



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

AUTO No. 0004

SIGCMA

San Andrés Isla, dieciocho (18) de enero de dos mil veintiuno (2021)

Medio de control	Control Inmediato de legalidad
Radicado	88-001-23-33-000-2020-00059-00
Demandante	Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina
Demandado	Decreto No 166 de 2020, “por medio del cual se modifica el Decreto 157 del 27 de abril de 2020 y se dictan otras disposiciones”
Magistrado Ponente	José María Mow Herrera

I.- OBJETO DE LA DECISIÓN

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

II.- ANTECEDENTES

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

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



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

AUTO No. 0004

SIGCMA

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

La situación de emergencia sanitaria que ha generado la pandemia del covid-19, ha impactado gravemente a la población mundial tanto a nivel social como económico, al punto que los contagios y la tasa de mortalidad causados por esta enfermedad, mantiene a más de mil millones de personas alrededor del globo, en un régimen de confinamiento incierto.

Es por ello, que en consideración a los efectos económicos y sociales negativos por la pandemia del covid-19, el señor presidente de la República, por medio del Decreto Legislativo 637 de 6 de mayo de 2020, declaró nuevamente el «Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario», que adoptó las medidas necesarias a fin de conjurar la crisis, evitar la propagación del virus y la extensión de sus efectos negativos.

En el marco de esta coyuntura, el Gobernador del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, profirió el Decreto 0166 del 11 de mayo de 2020, *“por medio del cual se modifica el Decreto 157 del 27 de abril de 2020 y se dictan otras disposiciones”*.

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

Por reparto de la Secretaría General de esta Corporación, el presente asunto fue remitido al despacho del magistrado de la referencia, el 14 de agosto del 2020 para el trámite de rigor.



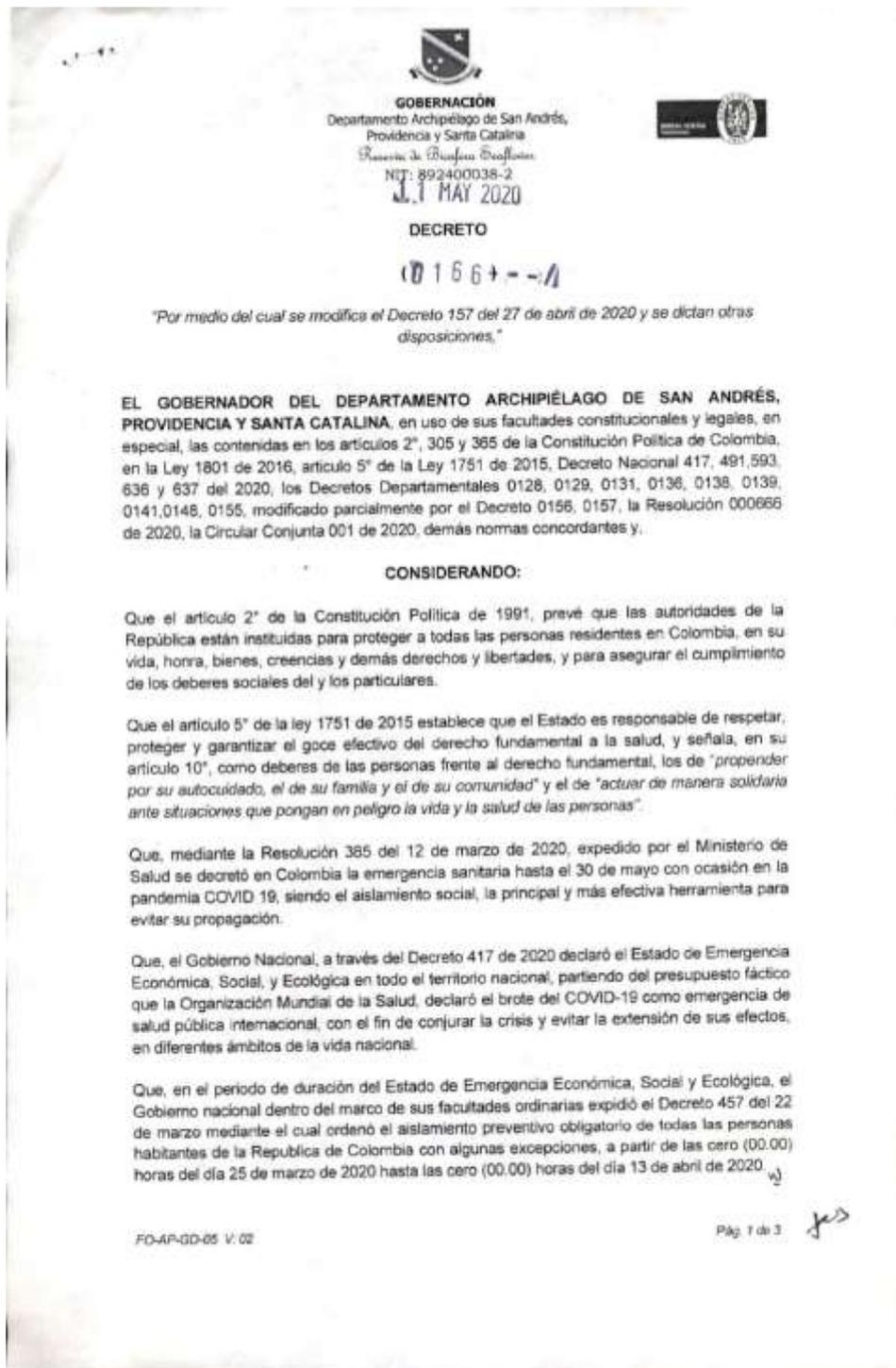
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL
DEPARTAMENTO ARCHIPIÉLAGO DE SAN
ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA

AUTO No. 0004

SIGCMA

- Contenido del Decreto 0166 del 11 de mayo de 2020, suscrito por el Gobernador del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

El acto objeto de estudio, señaló lo siguiente:





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

AUTO No. 0004

SIGCMA

Página 2 de 3: Continuación Decreto No. 0166-2020 de 11 MAY 2020

Que con ocasión a la continuidad de la emergencia sanitaria el Gobierno Nacional ha extendiendo por periodos de cada 15 días, el aislamiento preventivo obligatorio lo cual ha conllevado a la expedición de 3 Decretos Nacionales de esta naturaleza, ordenando la extensión del aislamiento preventivo obligatorio.

Que, dado el estado de Emergencia Sanitaria, el presidente de la Republica expidió el Decreto 593 de 24 de abril de 2020, mediante el cual se impartieron nuevas instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por el COVID-19 para el mantenimiento del orden público, ordenando el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la Republica de Colombia, a partir de las cero (00:00) del 27 de abril del 2020 hasta las (00:00) del día 11 de mayo del 2020.

Que el 6 de mayo de 2020, el presidente de la Republica expidió el decreto 636 de 2020 en el cual se ordenó la extensión del aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la Republica de Colombia con algunas excepciones, a partir de las cero horas (00:00) del 11 de mayo hasta las cero horas (00:00) del día 25 de mayo del 2020.

Que mediante el Decreto 637 del 6 de mayo del 2020 el Presidente de la Republica declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, los cuales son contados a partir de su publicación.

Que como consecuencia de los anteriores actos administrativos, el Gobernador del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina expidió los Decretos 0128, 0129, 0131, 0136, 0138, 0139, 0148, 0155, 0156, 157 de 2020, entre otros, los cuales declararon la emergencia sanitaria, la calamidad pública y la urgencia manifiesta respectivamente, y se impartieron medidas transitorias durante el estado de la Emergencia Sanitaria, lo que permitió adoptar medidas preventivas para contener la propagación del Coronavirus (COVID-19).

