



Tribunal Administrativo de Nariño Sala Unitaria de Decisión

MAGISTRADO PONENTE EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS

San Juan de Pasto, jueves, once (11) de junio de dos mil veinte (2020)

INSTANCIA : ÚNICA
MEDIO DE CONTROL : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
RADICACIÓN : 2020 -00418
REFERENCIA : DECRETO N. DA-2020-26 DE 30 DE MARZO DE 2020 DE LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE SAMANIEGO
ASUNTO : DECLARA IMPROCEDENTE MEDIO DE CONTROL

AUTO INTERLOCUTORIO

El Tribunal Administrativo de Nariño en Sala Unitaria, procede a resolver sobre el control inmediato de legalidad iniciado frente al Decreto N. DA-2020-26 del 30 de marzo de abril de 2020, *“Por medio del cual se amplía el período institucional del Gerente de la Empresa Social del Estado “Hospital Lorencita Villegas de Santos” del municipio de Samaniego”*, proferido por el Alcalde Municipal de Samaniego (N), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

I. PARTE DESCRIPTIVA

1. IDENTIFICACIÓN DEL TEMA DE DECISIÓN

1.1. Antecedentes

- (i) El 16 de abril de 2020, se remitió al Tribunal Administrativo de Nariño, el Decreto N. DA-2020-26 del 30 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se amplía el período institucional del Gerente de la Empresa Social del Estado “Hospital Lorencita Villegas de Santos” del municipio de Samaniego”*, expedido por el Alcalde Municipal de Samaniego, con el fin de que se realice el respectivo control inmediato de legalidad.
- (ii) Mediante auto de 17 de abril de 2020, este despacho procedió a avocar conocimiento del mencionado acto y dispuso adelantar el trámite previsto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, ordenando, entre otras cosas, la publicación por el término de 10 días de un aviso a la comunidad en la página web de la Rama Judicial – Medidas Covid 19¹, observándose

¹ <https://www.ramajudicial.gov.co/web/control-de-legalidad-tribunal-administrativo-de-narino/avisos>

únicamente el pronunciamiento de la Gobernación de Nariño y del Ministerio del Interior.

- (iii) Posterior a ello, se corrió el traslado concedido al Ministerio Público para que rinda su concepto, y surtido lo anterior, la Secretaría de la Corporación el 20 de mayo de 2020 pasó el asunto a despacho para que se dicte el respectivo fallo.
- (iv) Encontrándose el asunto para resolver de fondo, este despacho acoge lo decidido por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Nariño, en sesión virtual extraordinaria celebrada el 11 de mayo de 2020, tal como se pasa a explicar.

1.2. Acto sometido a control²

Mediante Decreto N. DA-2020-26 del 30 de marzo de 2020, el Alcalde Municipal de Samaniego (N), en uso de las atribuciones constitucionales y legales, dispuso ampliar el periodo institucional del gerente de la Empresa Social del Estado Hospital Lorencita Villegas de Santos del municipio de Samaniego.

2. INTERVENCIONES

2.1. Gobernación de Nariño³

Solicitó la declaratoria de legalidad del Decreto N. DA-2020-26 del 30 de marzo de 2020, por cuanto fue expedido de acuerdo con las nomas superiores, en desarrollo de los Decretos Legislativos 417 y 491 del 2020 que tienen como finalidad atender de mejor manera la emergencia sanitaria, autorizando la prórroga el periodo institucional de los actuales gerentes de las Empresas Sociales del Estado, puesto que conocen la dinámica de cada Institución, lo cual es útil para atender la situación derivada de la pandemia y a los posibles infectados, sin desatender el resto de servicios.

2.2. Ministerio del interior⁴

Manifestó que dicho Ministerio no tiene competencia para emitir concepto en el presente asunto.

3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO⁵

Solicitó declarar la legalidad el acto bajo estudio, al considerar que la decisión adoptada es conforme al artículo 13 del Decreto Ley 491 del 2020, en el marco de la emergencia Económica, Social y Ecológica decretada mediante el Decreto 417 del 2020.

² Documento 2.

³ Documento 4.1.

⁴ Documento 5.

⁵ Documento 7.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

II.1. Competencia

De conformidad con lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994; los artículos 136, 151- 14 y 185-1 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, corresponde al Tribunal Administrativo de Nariño, conocer en única instancia, del control inmediato de legalidad del acto administrativo remitido por la Administración Municipal de Samaniego (N) en el asunto de la referencia.

