



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

AUTO No. 113

SIGCMA

San Andrés, Isla, veinticuatro (24) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

Medio de control	Nulidad simple
Radicado	88-001-23-33-000-2023-00046-00
Demandante	Luis Carlos Flórez López
Demandado	Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina -Decreto 0586 de 11 de agosto de 2023
Magistrada Ponente	Noemí Carreño Corpus

I. OBJETO

Procede el Despacho a resolver la medida cautelar de urgencia solicitada por el ciudadano Luis Carlos Flórez López dentro del proceso de la referencia.

II. ANTECEDENTES

- La demanda

El ciudadano Luis Carlos Flórez López presentó demanda de nulidad en contra del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina con la finalidad que se declare la nulidad del Decreto 0586 de 2023, expedido por el Gobernador (e) del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, por el cual se declara una situación de calamidad pública debido a los efectos adversos ocasionados por el cambio climático.

Como fundamentos de hecho, expone en síntesis los siguientes:

Inicia manifestando que el día dos (2) de agosto de 2023 en el territorio del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina se presentaron lluvias de variada intensidad que ocasionaron en diversos sectores de la Isla de San Andrés acumulación de aguas lluvias en las calles.



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

AUTO No. 113

SIGCMA

Señala que en diversas cuentas de Facebook se publicaron múltiples videos enviados por las personas reportando la situación en su sector en medio de las lluvias.

Sostiene que de conformidad con el Boletín del IDEAM 1907 del 02 de agosto de 2023, se certificó que para ese día *“ha predominado el cielo entre mayormente nublado a nublado con lluvias de variada intensidad y en algunos casos con tormentas eléctricas”* y *“Para el día de hoy, en diferentes sectores del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina son posibles condiciones mayormente nubladas con lluvias de variada intensidad, acompañadas en algunos casos con tormentas eléctricas”* En este mismo boletín, el IDEAM pronosticó que: *“Para los próximos dos días (3 y 4 de agosto) disminuirá la nubosidad con tendencia al tiempo seco, sin embargo, no se descartan algunas lloviznas o lluvias ligeras ocasionales”*

Refiere que el día tres (3) de agosto de 2023 se llevó a cabo una sesión extraordinaria del Consejo Departamental de Gestión del Riesgo y según el Decreto 0586 de 2023, en esta se expusieron lo que allí se denomina “problemática de los efectos adversos del cambio climático en el Departamento” señalando los siguiente: (i) Temporada de huracanes, (ii) Aumento de la erosión costera en diversos lugares de la Isla de San Andrés y (iii) Deterioro en el Ecosistema.

Asevera que los argumentos expuestos por el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo usados para conceptuar favorable el decreto de calamidad pública y que, fueron usados dentro del decreto, son los siguientes:

- Temporada de huracanes: por afectaciones por lluvias consistentes en: daños significativos en viviendas, negocios, vías y otras infraestructuras.
- Erosión costera: fenómeno que se agrava por factores como el oleaje, las corrientes marinas, los cambios en los niveles del mar, la actividad humana y la falta de sedimentación natural.
- Deterioro de ecosistemas: como resultado de la acumulación de motonaves en muelle en estado de deterioro que ante un eventual fuerte viento o vertimiento afecte el ecosistema marino.



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

AUTO No. 113

SIGCMA

El ciudadano accionante explica que pasados seis (6) días desde la sesión extraordinaria del Consejo Departamental para la Gestión de Riesgo de Desastre, el Gobernador en cargo del Departamento Archipiélago profirió el Decreto 0586 de 2023 en el cual: **(i)** Se decretó la calamidad pública “con el fin de mitigar los riesgos inminentes por efectos adversos del continuo cambio climático” por el término de un (01) año. **(ii)** Se fijó como término para evaluar el retorno a la normalidad llegados los once (11) meses desde el 11 de agosto de 2023. **(iii)** Ordenó la elaboración del plan de acción específico, fijando como término 10 días hábiles desde el 11 de agosto de 2023 y **(iv)** Entre otras cosas, dispuso que “todos los contratos originados, así como el acto administrativo que la decreta, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos de las actuaciones y pruebas de los hechos, deberán remitirse a la Contraloría Departamental de San Andrés, Providencia y Santa Catalina”

Finalmente indica que el día 03 de octubre de 2023, fue publicado en la plataforma SECOP II un contrato de suministro por la modalidad de contratación directa cuyo objeto contractual consistió en contratar el suministro de materiales de construcción en el marco del Plan Específico de Acción del Decreto No. 0586 del 11 de agosto de 2023 *"Por el cual se declara una situación de Calamidad Pública debido a los efectos adversos ocasionados por el Cambio Climático"*

- De la medida cautelar

La parte actora en el escrito de demanda eleva solicitud de suspensión provisional del Decreto 0586 de 2023, a través del cual se decretó calamidad pública en el territorio del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, fundado en los argumentos que a continuación se sintetizan así.