Que el Gobernador del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina expidió el Decreto 0148 por medio del cual ordenó extender la suspensión de los términos prevista en el Decreto Departamental 0141 del 25 de marzo de 2020, conforme a las facultades otorgadas por el Decreto legislativo 491 de marzo 28 de 2020, para aquellas actuaciones administrativas en curso, donde tenga competencia la Administración Departamental de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y los particulares en relación de la misma, mientras dure la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Que adicionalmente, el Gobernador del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, expidió el Decreto 0157 del 2020, mediante el cual se adoptan medidas y transitorias para el sector de la construcción y su cadena de suministro en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, en donde se decretó en su artículo 3° "suspender los términos de todas las actuaciones administrativas relacionadas con las solicitudes de licencias urbanísticas, actos de reconocimiento de existencia de edificación y otras actuaciones, sometidas a consideración de la Secretaría de Planeación del Departamento a partir del día 27 de abril de 2020 hasta el 11 de mayo de 2020 en concordancia con lo señalado por el Decreto Departamental 155 de 2020".

Que en virtud de lo precedido y en concordancia con el Decreto Legislativo 637 del 6 de mayo del 2020, el Decreto Nacional 491 del 28 de marzo del 2020, el Decreto Departamental 148 del 2020, la Resolución 000668 del 24 de abril de 2020 y la Circular Conjunta 001 de 2020, se hace necesario expedir el presente decreto.

FD-AP-GD-05 V. 02

Pág. 2 de 3



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

AUTO No. 0004

SIGCMA

Página 3 de 3. Continuación Decreto No. 0166-2020 de 11 MAY 2020

En mérito de lo expuesto se,

DECRETA

ARTÍCULO PRIMERO: MODIFÍQUESE, el artículo tercero del Decreto 157 del 27 de abril del 2020 expedido por el Gobernador del Departamento Archipiélago San Andrés, Providencia y Santa Catalina, de conformidad con el Decreto Legislativo 637 del 06 de mayo del 2020, el cual quedará así:

***ARTÍCULO TERCERO: SUSPENDER** los términos de todas las actuaciones administrativas relacionadas con las solicitudes de licencias urbanísticas, actos de reconocimiento de existencia de edificación y otras actuaciones, sometidas a consideración de la Secretaría de Planeación del Departamento, mientras dure la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y de la Protección Social por causa del coronavirus COVID- 19.*

***PARÁGRAFO PRIMERO:** La Secretaría de Planeación Departamental, REANUDARÁ los términos de las solicitudes que garanticen el cumplimiento de los protocolos de bioseguridad dispuestos en la circular conjunta 0001 del 11 de abril expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Salud y Protección Social y Ministerio del Trabajo y la resolución 0666 del 24 de abril del 2020 del Ministerio de Salud y la Protección, entre otras, y las demás que se requieran, atendiendo lo dispuesto en el Decreto 593 de 24 de abril de 2020, garantizando en todo momento el debido proceso, para lo cual expedirá acto administrativo individual para cada actuación.*

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

Sin perjuicio de lo señalado en el parágrafo primero del presente artículo las solicitudes serán tramitadas una vez se reanuden los términos.

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

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

PUBLIQUESE, COMUNIQUESE Y CÚMPLASE

11 MAY 2020

EVERTH JULIO HAWKINS SJOGREEN
Gobernador

Proyectó: Lady Blanco
Revisó: Jefe Oficina Asesora Jurídica
Archivo: Cleotilde Robinson-Privada

FD-AP-GD-05 V: 02 Pág. 3 de 3



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

AUTO No. 0004

SIGCMA

III. CONSIDERACIONES

- COMPETENCIA

Corresponde a esta Corporación el estudio del control inmediato de legalidad, de las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 136, el numeral 14 del artículo 151, artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹.

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

Problema Jurídico:

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

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

¹ **Artículo 20. Control de legalidad.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición»



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

AUTO No. 0004

SIGCMA

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

De conformidad con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, además de los decretos legislativos que expide el Gobierno Nacional con el fin de conjurar los estados de excepción, la administración pública puede expedir múltiples medidas de carácter general con el fin de desarrollar y hacer efectivas las decisiones adoptadas en los decretos legislativos.²

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

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

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

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

³ Ibidem.