II.2. El control inmediato de legalidad en el marco del estado de excepción denominado “Emergencia Económica, Social y Ecológica”

De conformidad con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 Estatutaria de los Estados de Excepción en concordancia con los artículos 136 y 151 del C.P.A.C.A., el control inmediato de legalidad es el medio jurídico 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”, previsto en la Constitución Política para examinar las medidas de carácter general que se emitan en ejercicio de la función administrativa, y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

Interpretando dicha normativa, el Consejo de Estado señaló ciertos requisitos para la procedibilidad del medio de control en comento, indicando:

(i) “Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal”;

(ii) “Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante **la potestad reglamentaria**, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general”;

(iii) “Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política)”⁶.
(Subraya fuera de texto)

Requisitos los anteriores que han sido reiterados por la Alta Corporación en recientes pronunciamientos⁷, con ocasión del estado de emergencia Económica,

⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: Hernando Sánchez Sánchez, decisión de veintiséis (26) de septiembre de dos mil diecinueve (2019), radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00.

⁷ Entre otros pronunciamientos: el proferido el tres (3) de abril de dos mil veinte (2020), radicación número: 11001-03-15-000-2020-00954-00, Consejera Ponente: Marta Nubia Velásquez Rico; el diecisiete (17) de abril de dos mil veinte (2020), radicación número: 11001-03-15-000-2020-01135-00(CA)A, Consejero Ponente: Jaime Enrique Rodríguez Navas; el veinte (20) de abril de dos mil veinte (2020), radicación número: 11001-03-15-000-2020-00960-00(CA)B, Consejera Ponente: María Adriana Marín; el veintidós (22) de abril de dos mil veinte (2020), radicación número: 11001-03-15-000-2020-01225-00(CA)A, Consejero Ponente: César Palomino Cortés; el veintitrés (23) de abril de dos mil veinte (2020), radicación número: 11001-03-15-000-2020-01123-00(CA)A, Consejera Ponente: Rocío Araújo Oñate; el ocho (8) de mayo de dos mil veinte (2020), radicación número: 11001-03-15-000-2020-01467-00, Consejero Ponente: Ramiro Pazos Guerrero.

Social y Ecológica declarada en dos oportunidades por el Gobierno Nacional⁸, de los cuales se destaca el siguiente aparte contenido en el auto del 8 de mayo de 2020 con ponencia del Magistrado Ramiro Pazos Guerrero:

“Ahora bien, cuando los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA hacen alusión al control judicial de las “medidas de carácter general”, no se están refiriendo a todas las manifestaciones formales e informales de la actividad administrativa que se profieren en tiempos de normalidad, sino que el control inmediato de legalidad previsto en esas disposiciones y ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo recae en disposiciones que, en tiempos de excepción, reúnen dos presupuestos: i) subjetivo (autoridad que lo expide), que el acto formal o informal sea expedido por una autoridad del nivel nacional o territorial; y ii) objetivo (situación fáctica en la que se establezca objeto, causa, motivo y finalidad), que el acto sea general, se expida en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos durante el estado de excepción”. (Subraya fuera de texto)

Sobre el último de los requisitos citados, es preciso advertir que la procedencia del control inmediato de legalidad se encuentra sujeta a que el acto administrativo objeto de estudio contenga disposiciones que estén encaminadas a permitir la ejecución o aplicación de un decreto legislativo, pues en ello consiste su desarrollo, con lo que quedan excluidos del referido control las medidas que emiten las autoridades, ya sean del orden departamental o municipal, con base en las competencias que les otorga la Constitución, las leyes y los decretos reglamentarios del orden nacional, para ejecutar disposiciones diferentes a las que tienen el carácter de legislativas, proferidas por el gobierno nacional, con ocasión de las facultades consagradas en los citados artículos 214 y 215 de la Constitución.

Como es sabido, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica mediante Decretos 417 y 637 de 2020, con miras a atender la crisis económica y social derivada de la pandemia Covid-19, y en virtud de ello ha expedido varias medidas con carácter legislativo, por lo que en el estado en que se encuentra el presente asunto, corresponde al despacho verificar la naturaleza de los decretos legislativos en los que se fundamentan las disposiciones territoriales que compete estudiar a este Tribunal, pues aquellos deben cumplir con el requisito de conexidad al que hace referencia la Corte Constitucional en sentencia C-723 de 2015, que consiste en *“(i) que la medida de que se trate tenga como finalidad exclusiva la superación del estado de emergencia e impedir la extensión de sus efectos, siendo inadmisibles medidas con finalidades diferentes; y (ii) que dichas medidas tengan una relación directa y específica con los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia”*.

II.3. Procedencia del control inmediato de legalidad del Decreto N. DA-2020-26 de 2020 de 30 de marzo de 2020

En el caso bajo estudio, el señor Alcalde de Samaniego (N) remitió el Decreto N. DA-2020-26 del 30 de marzo de 2020, *“Por medio del cual se amplía el período institucional del Gerente de la Empresa Social del Estado “Hospital Lorencita Villegas de*

⁸ Decreto N° 417 del 17 de marzo de 2020 y Decreto 637 N° del 6 de mayo de 2020.

