



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CÓRDOBA**  
**Sala Plena de Decisión**

**Magistrada Ponente: Dra. Gladys Josefina Arteaga Díaz**

Montería, veintinueve (29) de octubre del año dos mil veinte (2020)

**SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA**

<b>Medio de control</b>	Control inmediato de legalidad de la Resolución L-003 de 24 de marzo de 2020, proferida por el Agente Especial Liquidador de COMFACOR <i>"Por medio del cual se suspenden términos dentro del proceso liquidatorio del programa de la entidad promotora de salud de la Caja de Compensación Familiar de Córdoba - COMFACORCOMFACOR EPS EN LIQUICADIÓN"</i> . Y de la Resolución L-004 de 08 de abril de 2020, proferida por el Agente Especial Liquidador de COMFACOR <i>"Por medio del cual se suspenden términos dentro del proceso liquidatorio del programa de la entidad promotora de salud de la Caja de Compensación Familiar de Córdoba -COMFACORCOMFACOR EPS EN LIQUICADIÓN"</i>
<b>Radicación</b>	ACUMULADOS 23.001.23.33.000.2020.00321.00 y 23.001.23.33.000.2020.00356.00

**I. ASUNTO**

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Córdoba a proferir sentencia de única instancia dentro del control inmediato de legalidad de las Resoluciones L 003 de 24 de marzo del año 2020 y L 004 del 8 de abril del año 2020, expedidas por el Agente Especial Liquidador de COMFACOR, de conformidad a lo dispuesto en los artículos 136 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**II. ANTECEDENTES**

**2.1 ACTOS ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL**

**i) Resolución L-003 de 24 de marzo de 2020**, proferida por el Agente Especial Liquidador de COMFACOR *"Por medio del cual se suspenden términos dentro del proceso liquidatorio del programa de la entidad promotora de salud de la Caja de Compensación Familiar de Córdoba –COMFACOR COMFACOR EPS EN LIQUICADIÓN"*

A través del citado acto administrativo el Agente Especial Liquidador de COMFACOR acoge las siguientes medidas: 1. Suspende los términos de todas las actuaciones administrativas, financieras, judiciales, de calificación y graduación de acreencias que se adelanten en el marco del proceso liquidatorio del PROGRAMA DE LA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DE LA CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE CÓRDOBA – COMFACOR – COMFACOR EPS EN LIQUIDACIÓN desde el veinticinco (25) de marzo de 2020 y hasta el trece (13) de abril de 2020 a las 00:00 horas; y, 2. Indica que la

suspensión de términos tendrá efectos sobre la recepción de correspondencia, radicación de acreencias, recursos de reposición, derechos de petición, periodos de práctica de pruebas y de respuesta a derechos de petición y recursos de reposición en curso, así como cualquier otra actividad relacionada con el desarrollo del proceso liquidatorio del PROGRAMA DE LA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DE LA CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE CÓRDOBA – COMFACOR – COMFACOR EPS EN LIQUIDACIÓN.

**ii) Resolución L-004 de 08 de abril de 2020**, proferida por el Agente Especial Liquidador de COMFACOR *"Por medio del cual se suspenden términos dentro del proceso liquidatorio del programa de la entidad promotora de salud de la Caja de Compensación Familiar de Córdoba -COMFACORCOMFACOR EPS EN LIQUICACIÓN"*.

A través de este acto administrativo el Agente Especial Liquidador de COMFACOR acoge las siguientes medidas: 1. Prorrogar desde las cero horas (00:00) del día trece (13) de abril hasta las cero horas (00:00) del día 27 de abril de 2020, la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas que se adelantan en el marco del proceso liquidatorio del PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DE LA CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE CÓRDOBA – COMFACOR- COMFACOR EPS EN LIQUIDACION; y, 2. Indica que la suspensión de términos tendrá efectos sobre la recepción de correspondencia, radicación de acreencias y/o recursos de reposición, periodos de práctica de prueba y de respuesta a los recursos de reposición en curso, y todas las demás actividades relacionadas con el proceso liquidatorio del PROGRAMA DE ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DE LA CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE CÓRDOBA – COMFACOR- COMFACOR EPS EN LIQUIDACION.

Para proferir los actos administrativos objeto de estudio el liquidador designado acudió al ejercicio de las facultades legales, especialmente las conferidas en la Resolución que ordenó la liquidación No. 007184 del 23 de julio de 2019 de la Superintendencia Nacional de Salud, Decreto 2418 de 1999, Decreto 2555 de 2010 y demás normas que lo modifiquen.

Como fundamento de los actos administrativos objeto del asunto se citó la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 que declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional en consideración a la aparición e incremento de la enfermedad denominada COVID-19; Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 mediante el cual el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, debido a la propagación del COVID-19; Aislamiento preventivo decretado por el Presidente de la República el 20 de marzo de 2020 en todo el territorio nacional desde el 24 de marzo hasta el 13 de abril del 2020, con el fin de contener la etapa de expansión del virus; y, Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia.