⁴ Ibidem.



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

AUTO No. 0004

SIGCMA

- Del medio de control inmediato de legalidad

Los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política permiten que el presidente de la República declare, mediante decreto que deberá tener la firma de todos los ministros y con la debida motivación, el Estado de Excepción, ya sea por: **i) Guerra Exterior, ii) Conmoción Interior o iii) Emergencia Económica, Social y Ecológica.**

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

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

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

En esa medida, el control de que trata el citado artículo fue incluido en el artículo 136 del Código Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁶,

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

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

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



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

AUTO No. 0004

SIGCMA

que, además, aclaró que la autoridad judicial debía asumir de oficio el conocimiento del asunto, en caso de que la entidad administrativa no efectuare el envío del acto sujeto a control dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.

De los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), se desprende que los actos administrativos que están sujetos a control inmediato de legalidad deben cumplir las siguientes dos características: **i)** ser de carácter general y **ii)** ser expedidos en desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el presidente de la República. Esa segunda característica supone que el acto administrativo contiene disposiciones que estén encaminadas a permitir la ejecución o aplicación del decreto legislativo.

Cabe señalar, que la exigencia de que el acto administrativo deba ser desarrollo de un decreto legislativo se encuentra prevista en la jurisprudencia de la Corte Constitucional⁷ así:

“Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.”

Por su parte, el H Consejo de Estado, en múltiples pronunciamientos sostiene que uno los presupuestos que habilita el control inmediato de legalidad es que el acto administrativo sea desarrollo de un decreto legislativo. En esa línea, la sentencia del 5 de marzo de 2012⁸, puntualizó:

El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo.

⁷ Corte Constitucional - sentencia C-179 de 1994.

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



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

AUTO No. 0004

SIGCMA

Asimismo, la sentencia del 8 de julio de 2014⁹, indicó:

En cuanto a su procedencia, la letra del artículo determina que son tres los presupuestos requeridos para que sea viable el control inmediato de legalidad. En primer lugar, debe tratarse de un acto de contenido general; en segundo, que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa; y, en tercero, que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

En igual sentido, la sentencia del 24 de mayo de 2016¹⁰, ratificó que:

El Consejo de Estado con fundamento en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 111.8, 136 y 185 del CPACA, realiza un control inmediato y automático de legalidad sobre los actos administrativos de carácter general expedidos por las autoridades nacionales con base en los decretos legislativos.

La anterior relación de pronunciamientos, muestra que la postura de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado exige para la procedencia del control inmediato de legalidad, que el acto administrativo sea expedido como desarrollo de un decreto legislativo con base en los estados de excepción.

- Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad

Es menester poner de presente las características esenciales, con apoyo en lo indicado por el H. Consejo de Estado¹¹, de la siguiente manera:

CARACTERÍSTICAS ESENCIALES DEL MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD	
Objeto del control	<i>Medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, <u>o para afrontar la emergencia de la covid-19, mientras mantuvieron sus efectos.</u></i>

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

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

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



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

AUTO No. 0004

SIGCMA

Competencia	<i>Medidas adoptadas por autoridades nacionales: Consejo de Estado. Medidas adoptadas por autoridades territoriales: Tribunales administrativos.</i>
Momento a partir del cual puede ser ejercido el control judicial	<i>A partir de la expedición de la medida. Para tales efectos la autoridad administrativa debe enviarla a la jurisdicción dentro de las 48 horas siguientes, so pena de que sea aplicado el control judicial de manera oficiosa.</i>
Efectos del ejercicio del control inmediato de legalidad sobre las medidas	<i>No suspende sus efectos mientras se adelanta el proceso, salvo que se decrete una medida cautelar de urgencia.</i>
Marco jurídico para la revisión de las medidas	<i>Todo el ordenamiento jurídico, lo que incluye la razonabilidad y proporcionalidad de las medidas.</i>
Alcance de la cosa juzgada de la sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad	<i>Relativo a las normas que fueron analizadas en el control inmediato.</i>
Es pertinente el decreto de medida cautelar de urgencia, de oficio o a petición de parte.	<i>Cualquier ciudadano podrá solicitarla dentro del término de diez días de fijación del aviso indicado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA. Para garantizar la tutela judicial efectiva el juez podrá decretar de la medida cautelar de oficio.</i>

(...)"

