



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA
SALA PLENA DE DECISIÓN**

Magistrado ponente Pedro Olivella Solano

Montería, dieciocho (18) de junio de dos mil veinte (2020)

SE DECLARA IMPROCEDENCIA DEL CIL

Radicación	23.001.23.33.000.2020.00155
Acto sujeto a Control Inmediato de legalidad	Decreto 000208 de 31 de marzo de 2020, expedido por el Gobernador del Departamento de Córdoba, por medio del cual se amplía el periodo institucional de los gerentes de las Empresas Sociales del Estado en el Departamento de Córdoba
Decisión del Tribunal	Se declarara en única instancia la improcedencia del CIL por tratarse de un acto particular.

I. ANTECEDENTES

- El Señor Presidente de la República, Dr. IVÁN DUQUE MÁRQUEZ, mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 y Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 respectivamente, ha declarado hasta el momento en dos oportunidades el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (artículo 215 de la CPC) con el fin de conjurar los efectos de la pandemia de la enfermedad por coronavirus - COVID-19.
- El Gobierno Nacional en virtud de las facultades extraordinarias expidió el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020, *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*
- El Gobernador del Departamento de Córdoba, Dr. ORLANDO BENÍTEZ MORA, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo 13 del precitado Decreto Legislativo 491 de 2020, expidió el Decreto 000208 del 31 de marzo de 2020, por medio del cual amplió el periodo institucional de los siguientes gerentes de las ESE del orden departamental: Doctor LUIS ALBERTO MERCADO ANAYA, Gerente de la ESE HOSPITAL SAN JUAN DE SAHAGUN y Doctor RAUL ANTONIO HERRERA CHICO, Gerente de la ESE HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL DE LORICA.

II. ACTO ADMINISTRATIVO REMITIDO PARA CONTROL

DECRETO N° 000208 DE 2020

POR MEDIO DEL CUAL SE AMPLIA EL PERIODO INSTITUCIONAL DE LOS GERENTES DE LAS EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO EN EL DEPARTAMENTO DE CORDOBA

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO. De conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente decreto. AMPLIESE, por un término de treinta (30) días, el periodo institucional de los gerentes de las Empresas Sociales del Estado del Orden Departamental, que se relacionan a continuación:

- Doctor LUIS ALBERTO MERCADO ANAYA, identificado con la cedula de ciudadanía No. 78.740.113, como Gerente de la ESE HOSPITAL SAN JUAN DE SAHAGUN del Departamento de Córdoba.
- Doctor RAUL ANTONIO HERRERA CHICO, identificado con la cedula de ciudadanía No. 73.083.545, como Gerente de la ESE HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL DE LORICA del Departamento de Córdoba.

ARTÍCULO SEGUNDO. Comunicar para lo de su competencia, el contenido del presente acto administrativo: al Doctor LUIS ALBERTO MERCADO ANAYA, identificado con la cedula de ciudadanía No. 78.740.113, al Doctor RAUL ANTONIO HERRERA CHICO, identificado con la cedula de ciudadanía No. 73.083.545, al área de Talento Humano de la ESE HOSPITAL SAN JUAN DE SAHAGUN, al área de Talento Humano de la ESE HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL DE LORICA, a la Secretaria de Desarrollo de la Salud y a la Secretaria de Gestión Administrativa de la Gobernación de Córdoba.

ARTÍCULO TERCERO. El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

En concepto del Procurador 33 Judicial II para asuntos administrativos, el Decreto 000208 de 31 de marzo de 2020, expedido por el Gobernador de Córdoba, debe mantener su presunción de legalidad.

Expone en síntesis los siguientes argumentos:

“Como se aprecia, el Gobernador de Córdoba mediante el decreto *sub censura* al ampliar el periodo institucional de los gerentes de las ESE HOSPITAL SAN JUAN DE DIOS DEL Municipio de Sahagún y ESE HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL de Lorica, por un término de treinta (30) días, no hizo sino desarrollar el Decreto Legislativo # 491 del 28 de marzo de 2020, por lo cual sin exceder sus facultades debe mantenerse su legalidad. Apréciase que se está frente a una medida excepcional como quiera que dentro de las atribuciones constitucionales y legales el Gobernador de Córdoba no le aparece la facultad de ampliar periodos de gerentes de las Empresas Sociales del Estado -hospitales, sino que se ampara en otra medida excepcional dispuesta mediante un decreto legislativo del gobierno nacional dictado con ocasión del estado de excepción del artículo 215 superior”.

IV. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

4.1. Sobre la naturaleza y alcances del control inmediato de legalidad (CIL)

4.1.1. Marco legal

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994, "*Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia*", consagra un mecanismo jurídico oficioso e inmediato que tiene por objeto el control de legalidad de 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. La Corte Constitucional en sentencia C-179 de 1994 señaló que este control inmediato de legalidad "constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales". Los artículos 136, 151-14 y 185 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), en armonía con la citada ley estatutaria, regulan lo concerniente a este medio de control y componen su principal sustento legal.