### III. TRAMITE PROCESAL

#### 3.1 ADMISIÓN

El medio de control con radicado 23.001.23.33.000.2020.00321.00 fue admitido por auto fechado 24 de junio del año 2020, ordenándose la notificación al señor Agente Especial Liquidador de la Caja de Compensación Familiar - COMFACOR, para que si lo consideraba oportuno interviniera dentro trámite surtido; se ordenó la notificación al señor agente del Ministerio Público. Igualmente, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 185 del CPACA, se ordenó la fijación de un aviso sobre la existencia del proceso para que cualquier ciudadano pudiera intervenir. Asimismo, de conformidad con el numeral 3º del

artículo 185 del CPACA se invitaron a diferentes universidades, entidades públicas, organizaciones privadas y a expertos en la materia del proceso para que si a bien lo tienen presentaran concepto.

Mediante auto de fecha 3 de agosto de 2020, la Sala Tercera de Decisión magistrada ponente doctora Diva Cabrales Solano, dentro del proceso radicado 23.001.23.33.000.2020.00356.00<sup>1</sup> resuelve remitir el asunto a esta Sala para que se integrara en debida forma la proposición jurídica compleja, luego, mediante auto de 25 de agosto de 2020, la Sala Cuarta de Decisión resuelve decretar la acumulación de los procesos con radicados 23.001.23.33.000.2020.00321<sup>2</sup> y 23.001.23.33.000.2020.00356 ordenandose lo pertinente conforme la ley.

### 3.2 INTERVENCIÓN DE LA ENTIDAD EMISORA DEL ACTO ADMINISTRATIVO<sup>3</sup>

Interviene la entidad haciendo un detallado informe sobre el proceso de liquidación indica que mediante Resolución No. 007184 del 23 de julio de 2019 la Superintendencia Nacional de Salud ordenó la toma de posesión inmediata de los bienes, haberes, negocios y la intervención forzosa administrativa para liquidar el Programa de la Entidad Promotora de Salud de la Caja de Compensación Familiar de Córdoba-COMFACOR. El régimen jurídico aplicable al presente proceso de liquidación es el contenido en la citada resolución, el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el Decreto 2555 de 2010.

El proceso de liquidación inició el 29 de julio de 2019, fecha en la que se realizó la toma de la entidad en liquidación. Que, dentro de las medidas preventivas facultativas del literal a), numeral 2º, artículo 3º de la Resolución No. 0078184 del 23 de julio de 2019, se estipuló: *“a) Se ordena la suspensión de pagos de las obligaciones causadas hasta el momento de la toma de posesión”*. Que se expidió el 24 de marzo de 2020 la Resolución No. L 0003 de 2020 *“Por medio de la cual se suspenden términos dentro del proceso liquidatorio del programa de la entidad promotora de salud de la Caja de Compensación Familiar – COMFACOR - COMFACOR EPS en liquidación”*.

Que el Presidente de la República expidió el Decreto 531 de fecha 8 de abril de 2020, mediante el cual ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas del 13 de abril de 2020 hasta las cero horas del 27 de abril del mismo año, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del coronavirus covid-19. Con el ánimo de seguir aportando en la protección de la salud pública y en el bienestar de los colaboradores y ciudadanía en general el PROGRAMA DE LA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DE LA CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR – COMFACOR - COMFACOR EPS EN LIQUIDACIÓN acató la medida de aislamiento preventivo ordenado por el Gobierno Nacional y en consecuencia las instalaciones de funcionamiento de la entidad continuaron cerradas durante el nuevo periodo de aislamiento.

De acuerdo a lo anterior, se expidió la Resolución No. L 0004 del 8 de febrero de 2020, por medio del cual se prorrogó el término de la suspensión. Luego, mediante Resolución L 0005 de 27 de abril de 2020 se reanudaron los términos del proceso liquidatorio.

<sup>1</sup> Acto administrativo objeto de análisis Resolución L -004 de 2020 proferida por el Agente Especial Liquidador de COMFACOR.

<sup>2</sup> Acto administrativo objeto de análisis Resolución L-003 de 2020 proferida por el Agente Especial Liquidador de COMFACOR.

<sup>3</sup> Ver en expediente digital folios 15 a 25

Finalmente, cita pronunciamiento del Consejo de Estado de fecha 8 de julio de 2020<sup>4</sup>, para conforme a ello solicitar que no se ejerza el control inmediato de legalidad de las resoluciones expedidas por el liquidador del PROGRAMA DE LA ENTIDAD PROMOTORA DE SALUD DE LA CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR – COMFACOR - COMFACOR EPS EN LIQUIDACIÓN.

### 3.3 CONCEPTO DE MINISTERIO PÚBLICO

El **Procurador 33 Judicial II para Asuntos Administrativos delegado para el asunto con radicado 23.001.23.33.000.2020.00321** conceptuó que se debe mantener incólume la Resolución No. 0003 del 24 de marzo, al considerar que el acto objeto de estudio expresa fundarse en la Resolución # 385 del 12 de marzo de 2020, mediante la cual el Gobierno Nacional por conducto del Ministerio de Salud y Protección Social declaró la Emergencia Sanitaria en todo la República. También se acude al Decreto Legislativo # 417 del 17 de marzo de 2020 mediante el cual el Gobierno Nacional declaró el estado de excepción del artículo 215 constitucional. Finalmente se cita el Decreto Ejecutivo # 457 del 22 de marzo de 2020, mediante el Cual el Gobierno Nacional impuso la medida de Aislamiento Preventivo Obligatorio en todo el territorio nacional, con medidas adicionales accesorias.

