



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL**

---

Sincelejo, veintinueve (29) de abril de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

**RADICACIÓN: 70-001-23-33-000-2020-00174-00**  
**SOLICITANTE: DEPARTAMENTO DE SUCRE**  
**ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE LA CIRCULAR EXTERNA No. 001 DEL 19 DE MARZO DE 2020**

Procede el Despacho, a decidir si avoca conocimiento del control inmediato de legalidad de la Circular Externa No. 001 del 19 de marzo de 2020, expedida por el Gobernador del Departamento de Sucre.

### **1. ANTECEDENTES:**

La Gobernación del Departamento de Sucre, el día 28 de abril de 2020 remitió a la Oficina Judicial, copia de la Circular Externa No. 001 del 19 de marzo de la misma anualidad, la cual, tiene como asunto el *“Cumplimiento de medidas sanitarias y protocolos de atención en el marco del estado de emergencia sanitaria con ocasión del Coronavirus (COVID-19)”*.

La citada circular fue enviada con el fin de imprimírsele el trámite de rigor - control inmediato de legalidad -, conforme a lo preceptuado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 - 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Por reparto realizado el 28 de abril de 2020, el asunto le correspondió a al Despacho al suscrito Magistrado, como sustanciador, para el trámite de rigor.

Actualmente, hay suspensión de términos de procesos judiciales por la emergencia de coronavirus (COVID-19); sin embargo, los Tribunales Administrativos del país están habilitados para revisar los actos administrativos que sean dictadas por las autoridades territoriales departamentales y municipales, en medio de la emergencia, esto para ejercer el control de legalidad de esas normas excepcionales, de conformidad con lo preceptuado en los Acuerdos números PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020 y PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, emanados del Consejo Superior de la Judicatura, que exceptuaron de la suspensión de términos adoptada en los acuerdos PCSJA20-11517 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad.

En tal sentido, se procede a emitir un pronunciamiento sobre el presente asunto, previas las siguientes,

## **2. CONSIDERACIONES**

La Constitución Política, al ocuparse de los Estados de Excepción, dispuso una serie de controles de orden político y jurídico que recae sobre los actos de la administración que los desarrollan, control en el cual se encuentra inmerso, desde la decisión mediante la cual se produce la declaratoria del Estado de Excepción, los decretos legislativos que dicte el Gobierno en uso de las facultades constitucionalmente conferidas, hasta 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<sup>1</sup>.

Así, el artículo 215 de la Constitución Política otorga al Presidente de la República la facultad de declarar el Estado de Emergencia, cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país o que constituyan grave calamidad

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Providencia de fecha 31 de mayo de 2011. Radicación No. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). Actor: Ministerio de la Protección Social.

pública. Tal declaratoria, se podrá hacer por períodos hasta de treinta (30) días en cada caso, que sumados, no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

En relación con 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, el Legislador Estatutario estableció en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>2</sup>, la figura del control oficioso e inmediato de legalidad sobre tales actos, disponiendo:

**“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”.*

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011<sup>3</sup>, desarrolla el mismo contenido de la norma anterior.

De las normas citadas, se extrae, que el control inmediato de legalidad es procedente frente aquellas medidas que sean dictadas como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción y **NO**, sobre todos los actos administrativos que se dicten durante la vigencia de estos estados; pues, en relación con el ejercicio de la potestad reglamentaria general, existen diferentes medios de control.

---

<sup>2</sup> “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”.

<sup>3</sup> **“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”.

Ahora bien, frente a la competencia para conocer de estos asuntos, el CPACA dispone en su artículo 151, numeral 14<sup>4</sup>, que la misma se encuentra en cabeza de los Tribunales Administrativos en única instancia, en relación de los actos administrativos que sean dictados por los entes territoriales del orden departamental y municipal.

Y respecto del trámite del control inmediato de legalidad de los actos, la citada codificación dispone:

**“ARTÍCULO 185. TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS.** Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.

2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.

4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.

---

<sup>4</sup> **“ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA.** Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: /.../

14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan”.

5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.

6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional”.

En el **presente caso**, se observa que el Gobernador del Departamento de Sucre, expidió la Circular Externa No. 001 del 19 de marzo de 2020, la cual se encuentra dirigida a las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios de Salud (EAPB) e Instituciones Prestadores de Salud Públicas y Privadas (IPS); y tiene como asunto el “*Cumplimiento de medidas sanitarias y protocolos de atención en el marco del estado de emergencia sanitaria con ocasión del Coronavirus (COVID-19)*”.

En la referida Circular Externa No. 001, el Gobernador del Departamento de Sucre, en atención a la situación de emergencia sanitaria, declarada mediante Decreto 0188 de 2020, imparte ciertas directrices de obligatorio cumplimiento relacionadas con medidas sanitarias y protocolos de atención del Coronavirus (COVID-19), con el objeto de proteger la vida, la salud y la integridad de los habitantes del Departamento de Sucre y propender por una prestación adecuada de los servicios de salud, en todo el territorio departamental.

De la revisión del contenido de la mencionada Circular Departamental se tiene, que la misma no fue expedida con fundamento en el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”, el cual fuere expedido por el Presidente de la República como consecuencia del crecimiento exponencial de la propagación, número de contagios y de muertes originadas por el nuevo Coronavirus COVID-19.

En efecto, se advierte que la citada Circular Externa No. 001, no deviene en desarrollo de la declaratoria del estado de excepción de que trata el artículo 215 constitucional y que fue decretado a nivel nacional a raíz de la

grave e inminente situación de emergencia sanitaria del país. Tampoco desarrolla otros decretos dictados con fuerza de ley, en torno a tal declaratoria de la emergencia económica y social declarada por el Gobierno Nacional; es decir, que no fue expedida en virtud del ejercicio de la potestad reglamentaria que confiere el estado de excepción, sino de las competencias generales otorgadas por la Constitución y la ley al Ejecutivo.

Finalmente, no se pasa por alto, que la Circular Externa expedida por el Gobernador de Sucre, se fundamenta en el Decreto 0188, cita normativa que data del **16 de marzo de 2020**, esto es, fecha anterior al Decreto de emergencia No. 417 del 17 de marzo de 2020, lo que también conlleva a concluir, que aquella **NO** fue expedida en desarrollo de éste y por tanto, no se cumplen los requisitos necesarios para avocar el control inmediato de legalidad puesto en conocimiento, acorde con lo establecido en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

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, este Despacho se abstendrá de avocar conocimiento en el asunto de la referencia.

En mérito de lo expuesto, se **RESUELVE**:

**PRIMERO: NO AVOCAR** conocimiento de control inmediato de legalidad de la Circular Externa No. 001 del 19 de marzo de 2020, expedida por el Gobernador del Departamento de Sucre, de conformidad con lo expuesto.

**SEGUNDO:** Una vez ejecutoriada esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente, efectuándose las desanotaciones de rigor.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**  
Magistrado