001-23-33-000-2020-00018-00
Demandante: Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas
Demandado: Decreto 042 de marzo 19 de 2020
Medio de control: Control inmediato de legalidad

SIGCMA

medidas, COMÚNIQUESE de manera inmediata a las autoridades de policía o marina, para lo de su cargo y competencia.

ARTÍCULO 5º. Al término del plazo indicado de este decreto se expedirán las decisiones sobre la continuidad de estas medidas.

ARTÍCULO 6º. Vigencia y derogatorias. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Dado en Providencia y Santa Catalina Islas a los diecinueve (19) 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. 041 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 guardó silencio 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 a la Sala determinar si el Decreto 042 del 19 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, la Sala abordará los siguientes temas: (i) los estados de excepción en la Constitución de 1991, (ii) del control inmediato de legalidad, (iii) requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad y (iv) análisis del caso concreto.

- TESIS

La Sala considera improcedente el control inmediato de legalidad del Decreto municipal No. 042 de 19 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:

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

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.

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; en particular consideró lo siguiente:

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

Expediente: 88-001-23-33-000-2020-00018-00
Demandante: Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas
Demandado: Decreto 042 de marzo 19 de 2020
Medio de control: Control inmediato de legalidad

SIGCMA

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

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.

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

Expediente: 88-001-23-33-000-2020-00018-00
Demandante: Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas
Demandado: Decreto 042 de marzo 19 de 2020
Medio de control: Control inmediato de legalidad

SIGCMA

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. 042 de 19 de marzo 2020, tenemos que la parte resolutive del mismo consagra lo siguiente:

ARTÍCULO 1º: DECLARÁSE LA EMERGENCIA SANITARIA, en el Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas hasta el 30 de mayo de 2020, salvo que las causas que dieron origen a la presente declaratoria cesen, o, por el contrario, se incrementen.

ARTÍCULO 2º: Las medidas de protección frente al “CORONAVIRUS O COVID – 19” emitidas mediante el Decreto 035 de 16 de marzo de 2020, se mantienen y se refuerzan con las medidas y controles que para tal efecto ha decretado el Gobernador del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina a través del decreto 00128 de 18 de marzo de 2020.

ARTICULO 3º: ORDÉNASE a la Secretaria de Gobierno la activación inmediata del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, conforme lo señalado para tal efecto en la Ley 919 de 1989, Ley 1523 de 2012 y demás que lo regulen.

ARTÍCULO 4º: ORDÉNASE a la totalidad de las Secretarías Municipales **EL SEGUIMIENTO DIARIO** sobre el cumplimiento y acatamiento íntegro de las medidas adoptadas mediante el Decreto 035 de 16 de marzo de 2020, y ante conocimiento o noticia de la desatención de tales medidas, **COMÚNIQUESE** de manera inmediata a las autoridades de policía o marina, para lo de su cargo y competencia.

ARTÍCULO 5º. Al término del plazo indicado de este decreto se expedirán las decisiones sobre la continuidad de estas medidas.

ARTÍCULO 6º. Vigencia y derogatorias. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Revisada la parte resolutive es evidente que el numeral 1º obedece a una decisión de carácter general, puesto que no crean situaciones jurídicas particulares, por el contrario establece una medida que cobija la generalidad de los ciudadanos del municipio, 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 042 del 19 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 la Sala observa que el Decreto Municipal 042 del 19 de marzo del 2020, en su parte considerativa señala que se fundamenta en las siguientes disposiciones:

- i. Ley 715 de 2001: artículo 44.3.1.
- ii. Ley 1751 de 2015 artículos 5 y 10
- iii. Ley 1801 de 2016: artículo 202
- iv. Ley Decreto Único Reglamentario 780 de 2016: artículo 2.8.8.1.4.3.
- v. Resolución No. 385 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social.

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

resolutiva del acto administrativo con la finalidad de determinar si de forma sustancial las mismas son o no un desarrollo de los decretos legislativos.

En el primer artículo se reproduce – a nivel territorial - la decisión adoptada por el Ministerio de Salud y Protección mediante el Decreto 385 de 2020, consistente en la declaratoria de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional. A juicio de la Sala resulta innecesaria la reproducción de la disposición ya que en virtud del mencionado decreto todo el territorio nacional se encuentra cobijado por la indicada emergencia sanitaria. Pero adicionalmente, esta decisión fue proferida por dicha cartera ministerial con anterioridad a la declaratoria del Estado de Excepción, lo que conlleva a concluir que dicha decisión se encuentra exenta de control inmediato de legalidad. Entonces, dado que el acto administrativo no se profirió en desarrollo del decreto legislativo y que la competencia para estudiar la legalidad de la declaratoria de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional, es competencia del Consejo de Estado⁴, la Sala concluye que es improcedente el control de legalidad de esa específica decisión administrativa.

El artículo segundo consagra lo siguiente: *“ARTÍCULO 2º: Las medidas de protección frente al “CORONAVIRUS O COVID – 19” emitidas mediante el Decreto 035 de 16 de marzo de 2020, se mantienen y se refuerzan con las medidas y controles que para tal efecto ha decretado el Gobernador del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina a través del decreto 00128 de 18 de marzo de 2020.”* Esta disposición es la continuación de unas medidas adoptadas con anterioridad mediante el Decreto 035 del 16 de marzo de 2020, por la misma autoridad, razón por la cual su análisis corresponde al del decreto principal, es decir, el Decreto 035 de 16 de marzo de 2020, el cual no es objeto de examen dentro de esta causa.

En cuanto a las decisiones adoptadas en los numerales 3º y 4º como se mencionó líneas atrás, las mismas son propias del funcionamiento de la administración, son una serie de medidas administrativas adoptadas al interior de la entidad dirigidas a los servidores de la entidad territorial con la finalidad de solventar una situación en

⁴ Ley 1437 de 2011, **ARTÍCULO 149. COMPETENCIA DEL CONSEJO DE ESTADO EN ÚNICA INSTANCIA.** El Consejo de Estado, en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, por intermedio de sus Secciones, Subsecciones o Salas especiales, con arreglo a la distribución de trabajo que la Sala disponga, conocerá en única instancia de los siguientes asuntos: 1. De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional o por las personas o entidades de derecho privado cuando cumplan funciones administrativas del mismo orden.

Expediente: 88-001-23-33-000-2020-00018-00
Demandante: Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas
Demandado: Decreto 042 de marzo 19 de 2020
Medio de control: Control inmediato de legalidad

SIGCMA

particular, más no son decisiones tendientes a desarrollar el decreto legislativo expedido por el gobierno nacional.

Con fundamento en el análisis precedente se concluye que el Decreto Municipal No. 042 del 19 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. 042 del 19 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Providencia y Santa Catalina Islas, por falta de uno de los requisitos formales.

NOTIFIQUESE Y CUMPLASE


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

(La anterior firma hace parte del proceso con radicado No. 88-001-23-33-000-2020-00018-00)

Código: FCA-SAI-05

Versión: 01

Fecha: 14/08/2018