Bien se sabe que tanto la Resolución # 385 del 12 de marzo, como el Decreto # 457 del 22 de marzo de 2020, no son decretos legislativos. Ambas son medidas ordinarias dictadas por el gobierno nacional amparado en sus funciones de policía, particularmente para la preservación del orden público en lo referido al componente de salubridad, como quiera de la avenida de la pandemia causada por el Coronavirus Covid – 19. Por tanto así, la resolución objeto del control, debe serpreciada en el marco del Decreto Legislativo # 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, a causa del referido virus.

Así, desde una perspectiva formal la Resolución No 0003 del 24 de marzo cursante, sería objeto del control judicial en la medida de invocar un decreto legislativo (417 del 17 de marzo 2020), no obstante, consecuente con todas las intervenciones ante esta Corporación, es el criterio material/sustantivo el determinante para establecer si se está frente a una medida sujeta al pragma justiciable del artículo 136 del CPACA, pues, si la sola mención de un decreto legislativo en el cuerpo de una medida determina el medio de control para justiciarla, se estaría dejando al arbitrio de quien la expide la escogencia del medio, lo cual resulta un despropósito frente al carácter de orden público de las normas procesales. En este sentido, lo que determina si el medio de control del art. 136 del CPACA es el debido, es que en la medida se invoque el decreto legislativo y que ciertamente lo desarrolle, pues tal es la exigencia normativa.

Ahora bien, de cara a la Resolución No 0003 del 24 de marzo y que como se dijo se ampara en el Decreto # 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual el Gobierno Nacional decretó el estado de excepción del artículo 215 de la CP, no se advierte prima facie que lo desarrolle, como quiera que la medida que allí se adopta se profiere según la entidad genitora en consecuencia con la orden del aislamiento preventivo obligatorio decretada ab initio mediante decreto 457 del 22 de marzo de 2020.

Por tanto así, al no desarrollar la Resolución No 0003 del 24 de marzo un decreto legislativo, sino dictarse diciéndose cumplir un decreto sin ese carácter (457 del 22 de marzo), la misma

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Sala 27 Especial de Decisión, magistrada ponente doctora Rocío Araújo Oñate.

escaparía del control inmediato de legalidad, debiéndose juzgar por otro medio de control (Nulidad), pero no el que nos ocupa.

Ahora bien, cuando se revisa el Decreto Legislativo # 417, el mismo adopta el estado de excepción del artículo 215 constitucional, referido a la emergencia económica, social y ecológica, y de manera superlativa se justifica por la necesidad de contener las adversidades de tipo económico que trae la pandemia

De otra parte, afirma que para el caso sería la convalidación de la Resolución No 0003 del 24 de marzo, pues, si bien para cuando se dictó ésta el decreto legislativo que la amparaba (491 del 28 de marzo de 2020) no se había proferido, cuatro (4) días después ya había cobrado vigencia, amparando la medida. No debe olvidarse el contexto de urgencia y necesidad que impuso e impone la pandemia, obligando a las autoridades a actuar en pro de los derechos a la salud y la vida, y que deben ser evaluados para justipreciar las medidas dictadas. Así las cosas, se abogará por la legalidad de la Resolución No 0003 del 24 de marzo, no sólo por venir de manera adecuada, eficaz y proporcional con el Decreto Legislativo # 417, según se comentó, sino por haberle sobrevenido convalidación con la expedición del también Decreto Legislativo # 491 del 28 de marzo hogañó.

Finalmente, indica que las disposiciones consecuenciales a la medida de suspensión de los términos, resultan apropiadas para darles cumplimiento, debiendo seguir la misma suerte.

Por su parte el **Procurador 124 Judicial II para Asuntos Administrativos delegado para el asunto con radicado 23.001.23.33.000.2020.00356** conceptuó que se debe declarar la falta de competencia por el factor subjetivo y ordenar la remisión del proceso al Consejo de Estado para que continúe con el trámite.

Cita el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 que consagra el control inmediato de legalidad, indicando que esta norma fue reproducida en lo sustancial por el artículo 136 del CPACA, en la cual se agregó que el conocimiento de dicho medio de control se llevaría a cabo de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en los artículos 111 numeral 8 y 151 numeral 14 del CPACA, estas disposiciones, asignan competencia a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, al disponer: *“Ejercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción” y a los tribunales administrativos en única instancia para conocer “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”*

Advierte que, tanto el Legislador Estatutario, como ordinario, distribuyeron la competencia entre el Consejo de Estado y los Tribunales administrativos para tramitar el control inmediato de legalidad, atendiendo principalmente al factor subjetivo, pues lo que determina cuál nivel de la Justicia Contencioso puede adelantar el trámite es la autoridad o sujeto, revestido de funciones administrativas, que expidió la medida sometida a control. Si la autoridad es del orden nacional conoce el Consejo de Estado y, tratándose de autoridades territoriales, serán los tribunales, resaltando que en el caso de éstos entrará en juego eventualmente el factor territorial para conocer cuál tribunal administrativo en particular será competente.