- Requisitos de procedibilidad del control inmediato de legalidad

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

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



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

AUTO No. 0004

SIGCMA

unas causas precisas y con unas facultades también determinadas, a declarar los Estados de Excepción denominados: (i) Estado de Guerra Exterior, (ii) Estado de Conmoción Interior y (iii) la Emergencia Económica, Social y Ecológica, cuya Ley Estatutaria que los desarrolla es la Ley 137 de 1994, revisada previamente por la Corte Constitucional mediante sentencia C-179 de 1994.

Ese último Estado de Excepción –*Emergencia Económica, Social y Ecológica*-, que es el que en esta ocasión nos interesa, responde a hechos que amenacen o perturben grave e inminentemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública, por lo que el Gobierno Nacional tiene facultades para expedir los decretos con fuerza de ley que considere necesarios para superar la situación e impedir la extensión de sus efectos.

En virtud de lo anterior, y en atención a la pandemia provocada por el Coronavirus (COVID-19) declarada como tal el 11 de marzo del año en curso, por la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Gobierno Nacional expidió el Decreto 417 del 17 de marzo del 2020, declarando el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

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

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

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



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

AUTO No. 0004

SIGCMA

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

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

“De acuerdo con esta regla son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber:

- 1. Que se trate de un acto de contenido general.*
- 2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y*
- 3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción” (...)¹². (cursivas fuera del texto).*

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

- CASO CONCRETO

Es pertinente resaltar que, en consonancia con la tesis jurisprudencial acogida por este Tribunal, en relación con la procedencia del medio de control respecto de las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, de acuerdo con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, la administración pública puede expedir múltiples medidas de carácter general con el fin de desarrollar y hacer efectivas las decisiones adoptadas en los decretos legislativos.

¹² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 31 de mayo de 2011. Radicado 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). CP: Gerardo Arenas Monsalve.



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

AUTO No. 0004

SIGCMA

Dilucidado lo anterior, para determinar si es procedente efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto 0166 del 11 de mayo de 2020, expedido por el gobernador de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se tiene que:

La lectura de dicho acto, muestra que con su expedición se dispuso: *“Modificar el artículo tercero del Decreto 157 del 27 de abril del 2020 expedido por el gobernador del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, de conformidad con el Decreto Legislativo 637 del 06 de mayo del 2020...”*. (cursivas fuera del texto)

Al revisar su contenido, se observa que desarrolla las siguientes medidas de carácter general:

- *Suspender los términos de todas las actuaciones administrativas relacionadas con las solicitudes de licencias urbanísticas, actos de reconocimiento de existencia de edificación y otras actuaciones, sometidas a consideración de la Secretaría de Planeación del Departamento.*
- *Reanudar los términos de las solicitudes que lo requieran, entre otras, atendiendo lo dispuesto en el Decreto 593 de 24 de abril de 2020, garantizando en todo momento el debido proceso.*
- *Disponer la atención al ciudadano y radicación de las solicitudes de licencias urbanísticas, actos de Reconociendo de Existencia de Edificación y otras actuaciones a través de la dirección electrónica: servicioalciudadanoasanandres.gov.co, los documentos se enviarán en formato PDF y los planos en medio magnético, formato AutoCAD.*

De lo expuesto, resulta claro que las determinaciones adoptadas en el Decreto 0166 del 11 de mayo de 2020, son de carácter general y erga omnes, pues cobijan las actuaciones administrativas que se adelantan ante la Secretaría de Planeación Departamental por parte de los ciudadanos, dando cumplimiento a las medidas de bioseguridad. Por lo tanto, se encuentra satisfecho el primer presupuesto de procedibilidad.



