

**DEPARTAMENTO DE SAN ANDRES - Aunque cumple funciones municipales por su régimen especial no puede desconocer el Código Departamental sobre debates de las ordenanzas / ORDENANZAS - Sujeción a tres debates en tres días distintos / EXPEDICION IRREGULAR - Nulidad de Ordenanza de la Asamblea por no dar tres debates**

La circunstancia de que el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, cumpla entre otras, funciones municipales, mientras se crean los municipios, según lo preceptúa el artículo 8º de la Ley 47 de 1993, en modo alguno significa que al expedir ordenanzas de alcance Departamental la Asamblea no esté obligada a observar el Código de Régimen Departamental (Decreto 1222 de 1986). Una cosa es el régimen especial del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y otra bien distinta es la normativa aplicable a los debates que deben surtir los proyectos de Ordenanza para que la Asamblea las expida válidamente. Atendido el contenido normativo del acto acusado, no se remite a duda que al expedirlo la Asamblea fungió como corporación administrativa del Departamento (arts. 299 y 209 CP) y ejerció la atribución de «autorizar al gobernador para celebrar contratos, conferida por el numeral 9º del artículo 300 ibídem. Se descarta así que fuesen aplicables los 2 debates, pues el Reglamento los prevé para cuando la Asamblea ejerce las funciones de Concejo de la Isla de San Andrés. Fuerza es, entonces, concluir que al tramitar el proyecto que culminó con la expedición de la Ordenanza acusada, la Asamblea estaba obligada a observar el artículo 75 del Código de Régimen Departamental (Decreto 1222 de 1986) y que conforme lo exige su artículo 75, debió someterlos a tres (3) debates en tres (3) días distintos. Hizo bien el Tribunal al anular, por expedición irregular, la ordenanza acusada. Según quedó analizado, el artículo 75 del Código de Régimen Departamental, que ordena aprobar los proyectos de ordenanza en tres (3) debates surtidos en tres (3) días distintos, es aplicable a la Asamblea del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION PRIMERA**

**Consejero ponente: CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE**

Bogotá D.C., veintiocho (28) febrero de dos mil ocho (2008)

**Radicación número: 88001-23-31-000-2001-00048-02(7867)**

**Actor: GREGORIO MORALES ZAMBRANO**

**Demandado: DEPARTAMENTO ARCHIPIELAGO DE SAN ANDRES,  
PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA**

**Referencia: APELACION SENTENCIA**

Se resuelve el recurso de apelación interpuesto por la apoderada judicial del ente territorial demandado contra la sentencia del 31 de marzo de 2003, del Tribunal Administrativo de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, estimatoria de las pretensiones de la demanda.

## I. ANTECEDENTES

### 1. LA DEMANDA

El ciudadano GREGORIO MORALES ZAMBRANO, en ejercicio de la acción instituida en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, solicitó la nulidad de la Ordenanza 012 de 2000 (11 de noviembre) por la cual la Asamblea «*faculta al Gobernador del Departamento para celebrar un acuerdo de reestructuración de pasivos conforme a la Ley 550 de 1999*» cuyo texto es como sigue:

«Ordenanza 012 de 2000  
(noviembre 11)

«Por la cual se faculta al señor Gobernador del Departamento para celebrar un acuerdo de reestructuración de pasivos conforme a la ley 550 de 1990.

LA ASAMBLEA DEL DEPARTAMENTO  
ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y  
SANTA CATALINA, en uso de sus atribuciones  
constitucionales y legales,  
ORDENA:

ARTÍCULO PRIMERO: Autorizar al señor Gobernador del Departamento para celebrar con los acreedores del Departamento ARCHIPIÉLAGO DE SAN ANDRÉS, PROVIDENCIA Y SANTA CATALINA, un acuerdo de Reestructuración, cumpliendo con lo establecido en la ley 550 de 1999.

ARTÍCULO SEGUNDO: Facultar al Señor Gobernador para realizar las operaciones presupuestales necesarias para dar cumplimiento a ese (sic) acuerdo.

ARTÍCULO TERCERO: Facultar al Señor Gobernador para realizar cruces de cuenta y como sistema de pago, entre las acreencias de los acreedores del Departamento y el valor de los Impuestos, Tasas, y Contribuciones administradas por éste.

