



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL QUINDÍO**

**Magistrado: RIGOBERTO REYES GÓMEZ**

Armenia Quindío, Cuatro (04) de Junio de dos mil Veinte (2020).

**Referencia:** Auto que da por terminado el proceso y dispone su archivo.

**Instancia:** Única.

**Medio de Control:** Control Inmediato de Legalidad.

**Asunto:** Acto objeto de control: *Resolución Número 0000327 del 20 de Marzo de 2020 "Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en la E.S.E Hospital Departamental Universitario del Quindío San Juan de Dios"*, expedido por su Gerente (E).

**Radicado:** 63001-2333-000-2020-0178-00.

**ASUNTO.**

Se procederá en la presente Providencia, a disponer la no continuación del proceso de la referencia y ordenar su archivo, al no ser el Acto Administrativo Resolución inicialmente avocada susceptible de estudio bajo el mecanismo de Control Inmediato de Legalidad, ello con base en las siguientes,

**CONSIDERACIONES.**

Habiéndose admitido mediante Auto del 22 de Abril de 2020 el conocimiento del Medio de Control para efectuar el Control Inmediato de Legalidad a la Resolución N° 0000327 del 20 de Marzo de 2020 proferido por el Gerente (E) de la E.S.E *Hospital Departamental Universitario del Quindío San Juan de Dios*, ello al estimarse inicialmente que se daban los presupuestos procesales para el efecto, no obstante, realizada una nueva revisión profusa de la actuación, de sus fundamentos y la naturaleza y objeto del mecanismo judicial en cuestión, se estima que el aludido Acto Administrativo, no se enmarca entre aquellos a los cuales la Ley 137 de 1994 y el Artículo 136 del CPACA establecen como dictados en desarrollo de un Decreto Legislativo en el marco del Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica que hagan procedente el estudio de su legalidad bajo el mandato que dichas disposiciones establecen.

Sea lo primero indicar que el Medio de Control de la referencia, encuentra su objeto según lo dispuesto por el Artículo 136° del *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA*, el cual en su tenor literal establece:

***"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”.*

Tal y como se desprende de la norma en cita, es claro que la procedencia del *Control Inmediato de Legalidad* como Medio de Control de competencia en su conocimiento por los *Tribunales Administrativos* respecto a los Actos Administrativos 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, según lo dispuesto por el numeral 14° del Artículo 151 del CPACA, tiene como objetivo efectuar el control a aquellas medidas de carácter general que sean dictadas como desarrollo de los Decretos Legislativos que sean expedidos durante los Estados de Excepción, ello toda vez que aquellos Actos Administrativos que sean proferidos sin fundamento en los Decretos Legislativos que se expidan en el mentado Estado de Excepción, podrán ser revisados en su legalidad pero en uso de los mecanismos judiciales consagrados en la Ley que sean pertinentes y según su procedencia.

En otras palabras, para que proceda el Control Inmediato de Legalidad, las medidas generales adoptadas deben haber sido dictadas por las autoridades territoriales en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos de carácter Legislativo que sean dictados durante tales Estados de Excepción.

Respecto a la naturaleza, alcances y características procesales y sustanciales del Control Inmediato de legalidad, se pronunció el Consejo de Estado en decisión del *26 de Septiembre de 2019*<sup>1</sup> con ponencia del Consejero Hernando Sánchez Sánchez, indicando al respecto que:

*“33. La Sala precisa<sup>2</sup> que frente a los actos administrativos expedidos en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos, es decir, los expedidos en los Estados de Excepción, se presenta un control inmediato de legalidad sin que dicho control excluya al acto administrativo del control ordinario por parte de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, por las siguientes razones:*

***Control inmediato de legalidad.***

*34. Visto el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994<sup>3</sup>, sobre control de legalidad, que textualmente señala:*

*“[...] ARTICULO 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*

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - SECCIÓN PRIMERA - CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ - Bogotá D.C., veintiséis (26) de septiembre de dos mil diecinueve (2019) - Referencia: Acción de nulidad - Número único de radicación: 11001 03 24 000 2010 00279 00 - Demandante: Blanca Cecilia Sarmiento de Ramírez - Demandado: Nación –Ministerio de la Protección Social (hoy Ministerio de Salud y Protección Social).

<sup>2</sup> Ver entre otras, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 23 de noviembre de 2010, C.P. Rafael Ostau De Lafont Planeta, número único de radicación 11001 03 15 000 2010 00347 00.