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

AUTO No. 0004

SIGCMA

Continuando con el estudio, es menester señalar que amén de las diferentes definiciones y caracterizaciones de la noción de “función administrativa” elaboradas por la jurisprudencia y la doctrina especializada y, por ende, de las innumerables discrepancias sobre este tema, el despacho entiende que, de manera general, “función administrativa” es aquella actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones.

Ahora bien, aterrizando ese postulado conceptual al caso en concreto, se tiene que el Decreto 0166 del 11 de mayo de 2020, fue expedido por el representante legal del departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina en ejercicio de las facultades de orden constitucional y legal, y en especial las contenidas en los artículos 305 y 365 de la Constitución Política de Colombia, Ley 1801 de 2016, artículo 5° de la Ley 1751 de 2015, Decreto Nacional 417, 491, 593, 636 y 637 del 2020, los Decretos Departamentales 0128, 0129, 0131, 0136, 0138, 0139, 0141, 0148, 0155, modificado parcialmente por el Decreto 0156, 0157, la Resolución 000666 de 2020 y la Circular conjunta 001 de 2020.

Que de acuerdo con lo establecido en el Artículo 305 de la Constitución Política de 1991: "*Son atribuciones del gobernador: (i) Cumplir y hacer cumplir la Constitución, las leyes, los decretos del Gobierno y las ordenanzas de las Asambleas Departamentales. (ii) Dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y*

actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes.

Se colige de lo expuesto, que el gobernador del Departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina Islas, en uso de sus atribuciones y en ejercicio de la función administrativa, expidió el referido Decreto Decreto 0166 del 11 de mayo de 2020. En consecuencia, también se cumple con el segundo aspecto o exigencia de procedibilidad o procedencia del control inmediato de legalidad.

En aras de determinar si se cumple con el último presupuesto de procedencia del medio de control inmediato de legalidad, se deberá revisar los considerandos del



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

AUTO No. 0004

SIGCMA

Decreto 0166 del 11 de mayo de 2020 y en ese orden se tiene que, en el referido acto administrativo se citan las siguientes disposiciones normativas como fundamento a la decisión adoptada por el gobernador: i) **Decreto 417 de 2020** por medio del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, en atención a la pandemia del Coronavirus (COVID-19.), ii) **Resolución 385 del 12 de marzo de 2020**, expedido por el Ministerio de Salud mediante el cual se decretó en Colombia, la emergencia sanitaria, iii) **Decreto 457 del 22 de marzo de 2020** mediante el cual se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de Colombia; iv) **Decreto 593 de 24 de abril de 2020**, mediante el cual se impartieron nuevas instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria; v) **Decreto 636 de 2020** que ordenó la extensión del aislamiento preventivo obligatorio; vi) **Decreto 637 del 06 de mayo de 2020** por medio del cual el gobierno nacional decreta el estado de emergencia por el termino de treinta (30) días y vii) **Decreto 491 del 28 de marzo de 2020**.

Ahora bien, pese a que los decretos presidenciales 417 y 531 fueron citados como normas que sustentan las medidas adoptadas en el Decreto 0166 del 11 de mayo de 2020, no se vislumbra el desarrollo de alguno de esos Decretos Legislativos, pues el gobernador del Departamento Archipiélago, al expedir el acto administrativo objeto de estudio, lo hizo bajo el amparo y facultades legales preexistentes que le han sido atribuidas.

Asimismo, se observa que el decreto 457 del 22 de marzo de 2020, ni siquiera es legislativo, pues, pese a ser expedido en el marco de la declaratoria de emergencia por el gobierno nacional, no fue en uso de facultades extraordinarias.

En este punto conviene precisar con toda claridad que no toda medida que se adopte en el marco de un estado de excepción o con justificación en él es, per se, excepcional. Así lo entiende el artículo 9 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, el cual, en plena concordancia con el artículo 2 ya comentado, prevé que *“Las facultades a que se refiere esta ley no pueden ser utilizadas siempre que se haya declarado el estado de excepción sino, únicamente, cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad, y se den las condiciones y requisitos a los cuales se refiere la presente ley”*.