ARTÍCULO CUARTO: Estas facultades se otorgan por cuatro (4) meses contados a partir de la fecha en que queden definidos los derechos de voto.

ARTÍCULO QUINTO: La presente Ordenanza deroga todas las que la sean contrarias.

ARTÍCULO SEXTO: la presente Ordenanza rige a partir de la fecha de su Sanción y Promulgación.»<sup>1</sup>

## **2. NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN**

El actor estima violados los artículos 310 de la Constitución Política y 75 del Decreto 1222 de 1986 (Código de Régimen Departamental).

Manifiesta que del régimen especial a que está sujeto el Departamento según el artículo 310 CP, no se sigue que el trámite a que se sujeta la Asamblea para aprobar las Ordenanzas sea el contemplado en el régimen municipal. Lo que el artículo 4º. de la Ley 47 de 1993 establece es que cumple funciones municipales mientras los municipios se crean en la isla de San Andrés.

Sostiene que la expedición del acto acusado fue irregular pues la Asamblea violó, por falta de aplicación, el artículo 75 del Decreto 1222 de 1986 que para aprobar una Ordenanza exige tres (3) debates, celebrados en tres (3) días distintos

A ese fin, acompañó constancia de 6 de julio de 2001 en que la Secretaría General de la Asamblea Departamental certificó que la Ordenanza 012 de 2000 (11 de noviembre) se discutió en dos (2) debates, los días 10 y 11 de noviembre de 2000.

## **2. LA CONTESTACIÓN**

La apoderada del ente territorial sostuvo que armonizando el artículo 8º de la Ley 47 de 1993 con la Resolución 02 de 1992, contentiva del Reglamento

---

<sup>1</sup> Publicada en la Gaceta Departamental Año 6. No. 7, noviembre 15 de 2000 FIs 27 a 32.

Interno de la Asamblea se deduce que las Ordenanzas deben sufrir dos debates en la plenaria, no tres.

## **II. LA SENTENCIA APELADA**

El Tribunal anuló el acto acusado por considerar que contrarió el artículo 75 del Decreto 1222 de 1986 toda vez que de acuerdo a la constancia suscrita por el Secretario General de la Asamblea, la Ordenanza fue aprobada tan solo en dos debates reglamentarios, siendo que ha debido surtir tres (3) debates, celebrados en tres (3) días distintos, según lo exige el artículo 75 del Decreto 1222 de 1986, aplicable sin excepciones a las Asambleas Departamentales.

## **III. EL RECURSO DE APELACIÓN**

3.1. La apoderada judicial del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina sostuvo que el Tribunal pasó por alto su naturaleza jurídica especial a cuya luz no basta confrontar los dos debates que surtió la Ordenanza 012 de 2000 con el artículo 75 del Decreto 1222 de 1986.

Expone que San Andrés, Providencia y Santa Catalina es un departamento con un municipio integrado, que el Gobernador hace las veces de Alcalde y la Asamblea las de Concejo Municipal para los actos administrativos que se expidan y tengan sus efectos jurídicos sobre la isla de San Andrés, según el artículo 310 de la Constitución Política y los artículos 5º y 8º de la Ley 47 de 1993. Considera que la Ordenanza 012 de 11 de noviembre de 2000 no debió prestarse a confusión ya que por su naturaleza es un Acuerdo Municipal.

## **IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Cierto es que en desarrollo del artículo 310 CP el Congreso de la República expidió la Ley 47 de 1993 «por la cual se dictan normas especiales para la organización y el funcionamiento del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina» y que en virtud de lo preceptuado en

sus artículos 4º y 8º , sus autoridades ejercen funciones municipales en la Isla de San Andrés mientras en esta no se creen los municipios. Estas normas disponen:

«Artículo 4º.- Funciones. Las funciones del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina serán las siguientes:

- a) Como entidad territorial: Ejercer conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad las competencias atribuidas a las entidades territoriales y en especial al Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina;
- b) Como Departamento: Ejercer de manera autónoma la administración de los asuntos seccionales, la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio; así como también las funciones de coordinación complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y el Municipio y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las Leyes;
- c) Como zona de libre comercio: Ejercer funciones de administración, coordinación, control y regulación del ingreso y salida de mercancías importadas al territorio del Departamento, de acuerdo con lo establecido por la Ley, sin perjuicio de las que la Ley le asigna a la Dirección General de Aduanas y de conformidad con los convenios de que trata el artículo 18 de la presente Ley;
- d) Ejercer las funciones especiales que, en materia administrativa, de inmigración, de control de la densidad poblacional, de regulación del uso del suelo, de enajenación de bienes inmuebles, de preservación del medio ambiente, de control fiscal, de comercio exterior, de cambios, financieras y de fomento económico, establezca la Ley;
- e) Participar en la elaboración y coordinar la ejecución de los planes y programas nacionales de desarrollo económico y social, de obras públicas y de adecuación de la infraestructura turística y financiera, que tenga relación con el departamento;
- f) Adoptar de acuerdo con la Ley los planes y programas de desarrollo económico y social, de obras públicas y de adecuación de la infraestructura financiera del departamento;
- g) Adelantar directamente con las entidades territoriales limítrofes de países vecinos de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, incluido el intercambio comercial y la preservación del medio ambiente;

h) Adoptar y desarrollar las medidas necesarias para el logro de la conservación y preservación de los recursos naturales y del medio ambiente del departamento;

i) Cumplir funciones de reglamentación, administración, coordinación y control del turismo que se desarrolla en el territorio del departamento, mediante la modernización de la infraestructura turística;

j) Lograr la conservación y promoción de la cultura nativa raizal mediante la creación y ejecución de disposiciones tendientes a la protección del patrimonio cultural, tangible e intangible, del departamento;

k) Ejercer funciones administrativas, de coordinación y complementariedad de la acción municipal;

l) Cumplir las demás funciones y prestar los servicios que le señalen la Constitución y la Ley.

[...]

Artículo 8.- Ejercicio de funciones municipales. La Administración Departamental del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, a través del Gobernador y de la Asamblea Departamental, ejercerá las funciones a las que se refiere el artículo 4o. de la presente ley y además las de los municipios, mientras estos no sean creados en la Isla de San Andrés, en desarrollo del principio constitucional de subsidiariedad.

El ejercicio de las funciones de que trata este artículo se hará hasta la creación de los municipios a que hubiere lugar; dentro del territorio de la Isla de San Andrés y en estricto cumplimiento de las disposiciones legales pertinentes.»

La circunstancia de que el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, cumpla entre otras, *funciones municipales*, mientras se crean los municipios, según lo preceptúa el artículo 8º de la Ley 47 de 1993, en modo alguno significa que al expedir ordenanzas de alcance Departamental la Asamblea no esté obligada a observar el Código de Régimen Departamental (Decreto 1222 de 1986).

Una cosa es el régimen especial del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, y otra bien distinta es **la normativa aplicable** a los debates que deben surtir los proyectos de Ordenanza para que la Asamblea las expida válidamente.

Atendido el contenido normativo del acto acusado, no se remite a duda que al expedirlo la Asamblea fungió como corporación administrativa del Departamento (arts. 299 y 209 CP) y ejerció la atribución de «autorizar al gobernador para celebrar contratos, conferida por el numeral 9º del artículo 300 ibídem. Se descarta así que fuesen aplicables los 2 debates, pues el Reglamento los prevé para cuando la Asamblea ejerce las funciones de Concejo de la Isla de San Andrés.

Fuerza es, entonces, concluir que al tramitar el proyecto que culminó con la expedición de la Ordenanza acusada, la Asamblea estaba obligada a observar el artículo 75 del Código de Régimen Departamental (Decreto 1222 de 1986) y que conforme lo exige su artículo 75, debió someterlos a tres (3) debates en tres (3) días distintos. Su texto es como sigue:

«ARTÍCULO 75. Para que un proyecto sea ordenanza debe aprobarse en tres (3) debates, celebrados en tres (3) días distintos.  
.»

Hizo bien el Tribunal al anular, por expedición irregular, la ordenanza acusada. Según quedó analizado, el artículo 75 del Código de Régimen Departamental, que ordena aprobar los proyectos de ordenanza en tres (3) debates surtidos en tres (3) días distintos, es aplicable a la Asamblea del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

#### **FALLA :**

**CONFÍRMASE** la sentencia apelada.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

Se deja constancia que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 28 de febrero de 2008.

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE  
Presidente

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN