



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

Sincelejo, treinta (30) de abril de 2020

SALA UNITARIA DE DECISIÓN ORAL

Magistrado ponente: **Andrés Medina Pineda**

Control Inmediato de Legalidad –CIL–	
Asunto:	Auto que avoca conocimiento
Radicación:	Nº 70-001-23-33-000-2020-00175-00-00
Entidad territorial:	Departamento de Sucre
Decreto a controlar:	Circular externa No. 002 de 21 de marzo de 2020
Procedencia:	Control inmediato –Departamento de Sucre

1. LOS ANTECEDENTES

El Presidente de la república de Colombia a través del Decreto 417 del 17 de marzo 2020 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. En virtud de esa declaratoria, el Gobierno (presidente y sus ministros) puede expedir decretos legislativos; es decir, que tienen fuerza de ley.

De conformidad con la página del departamento administrativo de la presidencia de la República a la fecha de consulta¹, el gobierno nacional, después del 17 de marzo de 2020, fecha en la cual se declara el estado de excepción, se han expedido 72 decretos con la firma de todos los ministros y otros varios decretos que en su epígrafe expresamente indican que se dictan dentro, con ocasión, en el marco o para hacer frente al estado de excepción.

Algunos de esos decretos legislativos requieren de normas que los desarrollen para que puedan ejecutarse o puedan ser operativos. Esas normas que los desarrollan son actos administrativos y, si son de carácter general, estarán sometidas al control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la ley estatutaria de los estados de excepción; esto es, la Ley 137 de 1994; en concordancia con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Ahora, se desprende de las leyes previamente citadas, que la competencia para

¹ <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/decretos-2020/decretos-abril-2020-> consultada el 28 de abril de 2020

ejercer el control inmediato de legalidad dependerá de si el acto administrativo es expido por una autoridad nacional, en cuyo caso el conocimiento debe asumirlo el Consejo de Estado, o si es expedido por una autoridad territorial, en cuyo caso debe conocer en única instancia el tribunal administrativo que ejerza jurisdicción en ese territorio (numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011).

A su vez, a raíz de la declaratoria de la emergencia sanitaria, formulada por el Ministerio de Salud y Protección Social a través del Decreto 385 del 12 de marzo de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura por medio del **Acuerdo PCSJA-20-11517 del 15 de marzo de 2020**, suspendió los términos procesales del 16 al 20 de marzo inclusive, salvo para el trámite de tutelas y habeas corpus. Medidas que fueron mantenidas y complementadas en diversos aspectos por intermedio del **PCSJA-20-11518 del 16 de marzo de 2020**.

Posteriormente, se profirió el **Acuerdo PCSJA-20-11521 del 19 de marzo de 2020**, que prorroga las medidas tomadas en los acuerdos ya reseñados, del 21 de marzo al 03 de abril de 2020. Luego, **el 22 de marzo de 2020, se emite el Acuerdo PCSJA-20-11526 que prorroga las medidas de suspensión de términos adoptadas en el Acuerdo PCSJA-20-11521 desde el 04 al 12 de abril de 2020** y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública. En la misma fecha, se expide el Acuerdo PCSJA-20-11527, que exceptúa de la suspensión de términos adoptada por el Consejo Superior de la Judicatura en los Acuerdos PCSJA20-11517 y PCSJA20-11521 de 2020, las actuaciones que adelante la Corte Constitucional con ocasión de la expedición de decretos por el Presidente de la República en ejercicio de las funciones del artículo 215 de la Constitución Política.

A continuación, **el 25 de marzo de 2020, se profirió el Acuerdo PCSJA-20-11529**, que igualmente exceptúa de la suspensión de términos adoptada por el Consejo Superior de la Judicatura en los acuerdos PCSJA20-11517, 11521 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 que deben adelantar de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, acto administrativo que rige a partir de su publicación en la Gaceta de la Judicatura. Medidas que fueron extendidas mediante el **Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020, se expidió que prorroga las medidas de suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública**”, desde el 13 al 26 de abril de 2020.