<sup>3</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

*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 [...]”.*

*35. De la normativa trascrita supra la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada 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).**

*36. Dados esos presupuestos, la atribución para el control la tiene genéricamente la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y al interior de esta, la competencia depende del orden territorial de la autoridad que expide el acto respectivo.*

*(...)*

*38.3. El control es integral en relación con los decretos legislativos respectivos y el artículo 215 de la Constitución Política, pese a que la norma no lo señala en forma expresa, pero necesariamente debe ser así, pues si no opera por vía de acción –toda vez que es oficioso- resulta lógico que el juez asuma el control completo de la norma.*

*39. En efecto, comoquiera que no hay demanda que enmarque o delimite las cuestiones a examinar, la Sala ha considerado que el control es integral en tanto cubija tanto la competencia como los aspectos formales y de fondo, y que en este último abarca el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trate, luego la cosa juzgada de la sentencia se circunscribirá a ese bloque normativo, que en este caso es la Constitución Política, la Ley 137 de 1994 así como los decretos legislativos y las normas legales que con ocasión del respectivo estado de excepción se desarrollan o sean pertinentes a la materia de que trata el acto sometido a este control”.*

En tal sentido, y dando aplicación a los criterios legales y Jurisprudenciales antes transcritos exigidos para decantar la procedencia o no de dar trámite bajo el Control Inmediato de Legalidad a la revisión de los Actos Administrativos que sean dictados por autoridades en ejercicio de la función administrativa en el marco de un Estado de Excepción, es dable indicar que analizada nuevamente la Resolución N° 0000327 del 20 de Marzo de 2020 “POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN LA E.S.E HOSPITAL DEPARTAMENTAL UNIVERSITARIO DEL QUINDIO SAN JUAN DE DIOS”; se observa que la misma, si bien fue proferida con miras a adoptar medidas de prevención relacionadas con la pandemia COVID-19 que transcurre en el país, lo fue en uso pero de las funciones ordinarias de las cuales es titular el Gerente de dicha E.S.E, razón por la cual es dable deprecar del Acto Administrativo que pretende ser sometido a control, que el mismo, pese a versar sobre la toma de acciones respecto a la contingencia generada por la pandemia del COVID-19 en dicha entidad, no se hizo bajo los

postulados exigidos por la Legislación vigente para que pueda ser objeto de control en uso del mecanismo de Control Inmediato de Legalidad, pues se reitera que tales Actos, debieron ser proferidos como **desarrollo** de los Decretos Legislativos dictados durante los Estados de Excepción, ello por cuanto dicho Acto Administrativo según el mismo indica, fue expedido en ejercicio de las facultades constitucionales y legales así como en uso de las atribuciones legales y estatutarias y en especial, las conferidas en los numerales 5 y 16 del Artículo 16 de la ordenanza 015 de 1995, así como los Artículos 41, 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, el Artículo 2° numeral 4 literal a) de la Ley 1150 de 2007, el Artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015, y los Acuerdos 024 y 025 del 26 de Noviembre de 2016, según se desprende y vislumbra de su lectura.

Recientemente en materia de contratación (*urgencia manifiesta*), se pronunció el Consejo de Estado en Providencia que guarda analogía fáctica cerrada con el presente proceso:

*“En el caso concreto, el Despacho advierte que le asiste razón al Procurador Cuarto Delegado ante esta Corporación. En efecto, el acto administrativo cumple con las dos primeras condiciones formales para ser objeto del control inmediato de legalidad, toda vez que (i) es de contenido general y (ii) fue expedido por una autoridad del orden nacional; no obstante, no ocurre así con el tercer requisito establecido en el artículo 136 del CPACA, puesto que la Resolución N° 0000608 no desarrolla los decretos legislativos expedidos en el marco del respectivo estado de excepción.*

*Entonces, si bien la Resolución n.º 0000608 del 17 de marzo de 2020 se profirió en el marco de la emergencia sanitaria y la declaratoria del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica, lo cierto es que no desarrolló el Decreto legislativo 417 de 2020, sino que, por el contrario, su expedición se fundamentó en los artículos 24, 42 y 43 de la Ley 80 de 1993; literal a) del numeral 4 del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007 y 2.2.1.2.1.4.2. del Decreto 1082 de 2015, relativos a la competencia que tienen las entidades públicas sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública de declarar la urgencia manifiesta<sup>4</sup>.”*

Este criterio, fue a su vez reiterado por el Consejo de Estado en decisión del 1 de Junio de 2020 con ponencia de la Consejera María Adriana Marín<sup>5</sup>, al expresar que:

*iii) Si bien el acuerdo guarda identidad material con los móviles de la expedición de los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de excepción, no desarrolla su contenido, puesto que su fundamento normativo está en la Ley 80 de 1993.*