Luego de citar la cláusula general de competencia que indica que el Consejo de Estado conocerá en única instancia de *“... todos los demás de carácter Contencioso Administrativo*



*para los cuales no exista regla especial de incompetencia.*” (artículo 149 numeral 14 del CPACA). Aborda el estudio de la naturaleza y orden al que pertenece la autoridad que expidió el acto sometido a control, en ese orden afirma que COMFACOR es una Caja de Compensación Familiar y por tanto de carácter privado, sin pertenecer a ningún orden o nivel de la Administración Pública, de modo que el hecho de incluir en su nombre al departamento de Córdoba, no significa que sea una entidad perteneciente a dicho departamento.

Continúa afirmando, la entidad que entró en liquidación no fue COMFACOR, como caja de compensación familiar, sino su programa autorizado para funcionar como EPS. Al respecto, debe recordarse que la Ley 100 de 1993 (Artículos 180 y 181), previó que podría otorgarse autorización para funcionar como entidad promotora de salud (EPS), bajo el cumplimiento de ciertos requisitos a “Las entidades que por efecto de la asociación o convenio entre las Cajas de Compensación Familiar o la existencia previa de un programa especial patrocinado individualmente por ellas se constituyan para tal fin”.

Ese programa especial (de salud) de las Cajas de Compensación Familiar, las habilita para funcionar como EPS, pudiendo desarrollar las funciones que a éstas asigna el ordenamiento jurídico. De allí que los servicios a cargo de esos programas de las Cajas de Compensación Familiar, constituidos como EPS, están sometidos a la vigilancia y control de la Superintendencia Nacional de Salud, entidad que debe autorizar el funcionamiento, así como revocarlo en los casos previstos en la ley. Con arreglo a esa tarea de inspección, vigilancia y control sobre todas las EPS, la Superintendencia Nacional de Salud, se encuentra facultada para ordenar la intervención forzosa administrativa, con fines de liquidación, de las entidades promotoras de salud (Artículo 68 de la Ley 715 de 2001), procedimiento en el cual se aplican las normas de procedimiento previstas en el artículo 116 del Decreto-ley 663 de 1993, la Ley 510 de 1999, el Decreto 2418 de 1999 y demás disposiciones que lo modifican y desarrollan.

La liquidación de las EPS, es llevada a cabo por los agentes especiales liquidadores, designados por la Superintendencia Nacional de Salud, quienes no tienen ningún tipo de vinculación con dicha superintendencia o con la entidad que están liquidando. Se trata de auxiliares de la justicia y por ende son particulares que cumplen función administrativa transitoria, lo cual impone que sus decisiones sean controlables por la Justicia Contencioso Administrativa (Artículo 295 Decreto 663 de 1993).

De conformidad con las explicaciones que anteceden, concluye que COMFACOR -como Caja de Compensación Familiar- y su programa habilitado para funcionar como EPS y actualmente en proceso de liquidación, no son autoridades territoriales, condición impuesta por el Legislador para que los tribunales administrativos conozcan de los controles inmediatos de legalidad. Tampoco puede considerarse autoridad territorial al agente especial liquidador.

Considera el Ministerio Público que, si los agentes especiales liquidadores de las EPS son designados por la Supersalud y ésta ejerce control y seguimiento sobre la actividad de aquéllos, esa superintendencia no puede ser ajena a tal actividad, pese a la independencia de las funciones cumplidas por el referido auxiliar de la justicia. Siendo así, al pretender encuadrar en determinado orden la autoridad ejercida por los agentes especiales liquidadores de una EPS privada, ese orden no podría ser el territorial, pues las características anotadas lo aproximan más al orden nacional.

Concluye que la citada superintendencia es del orden nacional, conforme se desprende del artículo 38 de la Ley 489 de 1998, lo que daría lugar a que los actos del agente especial

liquidador fueran conocidos por el Consejo de Estado en sede de control inmediato de legalidad.

### 3.4 INTERVENCIÓN DE PARTICULARES

Dentro del trámite procesal no se presentaron intervenciones.

## IV. CONSIDERACIONES

### 4.1 COMPETENCIA

De conformidad con lo prescrito en el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, corresponde a los Tribunales Administrativos del lugar donde se expidan *“conocer en única instancia, 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”*<sup>5</sup>.