Asevera que el Decreto 0586 de 2023 está incurso en las causales de nulidad por infracción de las normas en que deben fundarse y falta de motivación, toda vez que (i) el Decreto 0586 de 2023 desatiende los criterios para la declaratoria de calamidad pública establecidos en el artículo 59 de la Ley 1523 de 2012, así como la definición propia de calamidad pública establecida en el artículo 58 de la mencionada norma y ii) se presenta una aplicación indebida o error por aplicación indebida, debido a



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

AUTO No. 113

SIGCMA

que el decreto dispone una vigencia de la calamidad pública por un (01) año, a pesar de que el artículo 64 de la Ley 1523 de 2012 establece un término para retornar a la normalidad que no podrá exceder de seis (06) meses, lo que a su parecer tiene un efecto inmediato sobre las funciones del Consejo Territorial del Riesgo, pues al señalar un término mayor al permitido por la ley, limita o hace nugatorias las funciones de este Consejo que podría antes de los seis meses, conceptuar la normalidad o no, y no siendo suficiente también señala que este Consejo podrá reunirse solamente cumplidos once meses desde el decreto de la calamidad pública.

Respecto a la urgencia de la medida solicitada, señala que se funda en la necesidad de garantizar los efectos de una eventual sentencia, y se respeten los derechos al debido proceso y acceso a la administración de justicia como demandante, toda vez que ya se ha empezado a ejecutar contratos basados en este decreto excepcionando la regla general de licitación pública.

En cuanto a las causales de nulidad alegadas, la parte actora las argumenta en síntesis de la siguiente manera:

Falta de motivación del Decreto 0586 de 2023

Inicia manifestando que el Decreto 0586 de 2023 en uno de los párrafos de la parte considerativa señala lo siguiente:

“Que la declaración de calamidad pública con el fin de mitigar los riesgos eminentes por efectos adversos del continuo cambio climático en San Andrés Isla, de acuerdo con la Ley 1523 de 2012 de gestión del riesgo de desastres, puede justificarse por varios motivos. El Cambio Climático representa una amenaza significativa para la población, la infraestructura y el medio ambiente de la Isla. Puede provocar la pérdida de playas, daños a viviendas y edificios cercanos a la costa, así como la degradación de los ecosistemas marinos y costeros.”

Como supuestos de hecho que fundamenta la declaratoria de calamidad pública indica lo siguiente:



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

AUTO No. 113

SIGCMA

- Temporada de Huracanes 2023, debido a que “El Departamento (...), ha sufrido ya algunas afectaciones por las fuertes lluvias como consecuencia de la temporada de huracanes 2023, que se inició el 15 de mayo (...)” Además, “Se han reportado daños significativos en viviendas, negocios, vías y otras infraestructuras, que ponen en riesgo la vida y el bienestar de la población”
- Aumento de la erosión costera en diversos lugares de la Isla de San Andrés, debido a que “Además de la evidente preocupación por la erosión costera presentada en el sector de Spratt Bight, se suma la preocupación por el aumento de este fenómeno en las playas de Sound Bay, el cual se refiere al desgaste y pérdida gradual de la línea costera debido a factores como el oleaje, las corrientes marinas, los cambios en los niveles del mar, la actividad humana y la falta de sedimentación natural. En el caso específico de Sound Bay, varios factores pueden contribuir a la erosión costera, entre los que se identifica el continuo cambio climático reflejado en el aumento en la intensidad de las tormentas y los huracanes, que pueden generar olas más grandes y poderosas que erosionan las playas. La falta de vegetación costera, como manglares y dunas, también puede agravar el problema, ya que estas plantas ayudan a estabilizar el suelo y retener los sedimentos”.
- Deterioro en el Ecosistema, debido al “(...) gran deterioro de varias motonaves ubicadas en el muelle departamental, las cuales representan un riesgo inminente para el ecosistema marino. (...) al estar en temporada de ciclones tropicales del año 2023, que inició el pasado 15 de mayo, y que pone en riesgo la integridad de las embarcaciones, que se encuentran deterioradas y vulnerables. Si estas fueran impactadas por los fuertes vientos propios de esta temporada, podrían volcarse, hundirse total o parcialmente o liberar sustancias oleosas nocivas para el ecosistema, causando un daño irreparable a nuestro patrimonio natural”. “

A juicio del ciudadano accionante, la motivación establecida en la parte considerativa del Decreto 0586 de 2023 es precaria e insuficiente, porque la justificación o fundamentación dada por la autoridad administrativa para tomar esa decisión no es adecuada y no cumple con los requisitos legales establecidos.