Luego, por medio del **Acuerdo PCSJA20-115346 del 25 de abril de 2020**, en su artículo quinto, se prorrogan nuevamente las medidas de suspensión de términos

del 27 de abril al 10 de mayo y se incluyen unas excepciones a dicha determinación, entre las que se encuentran las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos, con ocasión del Control inmediato de Legalidad -CIL- de conformidad con las competencias establecidas en la ley.

Previa coordinación con la Dirección Ejecutiva y la Oficina judicial, la Presidencia del Tribunal Administrativo de Sucre envía **Circular N° 001 del 27 de marzo de 2020**, dirigida a todas las Alcaldías y a la Gobernación, en el siguiente sentido:

*“En consecuencia, los actos administrativos que expidan o hayan expedido las autoridades territoriales departamentales y municipales **a partir del 17 de marzo del 2020**, con base en el Decreto 417 de la misma fecha previamente citado, que correspondan a esta jurisdicción en razón del control inmediato de legalidad ya reseñado, **deberán ser enviados al Tribunal Administrativo de Sucre dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.***

*Para efectos del envío de los actos administrativos de carácter general y demás documentos soporte de los mismos, en razón de la cuarentena, se ha habilitado el siguiente correo electrónico **exclusivo** para tal asunto: taslegalidad@cendoj.ramajudicial.gov.co*

En cuanto al trámite, sustanciación y resolución del control inmediato de legalidad, se observarán las reglas previstas en el artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, previo reparto y asignación de los 23 dígitos que corresponden al código único nacional, consecutivo y anual de radicación de procesos, para cada uno de los decretos remitidos, con la salvedad de que las actuaciones judiciales se surtirán a través de medios electrónicos que garanticen el principio de publicidad y el debido proceso.”

El 28 de abril de 2020, llega escaneada al correo electrónico institucional del despacho del ponente, el acta individual de reparto N° 70-001-23-33-000-**2020-00175-00**, indicando que se trata de un control inmediato de legalidad de la Circular 002 del 21 de marzo de 2020, expedida por el Gobernador del Departamento de Sucre, dicho acto administrativo se encuentra cargado en la plataforma TYBA correspondiente al presente proceso.

2. CONSIDERACIONES

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994, establece:

“Artículo 20. Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean citadas 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 relación con esta disposición la Corte Constitucional, en sentencia **C-179 de 13 de abril de 1994**, mediante la cual hizo la revisión constitucional del proyecto, se

expresó lo siguiente:

“Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la ley suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de Tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.

Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”.

Por su parte, la Ley 1437 de 2011, en las normas que regulan el control inmediato de legalidad indica:

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 apprehenderá de oficio su conocimiento.

A su vez, el trámite del control inmediato de legalidad está regulado así:

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.

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.

ARTÍCULO 186. ACTUACIONES A TRAVÉS DE MEDIOS ELECTRÓNICOS. *Todas las actuaciones judiciales susceptibles de surtirse en forma escrita se podrán realizar a través de medios electrónicos, siempre y cuando en su envío y recepción se garantice su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley. La autoridad judicial deberá contar con mecanismos que permitan acusar recibo de la información recibida, a través de este medio.”*

Con respecto la fijación del aviso en la Secretaría del Tribunal de que trata el numeral 2 del artículo 185 previamente transcrito, en razón a que dicha dependencia se encuentra físicamente cerrada, pero operativa; a causa de la pandemia del COVID-19 que es un hecho notorio, se ordenará la publicación del mismo en la página web del Tribunal para garantizar su publicidad.

Así mismo y con el objetivo de ofrecer mayor publicidad a éste proceso, se ordenará la notificación personal de la presente providencia a la entidad territorial y ya que aquel trámite implica la remisión de la copia del auto a notificar; igualmente, se ordenará al Municipio que en su página web si la tiene, publique tanto el presente auto como el correspondiente decreto a controlar, con el objetivo que las personas directamente afectadas así como cualquier ciudadano, puedan intervenir si así lo estiman conveniente y necesario.

Ahora bien, según lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, le corresponde en única instancia, la competencia a los Tribunales Administrativos del lugar donde se expidan, el 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.