Ahora bien, se destaca que este asunto fue remitido a este Tribunal por competencia por el Consejo de Estado mediante auto de fecha 5 de junio del año 2020<sup>6</sup>, quien luego de referenciar el marco normativo constituido por el artículo 215 de la Constitución Política; artículos 11, 13 y 20 de la Ley 137 de 1994; y artículos 111.8, 136 y 185 del CPACA, concluye que las medidas objeto de control inmediato de legalidad por parte del Consejo de Estado son aquellas: (i) de carácter general, (ii) que emanen de autoridades nacionales, (iii) dictadas en ejercicio de la función administrativa, (iv) en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción y (v) que *“deberá[n] estar directa y específicamente encaminada[s] a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos”* y cuyo propósito sea *alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción correspondiente*, como lo determinan los artículos 10 y 11 de la mencionada Ley 137 de 1994.

Consideró que en materia de competencia, dicho control inmediato de legalidad será ejercido por: (i) la jurisdicción de lo contencioso-administrativo en el lugar donde se expidan las medidas, si se tratare de entidades territoriales, o (ii) el Consejo de Estado si emanen de autoridades nacionales, en todo caso, *“de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este código”*, al tenor del citado artículo 136 del CPACA.

Concluye que la Resolución L-3 de 24 de marzo de 2020, objeto de estudio, no comporta un acto pasible de control inmediato de legalidad por parte de esa Corporación a partir de las previsiones del artículo 136 del CPACA, sino del Tribunal Administrativo de Córdoba, por considerar que:

La medida adoptada delimita su aplicación espacial al departamento de Córdoba, al que presta los servicios la Caja de Compensación Familiar de Córdoba – Comfacor - Comfacor EPS en Liquidación. Es decir, no fue expedida por una autoridad nacional, en los términos

<sup>5</sup> El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 “Ley Estatutaria de los Estados de Excepción”, dispone: “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.”

De igual forma, el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 regula el control inmediato de legalidad.

<sup>6</sup> Consejo de estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero sustanciador Carmelo Perdomo Cuéter, expediente 11001-03-15-000-2020-02263-00.

de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, que haga viable el control de legalidad por parte de esa Corporación. Observa que a través de la resolución objeto de análisis se adoptan medidas de alcance local cuyo eventual control inmediato de legalidad corresponde al Tribunal Administrativo de Córdoba, no solo por el ámbito delimitado de aplicación material, orgánica y geográfica, sino porque, además, tal control debe ser ejercido «*por la jurisdicción de lo contencioso- administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales*», en los términos del artículo 136 del CPACA.

Entonces, si bien no se está propiamente en presencia de un ente territorial, lo que persigue el legislador es que, en este preciso asunto, regulado de manera especial y específica por las Leyes 137 de 1994 (artículo 20) y 1437 de 2011 (artículo 136), el Consejo de Estado ejerza control inmediato de legalidad respecto de medidas de carácter general, que emanen de autoridades nacionales, **en el entendido de que sus efectos trascienden a todo el país**, puesto que si lo son del ámbito meramente local, la competencia es de esta misma jurisdicción, pero del «*lugar donde se expidan*».

2. Señala el alto Tribunal que, lo anterior resulta congruente con el mandato del artículo 136 del CPACA, en el sentido de que, con todo, el control inmediato de legalidad se ejercerá «*de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código*», y al revisar la competencia asignada a los tribunales administrativos, se evidencia que la misma codificación dispuso en el artículo 151 (numeral 14) que estos conocerán privativamente y en única instancia, entre otros asuntos, «*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*».

En ese orden, y acogiendo las consideraciones expuestas por el Consejo de Estado se procedió a admitir el asunto en aras de impulsar el trámite pertinente. De suerte que, las razones expuestas por el señor Procurador 124 Judicial II para Asuntos Administrativos quien conceptuó que en el asunto de marras se debe declarar la falta de competencia por el factor subjetivo y ordenar la remisión del proceso al Consejo de Estado para que este continúe con el trámite, no tienen vocación de prosperar conforme lo expuesto.

Así las cosas, a efectos de desatar el asunto puesto de presente corresponde al Tribunal estudiar lo siguientes: i) Estados de excepción y generalidades del control inmediato de legalidad, ii) Presupuestos de procedibilidad del control inmediato de legalidad y iii) Caso concreto.

#### **4.2. ESTADOS DE EXCEPCIÓN Y GENERALIDADES DEL CONTROL INMEDIADO DE LEGALIDAD**

La Constitución Política de 1991 faculta al Presidente de la República para que con la firma de todos los Ministros pueda declarar de forma reglada, excepcional y limitada, tres tipos de estados de excepción los cuales son: i) guerra exterior, ii) conmoción interior y iii) emergencia económica, social y ecológica<sup>7</sup>; en el último evento la declaratoria responde a situaciones fácticas que amenacen o perturben gravemente el orden económico, social y ecológico o constituyan grave calamidad pública, que en todo caso deben ser distintas a las que provocan los estados de excepción por guerra exterior o por conmoción interior.

<sup>7</sup> Artículo 212, 213 y 215 de la Constitución Política de Colombia, y artículos 46 a 50 de la Ley 137 de 1994.



El Gobierno Nacional en vigencia de los estados de excepción, se encuentra facultado para proferir los decretos legislativos<sup>8</sup> que considere necesarios para superar la situación que originó dicho estado, los cuales pueden incluso suspender las leyes que resulten incompatibles.