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

AUTO No. 113

SIGCMA

El ciudadano demandante continuando con su argumentación para la solicitud de decreto de la medida cautelar sostiene que el Decreto 0586 de 2023, señala como causa para declarar la situación de calamidad pública “mitigar los riesgos eminentes por efectos adversos del continuo cambio climático en San Andrés Isla”, y que el acto demandado, a su vez, cita a la Corte Constitucional en Sentencia C-210 de 2020 que sobre la calamidad pública sostuvo que “ (...) alude a un evento o episodio traumático, derivado de causas naturales o técnicas, que altera gravemente el orden económico, social o ecológico, y que ocurre de manera imprevista y sobreviniente.”

A lo anterior, agrega que la Ley 1523 de 2012, que es la columna vertebral de cualquier decreto que declare una situación de calamidad pública, la define como en el artículo 58 en los siguientes términos:

“Para los efectos de la presente ley, se entiende por calamidad pública, el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al distrito, municipio, o departamento ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción.”

Conforme a lo anterior, sostiene que existe calamidad pública cuando:

- a.** Ocurre un evento o unos eventos naturales, técnico o antropogénicos, evento que según la Corte es a todas luces traumático.
- b.** Que ese o esos eventos son imprevistos y sobrevinientes.
- c.** Que ese evento o eventos se encuentra con una previa situación de vulnerabilidad.
- d.** El o los eventos sumados al estado de vulnerabilidad, producen una grave alteración al orden económico, social o ecológico.
- e.** Los efectos causados requieren respuesta, rehabilitación y reconstrucción según sea el caso.



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

AUTO No. 113

SIGCMA

En este orden, indica que el cambio climático no es un evento imprevisto ni sobreviniente en el sentido de que ha sido objeto de investigación científica y observación durante décadas. El cambio climático se refiere a los cambios a largo plazo en los patrones climáticos globales, y estos cambios han sido objeto de estudio y monitoreo durante mucho tiempo.

En cuanto a los efectos adversos del cambio climático que señala el decreto sostiene los siguientes:

“

I. Temporada de huracanes 2023.

Señala que un huracán es efectivamente un evento natural que resultaría traumático y las Islas ya lo han padecido antes. b. La temporada de huracanes no es un evento imprevisto ni sobreviniente. Los huracanes son fenómenos meteorológicos que se forman a partir de condiciones específicas en el océano y la atmósfera, y los científicos pueden prever su desarrollo y trayectoria con suficiente antelación.

II. La erosión costera.

Sostiene que la erosión costera no se considera un evento imprevisto ni sobreviniente. Es un proceso gradual y natural que resulta de una serie de factores que pueden incluir el cambio climático, la falta de vegetación costera, el oleaje, las corrientes marinas, los cambios en los niveles del mar, la actividad humana y la falta de sedimentación natural. Estos factores pueden interactuar de manera compleja y contribuir a la erosión de las playas y las costas con el tiempo.

III. Deterioro del ecosistema.

En la actualidad esas motonaves ubicadas en el muelle departamental, no se han volcado por efecto de los fuertes vientos de tormentas o de huracanes, pues las lluvias que han ocurrido estos meses no han tenido tal envergadura, por lo tanto, el deterioro del ecosistema que produciría este hecho no se ha consumado.”

A juicio del actor, ninguno de los efectos adversos producto del cambio climático que fueron argumentados como las razones o supuestos de hecho que motivan la declaratoria de la situación de calamidad, se ajustan a los elementos de la definición de la calamidad pública establecida por la ley ni por la jurisprudencia.



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

AUTO No. 113

SIGCMA

Infracción de la norma en que debería fundarse.

En lo que concierne a esta causal, el actor argumenta que el parágrafo del artículo 64 de la Ley 1523 de 2012, establece las reglas que se deben seguir para que una vez ya se haya declarado la situación de calamidad pública, se proceda al retorno a la normalidad, las cuales son:

- I. Previa recomendación del consejo territorial correspondiente.
- II. El gobernador mediante decreto declarará el retorno a la normalidad y dispondrá en el mismo cómo continuarán aplicándose las normas especiales habilitadas para la situación.
- III. El término para la declaratoria de retorno a la normalidad no podrá exceder de seis (6) meses para la declaratoria de calamidad pública.