Ha señalado la jurisprudencia, como rasgos características del control inmediato de legalidad, entre otros, su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y “su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos

administrativos”. Así, en sentencia de 20 de octubre de 2009², la Sala Plena del Consejo de Estado indicó lo siguiente:

“(…)

En la anotada dirección y con el fin de esquematizar los presupuestos de procedibilidad del aludido control inmediato de legalidad, la jurisprudencia de esta Sala ha precisado lo siguiente:

“De acuerdo con esta regla son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber:

- 1. Que se trate de un acto de contenido general.*
- 2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y*
- 3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción”³.*

En este punto, se destaca también que la Sección Primera del Consejo de Estado en sentencia del 27 de noviembre de 2014⁴, cambió la línea jurisprudencial vigente hasta esa fecha respecto al control restringido de los actos internos de la administración, con la premisa de que el CPACA introdujo una modificación en el objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo en su artículo 103⁵, sobre la finalidad expresa que tiene esta de preservar el orden jurídico (que no estaba señalada claramente en el artículo 82 del CCA⁶), y además en el artículo 104⁷, consagró que esta jurisdicción conocerá de las controversias y litigios originados en «actos» sujetos al derecho administrativo (y en este sentido no exclusivamente a «actos administrativos», tal y como lo disponía el artículo 83 del CCA⁸).

De acuerdo con la providencia mencionada, la línea jurisprudencial que restringía el control judicial sobre **circulares, directivas, memorandos, etc.**, establecía un

² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, CP: Mauricio Fajardo Gómez Sentencia de veinte (20) de octubre de dos mil nueve (2009) Radicación número: 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA)

³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 2 de noviembre de 1999; Consejero Ponente: Carlos Arturo Orjuela Góngora; Radicación número: CA- 037.

⁴ Cfr. CE, Sec. Primera, Sent., rad. 05001 23 33 000 2012 00533 01, nov. 27/2014.

⁵ CPACA, art. 103: «Objeto y principios. Los procesos que se adelanten ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo tienen por objeto la efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política y la ley y la preservación del orden jurídico [...]».

⁶ CCA, art. 82: «Objeto de la jurisdicción de lo contencioso administrativo. La jurisdicción de lo contencioso administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios originados en la actividad de las entidades públicas incluidas las sociedades de economía mixta con capital público superior al 50% y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado. Se ejerce por el Consejo de Estado, los tribunales administrativos y los juzgados administrativos de conformidad con la Constitución y la ley.

Esta jurisdicción podrá juzgar, inclusive, las controversias que se originen en actos políticos o de Gobierno.

La jurisdicción de lo contencioso administrativo no juzga las decisiones proferidas en juicios de policía regulados especialmente por la ley. Las decisiones jurisdiccionales adoptadas por las Salas Jurisdiccionales Disciplinarias del Consejo Superior de la Judicatura y de los Consejos Seccionales de la Judicatura, no tendrán control jurisdiccional».

⁷ CPACA, art. 104: «De la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa [...]».

⁸ CCA, art. 83: «Extensión del control. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo juzga los actos administrativos, los hechos, las omisiones, las operaciones administrativas y los contratos administrativos y privados con cláusula de caducidad de las entidades públicas y de las personas privadas que ejerzan funciones administrativas, de conformidad con este estatuto».

ámbito exento de control para la actuación de la administración pública, lo cual no se acompasa con la idea de un Estado social de derecho en el que las comparte las razones que llevaron al mencionado cambio de jurisprudencia, pues reconoce la importancia que en la actualidad revisten esos actos internos de la administración, que a pesar de no ser actos administrativos en sentido estricto, son verdaderas manifestaciones formales de la función administrativa, pues han de enmarcarse siempre en las competencias expresamente definidas en la Constitución y la ley, y por ello deben ser controlados.⁹

En ese sentido, también sostuvo el Consejo de Estado que, debe entenderse que para efectos del control inmediato de legalidad, las medidas de carácter general expedidas en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los estados de excepción, señaladas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, también incluyen a los actos internos de la administración, como **circulares**, memorandos, directivas y otros documentos similares, que reflejan jerarquía al interior de los órganos estatales. Por esto, la procedibilidad de su revisión judicial no dependerá del tradicional criterio material, en el que estos han de ser actos administrativos para que puedan ser controlados, sino que su examen atenderá a un criterio formal, en el que por ser actos sujetos al derecho administrativo (CPACA, art. 104), pueden ser inspeccionados judicialmente.