Por su parte, el control inmediato de legalidad<sup>9</sup> se realiza por la jurisdicción contencioso administrativa respecto actuaciones administrativas<sup>10</sup> de carácter general dictadas en ejercicio de función administrativa, potestad reglamentaria, que constituyan el desarrollo de los Decretos Legislativos expedidos durante los Estados de Excepción. Y el examen de legalidad se efectúa *“mediante la confrontación del acto administrativo con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción”*<sup>11</sup>.

Este control se concibe como una limitación al poder de las autoridades administrativas emisoras de actos administrativos durante los estados de excepción, y una medida eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales en el marco de dichos estados de excepción.

De otra parte, se tiene que el Presidente de la República puede expedir diferentes tipos de decretos:

---

<sup>8</sup> Según el artículo 215 de la Constitución: «... Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. (...)

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

(...)

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

PARAGRAFO. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento».

<sup>9</sup> El Consejo de Estado identifica como elementos característicos del control inmediato de legalidad los siguientes: a) Que se realiza dentro de un verdadero proceso judicial, pues lo adelanta una autoridad jurisdiccional como lo ordena el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, y se decide mediante sentencia judicial; b) Es inmediato o automático, c) El ejercicio jurisdiccional del control no suspende la ejecución del acto administrativo; d) La falta de publicación no impide que el acto administrativo sea pasible del control; e) Es integral frente a las directrices constitucionales y legales y a los decretos legislativos que le atañen; f) Es compatible con el ejercicio de los medios de control de nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad; g) Es un control participativo porque los ciudadanos pueden intervenir sentando su posición sobre la legalidad del acto administrativo objeto de control; y por último h) La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa en tanto abarca el bloque normativo que sirve de contexto y el fundamento del acto administrativo general de que se trate.

<sup>10</sup> Acto administrativo, circular, disposición, medida, etc.

<sup>11</sup> Ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Plena, decisión de 5 de marzo de 2012, Rad, 11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA).

1. Decretos reglamentarios: Se expiden por el Ejecutivo nacional como suprema autoridad administrativa en ejercicio de la potestad reglamentaria<sup>12</sup> consagrada en el artículo 189 numeral 11<sup>13</sup> de la Constitución Política<sup>14</sup>. La norma citada consagra una cláusula general de competencia reglamentaria de la ley, es decir, que se puede ejercer sobre todas las leyes, mediante decretos, órdenes y resoluciones.

2. Decretos con fuerza de ley o decretos extraordinarios<sup>15</sup>: Son aquellos proferidos con fundamento en el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política de Colombia<sup>16</sup>. De esta manera, el Congreso de la República otorga facultades *pro tempore* al Ejecutivo para expedir normas con fuerza de ley, cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. En esta categoría se puede encuadrar también el decreto que expide el Gobierno para poner en vigencia el Plan Nacional de Inversiones Públicas cuando el Congreso no lo aprueba en el término consignado en el artículo 341<sup>17</sup> superior.

3. Decretos legislativos: Son los que expide el Presidente de la República tanto para declarar el estado de excepción previsto en los artículos 212 a 215 de la Carta, como para desarrollar dicho estado, en virtud de las atribuciones legislativas de que queda revestido en forma excepcional por la declaratoria<sup>18</sup>.

De ahí que, con la expedición de los decretos legislativos<sup>19</sup> se abre la competencia para que, desde el orden nacional, departamental y municipal en ejercicio de *funciones*

<sup>12</sup> La **potestad reglamentaria** es la facultad constitucional atribuida de manera **permanente** a algunas **autoridades** para expedir un conjunto de disposiciones jurídicas de carácter general y abstracto para la debida **ejecución de la ley**, mediante las cuales se desarrollan las reglas y principios en ella fijados.

Su propósito es señalar aquellos detalles y pormenores necesarios que permiten la debida aplicación de la ley, sin que en ningún caso pueden modificarla, ampliarla o restringirla en cuanto a su contenido material o alcance.

<sup>13</sup> **Constitución Política “Artículo 189.** Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.

<sup>14</sup> La Corte Constitucional en **Sentencia C-066 de 1999** expresa:

*“La potestad reglamentaria para el efectivo cumplimiento de la ley corresponde al Presidente de la República, quien habrá de ejercerla mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes que resulten necesarios para ello, lo que indica que no puede tal atribución que a él le asigna la Constitución desplazarse a uno de los ministerios, ni a ninguno otro de los organismos del Estado, pues esa potestad se atribuye al Presidente como suprema autoridad administrativa quien, desde luego, al ejercitarla habrá de expedir los decretos necesarios con la firma del Ministro del ramo respectivo. (...) se reitera ella corresponde al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa conforme a lo dispuesto por el artículo 189, numeral 11 de la Constitución Nacional, quien la conserva durante todo el tiempo de vigencia de la ley sobre la cual pueda recaer el reglamento para su cumplida ejecución, lo que significa que el legislador no puede someterla a ningún plazo, como lo hizo en el parágrafo que aquí se analiza.”*