Podrá prorrogarse por una vez y hasta por el mismo término previo concepto favorable del consejo territorial.

El actor explica que al decretarse la situación de calamidad pública por un periodo de un (01) año, se puede evidenciar que el Decreto 0586 de 2023 va en contravía directa de lo que dispone la ley 1523 de 2012, en la cual debería fundarse, por lo tanto, o se trata de una falta de aplicación de la Ley o de una indebida aplicación. Agrega que la dada la naturaleza de la nulidad simple y, concretamente, de la posibilidad de solicitar medidas cautelares es dotar a la ciudadanía de la posibilidad de disparar el control judicial a la administración de una forma adecuada y efectiva, mediante el ejercicio de hacer control al poder.

III. CONSIDERACIONES

- PROBLEMA JURÍDICO

Corresponde a la Sala en esta ocasión, analizar si hay lugar al decreto de la medida cautelar solicitada, consistente en la suspensión provisional de los efectos jurídicos del Decreto 0586 de 2023 a través del cual se decretó calamidad pública en el territorio del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina por el término de un (1) año.



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

AUTO No. 113

SIGCMA

- Consideraciones preliminares sobre las medidas cautelares

La Ley 1437 de 2011 consagró un amplio sistema de medidas cautelares que pueden ser adoptadas a petición de parte en el procedimiento contencioso administrativo, para *“proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia”*. Con ellas se concreta la garantía de efectividad de la eventual sentencia favorable a las pretensiones de la demanda, sin que su adopción constituya un prejuzgamiento.

Es así que el artículo 229 de dicha normatividad, consagra la procedencia y alcance de las medidas cautelares en los siguientes términos:

ARTÍCULO 229. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

PARÁGRAFO. <Aparte tachado INEXEQUIBLE> Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos ~~y en los procesos de tutela~~ del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.

ARTÍCULO 230. CONTENIDO Y ALCANCE DE LAS MEDIDAS CAUTELARES. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.
2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.
3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.
4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.
5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.



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

AUTO No. 113

SIGCMA

PARÁGRAFO. Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente.

De conformidad con las disposiciones ya referidas, para la procedencia de las medidas cautelares, se requiere el cumplimiento de los siguientes requisitos: a) que se trate de un proceso declarativo, b) que sea a solicitud de parte, excepcionalmente podrá declararse oficiosamente cuando se trate de la protección de derechos fundamentales o colectivos y c) que tenga relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.

Ahora bien, tratándose de la suspensión provisional de un acto administrativo y siguiendo lo dispuesto en el artículo 231 del C.P.A.C.A., esta procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.

“ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:



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

AUTO No. 113

SIGCMA

- a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
- b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.”

- De la suspensión provisional del acto administrativo.

Tanto la doctrina como la jurisprudencia enseñan que la suspensión provisional de un acto administrativo es una medida cautelar que pretende la cesación temporal de los efectos del acto administrativo como una medida previa en el trámite del proceso contencioso administrativo, con el objeto de que el acto no surta sus efectos jurídicos hasta que se defina el litigio sobre su legalidad.

Sobre las medidas cautelares y los requisitos para su procedencia, el Consejo de Estado enseña:

22. De las normas antes analizadas se desprende, que los requisitos para decretar las medidas cautelares se pueden clasificar en tres categorías, a saber: **(i)** requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole formal, **(ii)** requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole material, y **(iii)** requisitos de procedencia específicos. Veamos:

6.3.1.- Requisitos de Procedencia, Generales o Comunes de Índole Formal. La Sala los denomina «generales o comunes» porque se exigen para todas las medidas cautelares; y son de «índole formal», en la medida que solo requieren una corroboración de aspectos de forma y no un análisis valorativo. Entonces, los requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole formal, son: **(1)** debe tratarse de procesos declarativos o en los que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo; **(2)** debe existir solicitud de parte debidamente sustentada en el texto de la demanda o en escrito separado, excepto en los casos de los procesos que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos donde opera de oficio.

6.3.2.- Requisitos de Procedencia Generales o Comunes de Índole Material. La Sala los denomina «generales o comunes» porque se exigen para todas las medidas cautelares; y son de «índole material», en la medida que exigen por parte del juez un análisis valorativo. Entonces, los requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole material, son: **(1)** que la medida cautelar solicitada debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia; y **(2)** que la medida cautelar solicitada debe tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.