*iv) Además, el acto se limita a invocar una norma contenida en el Decreto 440 de 2020, sin llegar a desarrollarla, puesto que se limita a declarar la urgencia*

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN. Auto del veinte (20) de abril de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-15-000-2020-00960-00. Autoridad: FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - Consejera ponente: MARÍA ADRIANA MARÍN - Bogotá, D.C., primero (1º) de junio de dos mil veinte (2020) - Radicación número: 11001-03-15-000-2020-02222-00 - Autoridad: POLICÍA NACIONAL-DIRECCIÓN DE SANIDAD-UNIDAD - PRESTADORA DE SALUD DE RISARALDA - Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

*manifiesta para la adquisición de bienes y servicios para afrontar la pandemia.*

*Lo anterior no significa que la Resolución n.º 08 del 25 de marzo de 2020 no pueda ser objeto de control por parte de esta Jurisdicción a través de los medios de control que sean procedentes, de conformidad con lo establecido en el artículo 104 del CPACA, en concordancia con los artículos 135 y 137 ibídem”.*

Debe de esta forma considerarse, que la Resolución de la referencia no es sujeta al estudio de legalidad a través de este Medio de Control, pues la cita del Decreto 417 y al Artículo 7º Decreto 440 hecha en dicho Acto Administrativo, de ninguna manera suponen que estén desarrollando los Decretos Legislativos, ello en tanto la declaratoria de urgencia manifiesta para efectos de contratar se fundamentó en este caso exclusivamente en la normativa ordinaria de contratación estatal que permite la aplicación de esta figura ante la situación presentada de emergencia sanitaria y aislamiento de la población, sin que tales menciones, se reitera, constituyan un desarrollo pues sólo son la ratificación atinente a que la Ley establece esta situación como causal de urgencia manifiesta para efectos de contratar.

Así, aunque la Resolución N° 0000327 del 20 de Marzo de 2020 “*POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN LA E.S.E HOSPITAL DEPARTAMENTAL UNIVERSITARIO DEL QUINDIO SAN JUAN DE DIOS*”, si bien alude al Decreto Nacional 440 del 20 de Marzo de 2020, resaltándose además que dicha Resolución fue expedida el mismo día de expedido el referido Decreto Nacional N° 440; debe considerarse que la sola mención del mismo no acredita que en efecto el Acto Administrativo remitido esté desarrollando o constituya un desarrollo de aquel, tal y como al respecto también lo indicó el Consejo de Estado en Providencia del 03 de Abril de 2020 con ponencia del Consejero Martín Bermúdez Muñoz<sup>6</sup> al expresar que:

*“De acuerdo con el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el control inmediato de legalidad procede para examinar las medidas de carácter general que se adopten por autoridades del orden territorial o nacional y, para ello, no basta que guarden identidad material con los móviles de la expedición de los decretos legislativos, sino que hagan desarrollo de su contenido normativo”.*

Se insiste pues que el Acto Administrativo de la referencia no es sujeto al estudio de legalidad a través de este Medio de Control, máxime si se tiene en cuenta que para la expedición de la Resolución N° 0000327 del 20 de Marzo de 2020, la misma fue proferida por el Gerente (E) de la E.S.E Hospital Departamental Universitario del Quindío San Juan de Dios con base en sus facultades ordinarias contenidas en la normatividad aquí antes referida, la cual se observa citada en el contenido de tal Resolución, normas todas que aluden a las facultades ordinarias que ostentan las autoridades públicas en el ejercicio de la función

---

<sup>6</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO - Consejero ponente: MARTÍN BERMÚDEZ MUÑOZ - Bogotá D.C., tres (3) de abril de dos mil veinte (2020) - Radicación número: 11001-03-15-000-2020-00986-00 - Actor: AGENCIA DEL INSPECTOR GENERAL DE TRIBUTOS, RENTAS Y CONTRIBUCIONES PARAFISCALES - Demandado: RESOLUCIÓN 095 DE 17 DE MARZO DE 2020 - Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

administrativa, con una sola mención respecto al Decreto 440 del 20 de Marzo de 2020 al expresar: *“Que ante la situación de salubridad pública que vive el País, el Gobierno Nacional expidió el decreto 440 de del (sic) 20 de marzo del 2020, “Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19” (sic), reiterándose así que ésta sola cita, no tiene la virtualidad tal de constituir un desarrollo del Decreto Legislativo, que haga procedente avocar el estudio de legalidad de la Resolución a través del Medio de Control – Control Inmediato de Legalidad.*