<sup>15</sup> Definidos por el Consejo de Estado en la sentencia de fecha 30 de julio de 2013, Radicado número: 11001-03-24-000-2005-00170-01 así: *“Los decretos con fuerza de ley son aquellos expedidos por el Gobierno con base en la posibilidad que tiene el Congreso, conforme al artículo 150-10 Superior, para revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. (...) Igualmente, son decretos con fuerza de ley, según lo previsto en el artículo 341 de la Constitución Política, aquellos mediante los cuales el Gobierno pone en vigencia el Plan Nacional de Inversiones Públicas, si el Congreso no lo aprueba en un término de tres meses después de presentado.*

<sup>16</sup> **Constitución Política “Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes.** *Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 10. Revestir, hasta por seis meses, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, para expedir normas con fuerza de ley cuando la necesidad lo exija o la conveniencia pública lo aconseje. (...)”*

<sup>17</sup> **Constitución Política “Artículo 341.** *El gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de planeación, de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo. (...) Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.”*

<sup>18</sup> Ver sentencia Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 11 de mayo de 2020, de radicación número: 11001-03-15-000-2020-01763-00(Ca)A, Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López.

<sup>19</sup> En sentencia C-802 de 2002, la Corte Constitucional refiriéndose al estado de conmoción interior, precisó lo siguiente: *“(...) la Constitución ha establecido dos tipos de decretos legislativos: **Los declarativos del estado***

*administrativas*, se profieran actos administrativos de carácter general que implementen o desarrollen dichos decretos los cuales serán pasibles del control inmediato de legalidad.

### 4.3. PROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Los presupuestos que determinan la procedencia del control inmediato de legalidad conforme la jurisprudencia se circunscriben a que se requiere que la determinación adoptada verse sobre 1. actos administrativos de contenido general, 2. deben ser dictados en ejercicio de la función administrativa, y 3. con el fin de desarrollar uno o más decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.

### 4.4. CASO CONCRETO

Descendiendo al asunto objeto de estudio se tiene que de conformidad con lo dispuesto en el artículo primero del Decreto 788 del año 1998, por medio del cual se modificó el Decreto 1922 de 1994, que a su vez reglamentó la intervención del Ministerio de Salud en el Sistema de Seguridad Social en Salud, se tiene que el liquidador en los procesos de liquidación administrativa forzosa ostenta la naturaleza de un *particular en ejercicio de funciones públicas*.

A su vez el Decreto 1922 de 1994 en su artículo 32 prescribe “... *que los procedimientos administrativos para la intervención o toma de posesión para liquidar una entidad promotora de salud, serán en lo que sea pertinente, los previstos en el artículo 116 del Decreto-Ley 663 de 1993 y las demás normas que lo complementen o modifiquen*”. Por su parte, los artículos primeros de los Decretos 1015 y 3023 de 2002, que reglamentaron los artículos 230 de la Ley 100 de 1993 y 68 de la Ley 715 de 2001, prescribieron que la Superintendencia Nacional de Salud emplearía en los procesos de intervención forzosa administrativa, para administrar o para liquidar las entidades vigiladas, entre ellas, las **Empresas Promotoras de Salud de cualquier naturaleza**, las normas de procedimiento previstas en el artículo 116 del Decreto - Ley 663 de 1993, por medio del cual se actualizó el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, la Ley 510 de 1999 y el Decreto 2418 de 1999.

De otra parte, el numeral primero del artículo 295 del Decreto 663 de 1993 a su tenor literal reza: “1. *Naturaleza de las funciones del liquidador. El liquidador designado por el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras o por los acreedores reconocidos, ejercerá funciones públicas administrativas transitorias, sin perjuicio de la aplicabilidad de las reglas del derecho privado a los actos de gestión que deba ejecutar durante el proceso de liquidación (...)*”. Así las cosas, el Liquidador designado en el asunto de marras por la Superintendencia Nacional de Salud *ejerce funciones públicas administrativas transitorias* y en consecuencia, con ocasión a lo reglado en el numeral 2º *ibidem* las decisiones que adopta *son actos administrativos pasibles de control ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo*.

En ese orden, se tiene que la liquidación forzosa administrativa de conformidad con lo dispuesto por el artículo 293 de la norma en cita, es un **proceso concursal universal** que tiene por finalidad la rápida realización de los activos, pago gradual y rápido del pasivo externo a cargo de la entidad hasta la concurrencia de sus activos, en el cual en temas procesales, se aplica las disposiciones de la primera parte del CPACA y los principios de los procedimientos administrativos.

---

de connotación, con fuerza de ley porque constituyen una auto habilitación para legislar y los decretos de desarrollo de esas facultades excepcionales”.