Santos" del municipio de Samaniego", para que se haga el respectivo control de legalidad.

La anterior medida fue tomada en ejercicio de las atribuciones constitucionales y legales, con especial mención de la Resolución 385 de 2020, del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y el Decreto 491 de 17 de marzo de 2020.

Pues bien, específicamente, el artículo 13 del Decreto 491 del 2020, facultó a los gobernadores y alcaldes para prorrogar por un término de 30 días, el período institucional de los gerentes o directores de Empresas Sociales del Estado que terminaba en el mes de marzo del presente año.

Bajo dicha facultad potestativa otorgada a los entes territoriales, fue proferido el Decreto N. DA-2020-26 del 30 de marzo de 2020, que en la parte motiva manifiesta que en atención las circunstancias de urgencia ocasionadas por la pandemia del Coronavirus Covid-19, es necesario garantizar la continuidad en la gestión de la Empresa Social del Estado del municipio de Samaniego para la atención a los usuarios de los servicios de salud; por consiguiente, ordenó ampliar el periodo institucional del gerente del Hospital Lorencita Villegas de Santos E.S.E., el señor Miguel Ángel Pantoja Cabrera.

Como observa, si bien se trata de un acto expedido bajo las directrices del artículo 13 del Decreto 491 de 2020, mismo que desarrolla la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica adoptada mediante el Decreto N° 417 del 17 de marzo de 2020⁹, también es verdad que no contiene una disposición de carácter general o abstracto, sino de naturaleza personal y concreta que crea una situación jurídica particular al señor Miguel Ángel Pantoja Cabrera, quien continuará ocupando el cargo de gerente del Hospital Lorencita Villegas de Santos E.S.E. de Samaniego por virtud del Decreto N. DA-2020-26 del 30 de marzo de 2020.

En ese orden de ideas, estima el despacho que aunque la disposición remitida para estudio fue dictada en ejercicio de la función administrativa y al amparo de un decreto de desarrollo legislativo de estado de excepción, no cumple con uno de los presupuestos señalados en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en armonía con el artículo 136 del C.P.A.C.A., pues no se trata de un acto administrativo de contenido general. Tal como lo ha venido señalando el Consejo de Estado de manera reiterada en decisiones recientes¹⁰.

Así las cosas, teniendo en cuenta que el decreto que amplía el periodo institucional del gerente de la E.S.E. Hospital Lorencita Villegas de Santos del municipio de

⁹ La Corte Constitucional asumió su conocimiento, como se verifica en el siguiente link: <https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?Corte-Constitucional-asume-el-control-autom%C3%A1tico-de-72-decretos-leyes-expedidos-en-el-desarrollo-por-la-emergencia-del-COVID-19-8890>

¹⁰ Por mencionar algunas decisiones: CONSEJO DE ESTADO, SALA 20 ESPECIAL DE DECISIÓN, Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDES, auto de catorce (14) de mayo de dos mil veinte (2020), radicación número: 11001-03-15-000-2020-01676-00(CA)A. CONSEJO DE ESTADO, Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN, providencia de cuatro (4) de mayo de dos mil veinte (2020), radicación número: 11001-03-15-000-2020-01581-00(CA)A. CONSEJO DE ESTADO, SALA 20 ESPECIAL DE DECISIÓN, Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDES, decisión de veintinueve (29) de abril de dos mil veinte (2020), radicación número: 11001-03-15-000-2020-01458-00(CA)A.

Samaniego no es susceptible del control inmediato de legalidad, la Sala se abstendrá de realizar dicho análisis, revocando el auto que lo avocó.

En todo caso, como se indicó con anterioridad, ello no implica que dicho acto administrativo no pueda ser censurado posteriormente a través del medio de control de nulidad, el cual, a diferencia del dispuesto en el artículo 136 del C.P.A.C.A., no es automático ni puede adelantarse de oficio.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO**, en Sala Unitaria, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: **REVOCAR** el auto de 17 de abril de 2020, mediante el cual se **AVOCÓ** el control inmediato de legalidad respecto del Decreto N. DA-2020-26 del 30 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Samaniego (N), por las razones expuestas.

SEGUNDO: **ABSTENERSE** de realizar el control inmediato de legalidad respecto al Decreto N. DA-2020-26 del 30 de marzo de 2020, remitido por la Alcaldía Municipal de Samaniego, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea notificada por vía electrónica al alcalde del municipio de Samaniego (N), al Ministerio Público y demás intervinientes, y a su vez que sea comunicado en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

CUARTO: Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y ARCHÍVESE EL EXPEDIENTE

(Firmado el original)
EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
Magistrado