4.1.2. Marco jurisprudencial (Consejo de Estado)

El Consejo de Estado en sentencia del 26 de septiembre de 2019, Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00, Magistrado ponente HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ, al referirse al artículo 20 de la Ley 137 de 1994, precisó que dicho control inmediato está determinado por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber:

35.1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.

35.2. 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.

35.3. 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).

En líneas generales, los anteriores son los principales presupuestos o requisitos que habilitan la procedencia del Control Inmediato de Legalidad (CIL) y han sido reiterados por el máximo tribunal de lo contencioso administrativo¹, presentándose apenas algunas diferencias entre las tesis "formalistas" que aplican de manera rigurosa estos requisitos y otras que consideran pertinente ampliar sus alcances en aras de garantizar la tutela judicial efectiva y la prevalencia de los derechos fundamentales. .

¹ Estos aspectos fueron reiterados en reciente sentencia del 11 de mayo de 2020, Rad: 11001-0315-000-2020 00944-00, MP: SANDRA LISSETH IBARRA VÉLEZ.

4.1.3. Improcedencia del CIL frente a actos administrativos particulares

Los actos administrativos están constituidos por la expresión unilateral de la voluntad de la Administración dirigida a crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas, que pueden ser generales de carácter abstracto e impersonal o de carácter particular y concreto respecto de una o varias personas determinadas o determinables².

Esta clasificación de los actos administrativos impacta de manera directa en los medios de control previstos en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, pues dependiendo de la naturaleza del acto corresponderá un determinado medio. Verbigracia, tratándose de actos particulares, salvo contadas excepciones, el control se ejerce en defensa de la legalidad; pero sobre todo en busca de los respectivos restablecimientos o indemnizaciones. En estos casos, la decisión judicial afecta derechos subjetivos de particulares.

El Control Inmediato de Legalidad previsto en el artículo 136 del CPACA, por expresa voluntad del legislador y en armonía con los fines constitucionales del control en los estados de excepción, solamente procede frente a “medidas de carácter general”, por lo cual los actos particulares se encuentran excluidos del mismo, sin perjuicio de los controles ordinarios pertinentes.

4.2. Naturaleza del Decreto 000208 del 31 de marzo de 2020 e improcedencia del CIL

El acto administrativo remitido por el Gobernador del Departamento de Córdoba para Control Inmediato de Legalidad, aunque se expidió en desarrollo del artículo 13 del Decreto Legislativo 491 de 2020, es evidentemente un acto administrativo particular y concreto, ya que se encamina a la ampliación del periodo institucional de cada uno de los gerentes de la ESE del orden departamental.

En efecto, el Decreto 000208 del 31 de marzo de 2020, expedido por el Gobernador del Departamento de Córdoba, tiene como destinatarios particulares y de manera independiente, al Doctor LUIS ALBERTO MERCADO ANAYA, identificado con la cédula de ciudadanía No. 78.740.113, como Gerente de la ESE HOSPITAL SAN JUAN DE SAHAGUN del Departamento de Córdoba y al Doctor RAUL ANTONIO HERRERA CHICO, identificado con la cedula de ciudadanía No. 73.083.545, como Gerente de la ESE HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL DE LORICA del Departamento de Córdoba, por lo cual no puede enjuiciarse su legalidad al margen de los derechos subjetivos que le otorga a estas dos personas.

² El CPACA no contiene una definición propiamente dicha del concepto de “acto administrativo”, ni general ni particular; pero del artículo 97 ibídem se infieren las características de los actos administrativos de carácter particular y concreto.

Así las cosas, no se satisface el requisito previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia", que señala el CIL para las "medidas de carácter general", tal como lo reproduce a su vez el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA).

4.3. Decisión en única instancia

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Córdoba en Sala Plena, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley

FALLA:

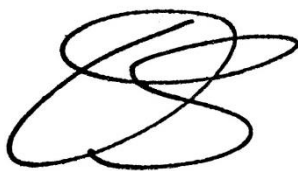
PRIMERO: Declarar la improcedencia del Control Inmediato de Legalidad frente al Decreto 000208 del 31 de marzo de 2020, expedido por el Gobernador del Departamento de Córdoba, "POR MEDIO DEL CUAL SE AMPLIA EL PERIODO INSTITUCIONAL DE LOS GERENTES DE LAS EMPRESAS SOCIALES DEL ESTADO EN EL DEPARTAMENTO DE CORDOBA, por tratarse de un acto administrativo particular.

SEGUNDO: Realizar las notificaciones de rigor al representante legal del Departamento de Córdoba y al señor Agente del Ministerio Público, y comunicarla y publicarla en el link "control automático de legalidad" habilitado por el Consejo Superior de la Judicatura en la página web de la Rama Judicial.

TERCERO: Ejecutoriada esta decisión se archivará el expediente, previas las anotaciones de rigor.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

La anterior sentencia fue estudiada y aprobada en sesión virtual de la fecha.



PEDRO OLIVELLA SOLANO



LUIS EDUARDO MESA NIEVES



NADIA PATRICIA BÉNITEZ VEGA
Magistrada

DIVA MARÍA CABRALES SOLANO
(Ausente con permiso)