De suerte que, en el sub judice si bien las resoluciones remitidas a este Tribunal son actos administrativos; no se dan los demás requisitos exigidos para que sea procedente ejercer sobre ellos control inmediato de legalidad. Y ello deviene así, debido a que no se está ante la adopción de **medidas de carácter general, impersonal y abstracto**, toda vez que la suspensión de los términos procesales contenidas en las Resoluciones L 0003 y L 0004 de 2020, se aplica única y exclusivamente al proceso de liquidación de la empresa prestadora de servicios de salud COMFACOR, motivo por el cual no genera efectos para todo el conglomerado social. En efecto, se trata de la suspensión de los términos en un proceso administrativo de liquidación forzada que interesa exclusivamente a las partes e intervinientes e interesados en este, por ende es de carácter particular y concreto, y en ese orden son susceptibles de ser controvertidos por los medios ordinarios al interior del mismo proceso liquidatorio.

Aunado a lo anterior, dentro del asunto de marras no se cumple la condición de que los actos hayan sido dictados en desarrollo de los decretos legislativos durante el Estado de excepción, toda vez que el *liquidador* no tiene competencia para desarrollar esos decretos sino, por el contrario, para aplicarlos únicamente a los casos concretos de su competencia, como en efecto se hizo en el asunto.

Asimismo, se advierte en las resoluciones L 003 y L0004 de 2020 que sus fundamentos son la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 que declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional y el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, que ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, los cuales no ostentan la calidad de decretos legislativos sino por el contrario son medidas ordinarias expedidas por el gobierno nacional en ejercicio de la función de policía. Ahora bien, aun cuando se cita el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de la presente anualidad, se hace únicamente para referir los supuestos fácticos que dieron origen a la emergencia y no para desarrollarlo.

Corolario, las resoluciones Resoluciones L 003 de 24 de marzo del año 2020 y L 004 del 8 de abril del año 2020, expedidas por el Agente Especial Liquidador de COMFACOR, no han credo, modificado o extinguido alguna situación jurídica de carácter general, debido a que su contenido es aplicable al trámite de liquidación específico y si bien se dispuso la suspensión de términos a través del mismo, con sustento en el supuesto de hecho que dio lugar a la declaratoria del Estado de Excepción, en verdad, las resoluciones emplean una autorización otorgada a las autoridades administrativas para suspender los términos en un proceso en particular, sin que desarrollen con efectos generales los decretos legislativos, por lo que no son pasibles del control inmediato de legalidad.

En ese orden de ideas, los argumentos expuestos por el señor Procurador 33 Judicial II para Asuntos Administrativos referidos a que se debe mantener incólume la Resolución No. 0003 del 24 de marzo, al considerar que el acto objeto de estudio expresa fundarse en la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, mediante la cual el Gobierno Nacional por conducto del Ministerio de Salud y Protección Social declaró la Emergencia Sanitaria en toda la República, no se acompañan con los precisos argumentos expuestos por este Tribunal.

Así las cosas, iniciar el trámite previsto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, resultaría fútil respecto del efecto útil de las normas procesales contenidas en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 ídem, desbordaría el ámbito de competencia del Tribunal debido a que este no puede convertirse en revisor de actos administrativos particulares dictados en procedimientos concretos ya que esto desnaturalizaría el medio de control en sí.

Por las razones expuestas deviene la improcedencia del medio de control inmediato de legalidad, se resalta que lo decidido en esta providencia no tiene el carácter de cosa juzgada pues los actos administrativos en cuestión son pasibles de control judicial ante esta jurisdicción conforme lo prescribe la Ley 1437 de 2011.

En mérito de lo expuesto, la **Sala Plena del Tribunal Administrativo de Córdoba**, administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

### RESUELVE

**PRIMERO:** Declarar la improcedencia del control inmediato de legalidad sobre la Resolución L-003 de 24 de marzo de 2020, proferida por el Agente Especial Liquidador de COMFACOR "Por medio del cual se suspenden términos dentro del proceso liquidatorio del programa de la entidad promotora de salud de la Caja de Compensación Familiar de Córdoba -COMFACORCOMFACOR EPS EN LIQUICACIÓN". Y de la Resolución L-004 de 08 de abril de 2020, proferida por el Agente Especial Liquidador de COMFACOR "Por medio del cual se suspenden términos dentro del proceso liquidatorio del programa de la entidad promotora de salud de la Caja de Compensación Familiar de Córdoba -COMFACORCOMFACOR EPS EN LIQUICACIÓN", por los motivos expuestos en es esta providencia.

**SEGUNDO:** La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que contra las resoluciones L 003 y L004 de 2020, proceden los medios de control previstos en la ley.

**TERCERO:** Por Secretaría, realizar las notificaciones de rigor al Agente Especial Liquidador de COMFACOR y al señor Agente del Ministerio Público, y comunicar esta decisión en el link "control automático de legalidad" habilitado por el Consejo Superior de la Judicatura en la página web de la Rama Judicial.

**CUARTO:** Cumplido el término de ejecutoria ARCHIVAR el expediente.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue estudiada y aprobada en la sesión de la fecha.

### NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Honorables Magistrados,

  
GLADYS JOSEFINA ARTEAGA DÍAZ  
Magistrada



PEDRO OLIVELLA SOLANO

  
NADIA PATRICIA BENITEZ VEGA

  
DIVA CABRALES SOLANO