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

AUTO No. 113

SIGCMA

23. Respecto del primer requisito de procedencia, general o común, de índole material, esto es, que la medida cautelar solicitada debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso, la Sala aclara, que el «objeto del proceso», desde un primer nivel de significación, que se corresponde con la teoría procesalista clásica, es la materia o cuestión del litigio, el «thema decidendi» que se somete a consideración de la jurisdicción, e involucra, no sólo las pretensiones, sino que también hace referencia a los hechos, normas y pruebas en que estas se fundan.

24. Ahora bien, desde un punto de vista constitucional de aplicación del principio de primacía del derecho sustancial, el «objeto del proceso», y en general «de todo proceso que se adelanta ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo», también comprende, en armonía con el artículo 103 de la Ley 1437 de 2011, la finalidad de asegurar la «efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la Ley y la preservación del orden jurídico». Dicho de otro modo, el objeto de todo proceso judicial es en últimas, garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales. En ese sentido, el decreto y ejecución de una medida cautelar también debe conciliarse con el postulado superior relativo al respeto de los derechos fundamentales de las personas, siempre que estos no estén en discusión, aclara la Sala.

25. Así pues, es claro para la Sala, que el juez contencioso debe evaluar con especial cuidado si la medida cautelar solicitada en verdad está orientada a garantizar el objeto del proceso, puesto que, al ordenar su decreto, también se pueden lesionar las prerrogativas fundamentales de los perjudicados con las medidas cautelares. Ante tales circunstancias, las autoridades judiciales deben propender por aplicar las normas pertinentes al caso concreto, de manera tal que logre el menor perjuicio posible a los derechos fundamentales, siempre que estos no estén en discusión, se reitera.

26. Finalmente, ya para agotar lo que tiene que ver con el primer requisito de procedencia, general o común, de índole material, la Sala precisa que respecto de la exigencia de que la medida cautelar solicitada esté orientada a garantizar la efectividad de la sentencia, ello se explica en razón de que con las cautelas se busca asegurar el cumplimiento de las decisiones del juez, es decir, que propenden por la seriedad de la función jurisdiccional, y por esta vía, guardan relación directa con los derechos fundamentales de acceso a la administración de justicia y de tutela judicial efectiva, en la medida que con las medidas cautelares también se asegura que las decisiones de los jueces sean ejecutadas y cumplidas.

6.3.3.- Requisitos de Procedencia Específicos de la Suspensión Provisional de los efectos del acto administrativo. La Sala los denomina «requisitos de procedencia específicos» porque se exigen de manera particular para cada una de las diferentes medidas cautelares enlistadas, a modo enunciativo, en la Ley 1437 de 2011. Entonces, en cuanto a los requisitos de procedencia específicos, si se pretende la medida cautelar de



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

AUTO No. 113

SIGCMA

suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado – medida cautelar negativa-, se deben tener en cuenta otras exigencias adicionales que responden al tipo de pretensión en el cual se sustente la demanda así: (a) si la demanda tiene únicamente la pretensión de nulidad del acto administrativo demandado, se debe verificar que exista una violación de las normas superiores invocadas, tras confrontar el acto demandado con estas o con las pruebas aportadas con la solicitud; y (b) si la demanda además de la nulidad del acto administrativo pretende el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios, además de verificarse que exista una violación de las normas superiores invocadas debe probarse al menos sumariamente la existencia de los perjuicios.¹

- CASO CONCRETO

El Despacho a continuación estudiará el cumplimiento de los requisitos de procedencia de la medida cautelar, iniciando por los generales o comunes de índole formal.

Requisitos de procedencia generales o comunes de índole formal.

En relación con estos, se observa que la solicitud de medida cautelar se efectuó en el marco de un proceso declarativo de los que conoce la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. También se constata que la medida cautelar fue solicitada en el cuerpo de la demanda y está sustentada expresando los motivos por los cuales se debe suspender el acto administrativo acusado.

Siguiendo con la línea de estudio de las medidas cautelares propuesta por el Consejo de Estado, ahora corresponde revisar los requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole material.

Requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole material.

Como se explicó citando la jurisprudencia del Consejo de Estado, el primer requisito de procedencia, general o común, de índole material, para decretar cualquier medida cautelar en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, es que la cautela solicitada persiga de manera necesaria y directa: (i) proteger el objeto del proceso, (ii) garantizar la efectividad de la sentencia y (iii) la medida cautelar solicitada debe tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda.