Así, pese a que el Acto Administrativo sometido a control cumple con dos de los requisitos exigidos por la Jurisprudencia para que pudiese ser objeto de Control Inmediato de Legalidad, pues se trata de un Acto cuyo contenido es de carácter general y fue dictado en ejercicio de la función administrativa por el Gerente (E) de la E.S.E Hospital Universitario del Quindío San Juan de Dios, no obstante, en lo atinente al requisito consistente en que sea expedido en desarrollo de un Decreto Legislativo dictado en el marco de un Estado de Excepción, el mismo no se vislumbra concretado, pues aunque si bien refiere y alude al Decreto Nacional 440 del 20 de Marzo de 2020, ha de insistirse que su sola mención, no reviste el alcance de predicar que ello constituye un desarrollo de aquel, sin que cumpla así la Resolución N° 0000327 del 20 de Marzo de 2020, con los parámetros Jurisprudenciales establecidos para efecto de ser objeto de control de legalidad a través del Medio de Control de la referencia, trazados recientemente por el Consejo de Estado<sup>7</sup>.

Así se estima que la referida Resolución, tiene como sustento otras directrices del orden Constitucional y Legal, lo cual impide a este Tribunal Administrativo continuar con el conocimiento y tramite del control de legalidad ordenado y contenido en la normatividad vigente, en tanto dicho Acto Administrativo, no desarrolló Decreto Legislativo dictado en el marco de la declaratoria del Estado de Excepción como el que actualmente está vigente, siendo ello un requisito indispensable exigido por la Ley para la procedencia del Medio de Control de la referencia, esto es, que la Resolución como la que aquí se pretende someter a estudio de legalidad bajo el mecanismo de Control Inmediato de Legalidad, haya sido emitido en desarrollo de un Decreto Legislativo expedido en el mismo sentido, tal y como claramente lo prescribe el Artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 – CPACA, observándose así que la Resolución N° 0000327 del 20 de Marzo de 2020, adopta acciones en el marco y uso de las facultades ordinarias que han sido conferidas a las autoridades dentro de sus prerrogativas ordinarias y en el ejercicio de la función administrativa, pudiéndose enervar su legalidad pero a través del mecanismo ordinario a lugar, de así estimarse.

En consecuencia, al no cumplir la referida Resolución N° 0000327 del 20 de Marzo de 2020 expedido por el Gerente (E) de la E.S.E Hospital Departamental

---

<sup>7</sup> CONSEJO DE ESTADO - SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO -SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A - Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ - Bogotá, D. C., quince (15) de abril de dos mil veinte (2020) - Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD - Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00 - Temas: Naturaleza y control de los decretos legislativos expedidos en estado de emergencia. Actos internos de la administración y medidas de carácter general ordenadas en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los estados de excepción. El medio de control inmediato de legalidad a la luz de la tutela judicial efectiva en el marco del estado de emergencia por la enfermedad covid-19. Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad. - Decisión: Rechaza el medio de control inmediato de legalidad. - AUTO INTERLOCUTORIO O-296-2020.

Universitario del Quindío San Juan de Dios con los presupuestos establecidos en el Artículo 136° del *Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA* para que proceda el *Control Inmediato de Legalidad* sobre aquel, no se continuará con su trámite declarándose que la misma no es objeto de Control Inmediato de Legalidad, dándose por terminado el proceso y ordenándose en consecuencia el archivo de las diligencias, previas anotaciones en el Programa Informático Siglo XXI y las notificaciones a lugar.

**En mérito de lo expuesto, se**

**RESUELVE:**

**PRIMERO:** Declarar no ser objeto de Control Inmediato de Legalidad la Resolución N° 0000327 del 20 de Marzo de 2020 *"POR MEDIO DE LA CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN LA E.S.E HOSPITAL DEPARTAMENTAL UNIVERSITARIO DEL QUINDIO SAN JUAN DE DIOS"*, expedida por el Gerente (E) de la E.S.E, y en consecuencia, **dar por terminado** el proceso de la referencia.

**SEGUNDO:** Secretaria de la Corporación, obrar de conformidad, efectuando las notificaciones a lugar por los medios digitales más expeditos, ante las medidas de protección y aislamiento decretadas por el Gobierno Nacional y el Consejo Superior de la Judicatura para la Rama Judicial, en el marco de la emergencia por COVID-19 en el país.

**TERCERO:** Una vez efectuadas las notificaciones a lugar y el registro de actuaciones en el Programa Informático Siglo XXI, **ARCHÍVESE** el expediente.

Esta decisión se suscribe en la fecha mediante firma escaneada, ello según lo faculta el Artículo 11 del Decreto Legislativo N° 491 del 28 de Marzo de 2020 expedido por el Presidente de la República.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**RIGOBERTO REYES GÓMEZ**  
Magistrado