Luego entonces, una vez efectuada la asignación de los 23 dígitos que corresponden al código único nacional, consecutivo y anual de radicación del proceso y realizado su correspondiente reparto; la determinación sobre si la Circular N° 002 del 21 de marzo de 2020 expedida por el señor Héctor Olimpo Espinosa Oliver, en su calidad de Gobernador del Departamento de Sucre, es un acto de contenido general, si fue dictado en ejercicio de la función administrativa, si tiene como sustento y fin el desarrollo de uno o más de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República; así como las características y el alcance del control¹⁰ a ejercer frente a dicho acto administrativo por la jurisdicción contencioso administrativa, son análisis y decisiones de competencia de la Sala plena¹¹ de este Tribunal, en consecuencia, se

RESUELVE

PRIMERO: ADMITIR el Control Inmediato de Legalidad -CIL- de la Circular N° 002 del 21 de marzo de 2020 expedido por el señor Héctor Olimpo Espinosa Oliver, en su calidad de Gobernador del Departamento de Sucre.

⁹ CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ, del 15 de abril de 2020, radicado No. 11001-03-15-000-2020-01006-00.

¹⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010; Consejera Ponente: Ruth Estella Correa Palacio. Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA).

¹¹ Ver: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 21 de junio de 1999; Consejero Ponente: Santiago Urueta Ayola. Radicación número: CE-SCA-EXP1999-NCA023

SEGUNDO: NOTIFICAR personalmente la presente decisión, al representante legal del Departamento de Sucre o quién haga sus veces, por intermedio de la Secretaría de este Tribunal, de conformidad con la Ley 1437 de 2011.

TERCERO: ORDENAR a la Secretaría de esta corporación, FIJAR UN AVISO en el sitio web de la Rama Judicial y en la página web del Tribunal Administrativo de Sucre, por el término de diez (10) días en el que se indique la existencia del presente proceso, con el objetivo de informar a la comunidad en general. Durante este término, el representante legal del Departamento de Sucre o cualquier ciudadano, podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto. Para tal efecto, se dispone el correo electrónico: **sectradmsuc@cendoj.ramajudicial.gov.co**

CUARTO: INMEDIATAMENTE EXPIRADO el término de la publicación del aviso previsto en el artículo anterior, **SE ORDENA** correr traslado, sin necesidad de nuevo auto, al Ministerio Público¹², para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto, que deberá ser remitido en formato WORD y PDF al siguiente correo electrónico institucional: **sectradmsuc@cendoj.ramajudicial.gov.co**

QUINTO: ORDENAR al Departamento Sucre, que dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo del correspondiente correo electrónico, remita con destino a este proceso copia de los trámites que antecedieron al acto demandado o los antecedentes administrativos relevantes para adoptar la Circular N° 002 del 21 de marzo de 2020, en caso de que no existan, certifique tal situación. Por Secretaría del Tribunal, de forma electrónica se enviará el correspondiente oficio.

SEXTO: ORDENAR al Departamento Sucre, que al día siguiente a la notificación de la presente providencia, publique en su página web si la tiene, tanto el presente auto como el correspondiente decreto a controlar. Por Secretaría del Tribunal, dentro de los cinco días siguientes a la fecha de esta providencia, de forma electrónica, se requerirá a la entidad territorial, para que presente un informe de cumplimiento de esta orden.

SÉPTIMO: INVITAR a la Universidad de Sucre y a la Corporación Universitaria del Caribe –CECAR- para que, si a bien lo tienen, en el término de 10 días de fijación del aviso de que trata el numeral tercero de esta providencia, se pronuncien sobre la legalidad del Decreto N° 002 del 21 de marzo de 2020 expedido por el Departamento de Sucre. Para tales efectos, la Secretaría de este Tribunal les enviará a las

¹² procjudadm164@procuraduria.gov.co
procjudadm44@procuraduria.gov.co

universidades señaladas, a través de los correos institucionales que aparecen en sus páginas oficiales la correspondiente invitación, con copia del presente proveído y aquellas, podrán enviar sus intervenciones a través del correo electrónico: **sectradmsuc@cendoj.ramajudicial.gov.co**

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

El Magistrado,



ANDRÉS MEDINA PINEDA