¹ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Segunda Subsección B. Auto del 7 de febrero de 2019. Expediente:05001-23-33-000-2018-00976-01 (5418-2018).



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

AUTO No. 113

SIGCMA

Para la Sala es claro que el objeto del proceso consiste en la nulidad del Decreto 0586 de 2023 a través del cual se decretó calamidad pública en el territorio del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, al considerar que dicho acto administrativo se encuentra incurso en las causales de nulidad denominadas “*falta de motivación*” y “*violación de las normas en que debía fundarse*”, que no es más que la defensa de la legalidad y preservación del orden jurídico en abstracto.

En lo que concierne al requisito de garantizar la efectividad de la sentencia, considera el Despacho que la medida cautelar solicitada es procedente, toda vez que teniendo en cuenta que los procesos judiciales tienen unas etapas que deben surtir lo cual puede ser en algunas ocasiones extendidas en el tiempo, es factible que los efectos de la sentencia al momento de ser proferida en caso que salgan adelante las pretensiones del actor sean inocuas, teniendo en cuenta que tal como lo indica el demandante es posible que se empezaron a ejecutar contratos fundado en este decreto excepcionando la regla general de licitación pública².

Finalmente, debe decirse que la cautela solicitada efectivamente guarda relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda, toda vez que lo que se persigue es sacar del ordenamiento jurídico el acto administrativo acusado, para que el mismo no produzca efectos jurídicos.

Requisitos de procedencia específicos de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo

Teniendo en cuenta que la demanda tiene únicamente la pretensión de nulidad del acto administrativo demandado, corresponde verificar la existencia de una violación de las normas superiores invocadas, tras confrontar el acto demandado con estas o con las pruebas aportadas con la solicitud.

En este orden se tiene lo siguiente:

² Ver folios 119 al 154 del documento 002 demanda del expediente digital.



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

AUTO No. 113

SIGCMA

El gobernador (E) del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina expidió el Decreto No. 0586 del 11 de agosto de 2023, por el cual se declara una situación de calamidad pública debido a los efectos adversos ocasionados por el cambio climático.

Como fundamento de la declaratoria de calamidad, la administración expuso entre otros los siguientes argumentos:

Que en sesión extraordinaria del Consejo Departamental de Gestión de Riesgos realizada el 3 de Agosto 2023, se expuso la situación actual y evidente del Archipiélago, con respecto a la problemática de los efectos adversos del cambio climático en el Departamento, así:

- **“Temporada de Huracanes 2023:** El Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, ha sufrido ya algunas afectaciones por las fuertes lluvias como consecuencia de la temporada de huracanes 2023, que se inició el 15 de mayo. Estas afectaciones son cada vez mayores y más graves, debido a los efectos del cambio climático, que intensifica la frecuencia y la magnitud de estos fenómenos naturales. Se han reportado daños significativos en viviendas, negocios, vías y otras infraestructuras, que ponen en riesgo la vida y el bienestar de la población.
(...) Dado lo anterior, se hace necesario tomar medidas urgentes para prevenir, mitigar y responder a esta situación de emergencia, dentro de las cuales se propone la urgente construcción de por lo menos dos (2) Refugios Temporales que garanticen la seguridad, alojamiento y dignidad de las personas que se pudieran ver afectadas por algún desastre natural.”
- **Aumento en la Erosión Costera en diversos lugares en la isla de San Andrés:** “Además de la evidente preocupación por la Erosión costera presentada en el sector de Spratt Bight, se suma la preocupación por el aumento de este fenómeno en las playas de Sound Bay, el cual se refiere al desgaste y pérdida gradual de la línea costera debido a factores como el oleaje, las corrientes marinas, los cambios en los niveles del mar, la actividad humana y la falta de sedimentación natural. En el caso específico de Sound Bay, varios factores pueden contribuir a la erosión costera, entre los que se identifica el continuo cambio climático reflejado en el aumento en la intensidad de las tormentas y los huracanes, que pueden generar olas más grandes y poderosas que erosionan las playas. La falta de vegetación costera, como manglares y dunas, también puede agravar el problema, ya que estas plantas ayudan a estabilizar el suelo y retener los sedimentos.
Es importante destacar que cualquier intervención debe considerar el equilibrio ecológico y los impactos a largo plazo en el medio ambiente. Además, la participación y cooperación de las comunidades internacionales, las autoridades locales y nacionales, y colaboración de científicos y expertos en el tema son fundamentales para encontrar soluciones sostenibles y adaptadas a las necesidades específicas de Sound Bay y el archipiélago en general.”