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

AUTO No. 0004

SIGCMA

Ciertamente, de acuerdo con el tenor literal de la última disposición citada, las facultades de excepción, tanto para las autoridades nacionales como para las entidades territoriales, reciben ese nombre porque la administración debe enfrentar mediante ellas circunstancias extraordinarias de tal magnitud que hacen imposible el mantenimiento de la normalidad “mediante los poderes ordinarios del Estado”.

En este caso las medidas de carácter general NO son desarrollo de algún Decreto legislativo expedido por el presidente de la república en uso de sus facultades extraordinarias por motivo del estado de excepción declarado, sino, que si bien, se encuentran estrechamente relacionadas con la emergencia sanitaria, económica, social y ecológica, pueden ser adoptadas por el representante de la entidad territorial con fundamento en normas constitucionales y legales preexistentes.

De la lectura del acto administrativo y de los considerandos de los Decretos Nacionales citados, se establece que las decisiones contenidas en el Decreto Departamental 0166 del 11 de mayo de 2020, no fueron adoptadas en virtud del decreto legislativo que declaró la Emergencia Económica, Social y Ecológica, sino, en razón a la necesidad de dictar medidas de orden público, que acata las instrucciones a nivel nacional, para implantarlas en su territorio, en virtud de competencias preexistentes.

De hecho, si se revisan las facultades invocadas, se fundan en las funciones, propias de los gobernadores sin que sea necesario acudir a las normas de los estados de excepción referidas, pues corresponde al ejercicio propio de sus competencias constitucionales y desarrollo del principio de colaboración armónica entre autoridades nacionales y locales.

Resulta importante, además, señalar que revisadas las normas invocadas y las decisiones tomadas no se observa que ninguna de ellas corresponda a la competencia de la Asamblea Departamental, por el contrario, son del resorte exclusivo del Gobernador, se reitera, en ejercicio de sus funciones constitucionales y legales.



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

AUTO No. 0004

SIGCMA

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

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

Por lo tanto, pese a que el despacho avocó conocimiento del presente asunto, en las circunstancias antes analizadas debe concluirse, sin hesitación alguna, que en relación con el Decreto 0166 del 11 de mayo de 2020, es manifiestamente improcedente que dicho acto administrativo pueda ser objeto del control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 por cuanto, se reitera, aquel no fue dictado en desarrollo de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas extraordinarias por él asumidas una vez que declaró el mencionado estado de emergencia económica, social y ecológica.

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

RESUELVE

PRIMERO: Declárase improcedente el control inmediato de legalidad en el asunto de la referencia y por tanto se abstiene el despacho de hacer un análisis de fondo respecto del **Decreto 0166 del 11 de mayo de 2020**, expedido por el Gobernador del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

SEGUNDO: En aplicación de lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, en los Acuerdos de la Presidencia del consejo Superior de la Judicatura, y las directrices y circulares emitidas por esa misma autoridad por razón de la medida de



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

AUTO No. 0004

SIGCMA

aislamiento preventivo obligatorio decretada por el gobierno nacional mediante el decreto 457 de 22 de marzo de 2020, por conducto de la secretaría de la corporación notifíquese personalmente esta providencia vía electrónica al Gobernador del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y a la agente del Ministerio Público delegada ante este Tribunal Administrativo.

TERCERO: Publíquese esta providencia en la página electrónica de la Rama Judicial del Poder Público y enlaces específicos para el efecto, lo mismo que en la página oficial del departamento.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSE MARÍA MOW HERRERA

Magistrado

Firmado Por:

JOSE MARIA MOW HERRERA

MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO 002 SIN SECCIONES DE SAN ANDRÉS

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

Código de verificación:

474f352934e5f6db8b7a7fc904491134d7bed253a2c9ccc03824bdb7b81117c2

Documento generado en 18/01/2021 07:21:41 PM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

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