



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL MAGDALENA
Magistrada sustanciadora: MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ

Santa Marta D.T.C.H., dos (2) de abril de dos mil veinte (2020)

EXPEDIENTE: 47-001-2333-000-2020-00159-00
ENTIDAD SOLICITANTE: MUNICIPIO DE CONCORDIA
MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Este Despacho procede a resolver sobre la admisibilidad de la solicitud de control inmediato de legalidad del PLAN DE CONTINGENCIA MUNICIPAL COVID-19 con el fin de prevenir casos de infección respiratoria aguda (IRA) por COVID-19 en la comunidad del municipio de Concordia.

El plan de contingencia fue repartido a la suscrita Magistrada, para imprimirle el trámite de rigor, por tratarse de una acción exceptuada de la suspensión de términos dispuesto en el Acuerdo PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura.

CONSIDERANDOS

El municipio de Concordia remitió copia del PLAN DE CONTINGENCIA MUNICIPAL COVID-19 con el fin de prevenir casos de infección respiratoria aguda (IRA) por COVID-19 en la comunidad de esa municipalidad, con el objeto de que ésta Corporación Judicial efectúe el control inmediato de legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Dicho PLAN DE CONTINGENCIA, fue emitido por la Secretaría de Salud del municipio de Concordia, con el fin de mitigar las repercusiones en la salud de esa población derivadas de la emergencia en salud pública por el incremento de casos IRA por COVID-19, mediante la implementación de estrategias técnico-administrativas de preparación, contención y mitigación, la cual fue dirigida a la comunidad en general.

Una vez revisado el PLAN DE CONTINGENCIA remitida por el municipio de Concordia, evidencia el Despacho que no es pasible de control judicial por las siguientes razones:

Primigeniamente, vale la pena indicar, que la administración se manifiesta de diferentes maneras. Sin embargo, los actos administrativos susceptibles de control judicial, son aquellos tendientes a producir efectos jurídicos, es decir, encaminados a crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas, ya sea de carácter subjetivo o particular, o de carácter general u objetivo.

En la sentencia C-1436 de 2000, la Corte Constitucional diferenció los actos administrativos particulares y generales de la siguiente manera:

“la diferencia entre los actos de contenido particular y general depende del grado de indeterminación que tengan los sujetos destinatarios del mismo, como lo ha precisado esta sala: “para diferenciar un acto administrativo general de uno particular es necesario tener presente los siguientes aspectos: El acto administrativo se entiende, entre otras perspectivas, como una decisión adoptada o expedida en función administrativa a través de la cual la autoridad crea, modifica o extingue una posición de una persona o conjunto de personas determinadas o indeterminadas frente a una norma de derecho (situación jurídica). El acto singular o particular no necesariamente tiene un destinatario único, por cuanto puede ir dirigido tanto a una persona como a un grupo determinado de personas; en tanto que el acto general se expide siempre para un grupo indeterminado de personas a quienes se les crea, modifica o extingue una situación jurídica, dependiendo de las conductas o roles que ellas mismas asuman.”

Todo lo anterior comporta que no todo acto administrativo produce efectos jurídicos y en ese sentido el Consejo de Estado ha diferenciado los actos administrativos que gozan de dicha cualidad y aquellos simplemente declarativos, que se constituyen en manifestaciones unilaterales de la administración que no producen efectos jurídicos¹.

En ese sentido, tenemos que en virtud de lo normado en el artículo 43 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los actos pasibles de control de legalidad son los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.

El Consejo de Estado, Sección Primera, en providencia del 11 de abril de 2019, Rad. 11001-03-24-000-2012-00211-00, C.P. Nubia Margoth Peña Garzón, señaló

¹ Consejo de Estado, Sección Primera, Rad. 2011-00271-00, C. P. María Elizabeth García González

claramente cuando una Circular o Memorando puede constituirse en un acto administrativo susceptible de control judicial, así:

“Conforme a lo anterior, se tiene que la jurisprudencia de esta Corporación ha reiterado que las circulares de servicios son susceptibles de ser demandadas cuando las mismas contengan una decisión de la autoridad pública capaz de producir efectos jurídicos y puedan, en consecuencia, tener fuerza vinculante frente al administrado por lo que, a contrario sensu, de no ser así, si se limita a reproducir lo decidido por otras normas o por otras instancias con el fin de instruir a los funcionarios encargados de ejercer determinadas competencias, entonces, la circular no será un acto susceptible de demanda.”

Así las cosas, revisado el PLAN DE CONTINGENCIA, expedida por la Secretaria de Salud del municipio de Concordia, se observa que a través de este plan la alcaldía municipal se dirige a la comunidad en general y sus funcionarios para prevenir casos de infección respiratoria aguda (IRA) por COVID-19.

Como vemos, PLAN DE CONTINGENCIA contiene medidas de prevención mediante la implementación de estrategias técnico-administrativas de preparación, contención y mitigación. En consecuencia, se evidencia que no cuenta con las características de un acto administrativo, por ello se excluye la posibilidad de ser controlado por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

De otra parte, también resulta necesario señalar respecto de la procedencia del control inmediato de legalidad, lo siguiente:

El artículo 215 de la Constitución Política autoriza al Presidente de la República a declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

Es así que el Congreso de la República expidió la Ley 137 de 1994 «*Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia*», precisando en su artículo 20 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.» En ese mismo sentido fue desarrollado por el artículo 136² de la Ley 1437 de 2011.

Se colige de lo anterior, que i) el control inmediato de legalidad recae sobre medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno durante los Estados de Excepción; ii) el control inmediato de legalidad se atribuye a la jurisdicción de la contencioso administrativo, atendiendo al lugar donde se expidiera la norma –si se tratare de entidades territoriales–, o al Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales; iii) las autoridades administrativas enviarán a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada los actos objeto de control, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su expedición.

Todo ello se traduce, en que la competencia de la jurisdicción contenciosa administrativa para ejercer el control judicial inmediato de legalidad, recae sobre una medida de carácter general, proferida por una autoridad dentro del marco de un estado de excepción.

Es así, como les corresponde a los Tribunales Administrativos del lugar donde se expidan las mencionadas medidas de carácter general, que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción, que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, el control inmediato de legalidad de los mismos, según lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011.

El PLAN DE CONTINGENCIA, además de no ser un acto administrativo de carácter general pasible de control judicial, como se explicó en líneas anteriores, no fue proferido en desarrollo de la declaratoria del estado de emergencia, económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, como consecuencia de la pandemia originada por el COVID-19, declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de

² **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.

2020 emanado por el Presidente de la República, o con fundamento en los demás decretos legislativos suscritos por el Gobierno Nacional en torno a tal declaratoria.

Por consiguiente, tampoco resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del mencionado Plan por dicha circunstancia.

Así las cosas, al no cumplirse con los requisitos mínimos necesarios para iniciar el proceso de control automático de legalidad en los términos del numeral 3 del artículo 185 del CPACA, no se avocara conocimiento en el asunto de la referencia.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE:

PRIMERO: NO AVOCAR conocimiento de control inmediato de legalidad del PLAN DE CONTINGENCIA MUNICIPAL COVID-19 con el fin de prevenir casos de infección respiratoria aguda (IRA) por COVID-19 en la comunidad del municipio de Concordia, conforme lo expuesto en la parte considerativa de la presente providencia.

SEGUNDO: Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, se ordena que la presente decisión sea comunicada en el portal web de la rama judicial - Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Así mismo, notifíquese la presente decisión vía electrónica al municipio de Concordia, por medio del correo oficial para notificaciones judiciales.

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

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MARIBEL MENDOZA JIMÉNEZ
Magistrada