FO-AP-GD-05 V:02

Pág. 3 de 5



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

AUTO No. 113

SIGCMA

Página 4 de 5: "Continuación Decreto No. 0586 de 11 AGO 2023"

Deterioro en el Ecosistema: Se informa sobre el gran deterioro de varias motonaves ubicadas en el Muelle Departamental, las cuales representan un riesgo inminente para el ecosistema marino.

(...) "Se hace evidente la gravedad de la situación al estar en la temporada de ciclones tropicales del año 2023, que inició el pasado 15 de mayo, y que pone en riesgo la integridad de las embarcaciones, que se encuentran deterioradas y vulnerables. Si estas fueran impactadas por los fuertes vientos propios de esta temporada, podrían volcarse, hundirse total o parcialmente o liberar sustancias oleosas nocivas para el ecosistema, causando un daño irreparable a nuestro patrimonio natural."

(...) "Adicionalmente a lo anterior, se informó sobre el desafío que enfrenta la Isla de Providencia para gestionar adecuadamente los residuos no orgánicos, los cuales pueden contaminar el suelo, el agua, el aire, afectando la salud de las personas y de los ecosistemas marinos y terrestres, además de alterar la belleza paisajística y el atractivo de la isla. Por lo que, se hace necesario la pronta remoción de dichos residuos."

Que la declaración de calamidad pública con el fin de mitigar los riesgos eminentes por efectos adversos del continuo Cambio Climático en San Andrés Islas, de acuerdo con la Ley 1523 de 2012 de gestión del riesgo de desastres, puede justificarse por varios motivos. El Cambio Climático representa una amenaza significativa para la población, la infraestructura y el medio ambiente de la isla. Puede provocar la pérdida de playas, daños a viviendas y edificios cercanos a la costa, así como la degradación de los ecosistemas marinos y costeros.

Que, aunado a lo anterior, puede tener un impacto negativo en la economía local, ya que San Andrés Islas depende en gran medida del turismo y las actividades relacionadas con la costa. La disminución de las playas y la degradación del entorno marino pueden afectar la atracción de visitantes y poner en riesgo la sostenibilidad de sectores como el hotelaría, la gastronomía y el turismo recreativo.

Que la declaración de calamidad pública permitiría movilizar recursos y adoptar medidas urgentes para mitigar los efectos de la erosión costera. Esto podría incluir la implementación de proyectos de construcción de defensas costeras, la realización de estudios técnicos para evaluar las causas y consecuencias de la erosión, y la ejecución de campañas de sensibilización y educación para la comunidad.

Que, la declaración de calamidad pública en San Andrés Islas estaría justificada para proteger a la población, preservar la infraestructura y el medio ambiente, así como salvaguardar la economía del Archipiélago. Esto permitiría una respuesta más efectiva y coordinada para hacer frente a los desafíos planteados por este fenómeno.

Finalmente, se tiene que el mencionado decreto dispuso, entre otras decisiones, la declaratoria de calamidad pública por un periodo de (1) año, y que vencido el término de 11 meses el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres del Departamento Archipiélago deberá evaluar las condiciones que propiciaron la declaratoria de calamidad con la finalidad de conceptuar si decreta el retorno a la normalidad o se prorroga la misma.

Conforme lo expuesto, procede analizar si el Decreto 0586 de 2023 vulnera el artículo 64 de la Ley 1523 de 2012 al establecer (i) la declaratoria de calamidad pública por un periodo de (1) año y (ii) supeditar la evaluación las condiciones que propiciaron la declaratoria de calamidad con la finalidad de conceptuar si decreta el retorno a la normalidad o se prorroga la misma por parte del Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres del Departamento Archipiélago al vencimiento del término de 11 meses.



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

AUTO No. 113

SIGCMA

La Ley 1523 de 2012, por medio de la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones, establece en el artículo 57:

ARTÍCULO 57. DECLARATORIA DE SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA. Los gobernadores y alcaldes, previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, podrán declarar la situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción. Las declaratorias de h <sic> situación de calamidad pública se producirán y aplicarán, en lo pertinente, de conformidad con las reglas de la declaratoria de la situación de desastre.

En cuanto al término para la declaratoria del retorno a la normalidad, que es uno de los puntos de debate planteados por el actor, el artículo 64 de la Ley 1523 de 2012 dispone:

ARTÍCULO 64. RETORNO A LA NORMALIDAD. El Presidente de la República, previa recomendación del Consejo Nacional, decretará que la situación de desastre ha terminado y que ha retornado la normalidad. Sin embargo, podrá disponer en el mismo decreto que continuarán aplicándose, total o parcialmente, las normas especiales habilitadas para la situación de desastre, durante la ejecución de las tareas de rehabilitación y reconstrucción. Cuando se trate de declaratoria de situación de calamidad pública, previa recomendación del consejo territorial correspondiente, el gobernador o alcalde, mediante decreto, declarará el retorno a la normalidad y dispondrá en el mismo cómo continuarán aplicándose las normas especiales habilitadas para la situación de calamidad pública, durante la ejecución de las tareas de rehabilitación y reconstrucción y la participación de las entidades públicas, privadas y comunitarias en las mismas.

PARÁGRAFO. El término para la declaratoria de retorno a la normalidad no podrá exceder de seis (6) meses para la declaratoria de calamidad pública y de doce (12) meses para la declaratoria de situación de desastre, en estos casos, podrá prorrogarse por una vez y hasta por el mismo término, previo concepto favorable del Consejo Nacional o territorial, para la gestión del riesgo, según el caso. Los términos comenzarán a contarse a partir del día siguiente de la expedición del decreto presidencial o del acto administrativo que declaró la situación de desastre o calamidad pública. (Subrayas del Despacho)

Conforme a la norma citada, es claro que el término para la declaratoria de retorno a la normalidad no podrá exceder de seis (6) meses para el caso de la declaratoria de calamidad pública. Efectuada la confrontación de la norma citada con el decreto objeto de revisión - Decreto 0586 de 2023-, se observa que este último desbordó en gran medida el límite temporal que consagra la norma, trasgrediendo de forma palmaria la norma citada, norma que fundamenta la competencia del Consejo Nacional o territorial, para la gestión del riesgo de analizar lo concerniente al retorno a la normalidad o por el contrario, conceptuar la necesidad de la prórroga de la declaratoria.



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

AUTO No. 113

SIGCMA

La confrontación normativa efectuada muestra que el ente territorial *motu proprio* extendió el término para la declaratoria de retorno a la normalidad luego de la declaratoria de calamidad pública y para el efecto, estableció el término de 11 meses, contrariando *prima facie* la norma contenida en el parágrafo del artículo 64 es clara en disponer que el término de seis (6) meses no podrá excederse.

Adicionalmente, el demandante señala que resulta pertinente decretar la medida cautelar a fin de que no continúe desplegando sus efectos dado que se conoce que ya se suscribió un contrato omitiendo el cumplimiento del trámite licitatorio mediante “contratación express sin sustento legal” circunstancia que este Despacho debe considerar, dado que el no decreto de la medida cautelar podría auspiciar la concreción de riesgo de daños en materia del cumplimiento de normas que rigen los procedimientos contractuales que deben surtirse en circunstancias de normalidad, con lo que se podría ver afectada la efectividad de la sentencia que resuelva el asunto en estudio.

En este punto, el Despacho estima necesario precisar que la declaratoria de suspensión provisional del Decreto 0586 de 2023 de ninguna manera limita las facultades de la autoridad departamental competente para que las ejercite, en caso de que ocurran eventos que correspondan con los supuestos fácticos establecidos en la Ley 1523 de 2012 para la declaratoria de situación de desastre o de calamidad pública, porque se presenten eventos naturales o antropogénicos que generen “una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad, que exige al Estado y al sistema nacional ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción” o porque se presenten eventos o episodios traumáticos que causan daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población en el respectivo territorio que exige ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción.

Con fundamento en lo expuesto, el Despacho encuentra que, preliminarmente, el acto acusado contraviene la norma contenida en el parágrafo del artículo 64 de la Ley 1523 de 2012, razón por la cual se accederá a la medida cautelar de urgencia deprecada.



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

AUTO No. 113

SIGCMA

En mérito de lo expuesto se,

RESUELVE:

PRIMERO: DECRETAR MEDIDA CAUTELAR consistente en ordenar la suspensión provisional del Decreto 0586 de 2023 a través del cual se decretó calamidad pública en el territorio del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, por las razones consignadas en esta providencia judicial.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

NOEMÍ CARREÑO CORPUS
Magistrada

Noemi Carreño Corpus
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional
Contencioso 003 Administrativa
Tribunal Administrativo De San Andres - San Andres

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: **677c20951bbf52a447995998ec8cfae86c5906c765f29a193034d160e69475ba**
Documento generado en 25/10/2023 10:32:53 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>