



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, once (11) de junio de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

RADICACIÓN: 70-001-23-33-000-2020-00189-00
SOLICITANTE: DEPARTAMENTO DE SUCRE - SECRETARÍA DE LA MUJER Y EQUIDAD DE GÉNERO
ASUNTO: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE LA CIRCULAR DE FECHA 4 DE ABRIL DE 2020

Procede el Despacho a reconsiderar la decisión de avocar el conocimiento de Control Inmediato de Legalidad de la Circular de fecha 4 de abril de 2020, expedida por la Secretaria de la Mujer y Equidad de Género del Departamento de Sucre, la cual se encuentra dirigida a los Alcaldes y Secretarios de Salud Municipales y cuyo asunto es el “Cumplimiento de medidas sanitarias y protocolos de atención en el marco del estado de emergencia sanitaria con ocasión del Coronavirus (COVID-19)”; lo anterior, como quiera que el proyecto de fallo elaborado dentro del presente asunto fue retirado, al concluirse que dicho acto -orden- fue expedido en ejercicio de las facultades propias de la administración y no en desarrollo del Estado de Excepción, tal y como pasa a analizarse.

1. ANTECEDENTES

La Secretaría de la Mujer y Equidad de Género del Departamento de Sucre, expidió la Circular de fecha 4 de abril de 2020, la cual expresa:

“CIRCULAR

Fecha: Abril 4 de 2020
De: Secretaría de la Mujer y Equidad de Género
Para: Alcaldes y Secretarios de Salud Municipales

Asunto: Informe de acciones desarrolladas para la prevención y atención de la Violencia de género en el marco de las medidas de Emergencia Sanitaria por el COVID 19.

Cordial saludo:

Como lo han advertido diversas organizaciones y entidades como ONU Mujeres Colombia, en medio de las medidas de aislamiento por la pandemia del CORONAVIRUS hay un riesgo de que se incremente la violencia contra las mujeres en los hogares, y ante ese panorama el SIGIVILA departamental reporta un total de 306 casos de violencia de género e intrafamiliar entre los meses de febrero y marzo, donde la violencia física y el abuso sexual han sido las formas de violencia más predominantes.

En este orden de ideas les solicito enviar un informe de las acciones adelantadas por el municipio para prevenir y atender las diferentes formas de violencia de acuerdo con sus competencias y la coordinación de las intervenciones intersectoriales.

Cabe resaltar que la Secretaría de la Mujer y equidad de género del Departamento cuenta con la habilitación la línea de atención 320-5874422 para que las víctimas y/o cualquier persona que conozca casos de violencia de género o alguna situación de riesgo pueden llamar (sic)

De igual forma me permito recordarles la aplicación del Decreto 460 del 22 de marzo de 2020 Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

Esta información debe ser enviada al correo: secretariadelamujersucre@gmail.com

Agradezco la atención y les reitero que la secretaria de la mujer y equidad de género está atenta a apoyarlos en el momento que lo necesiten para juntos consolidar un sucre libre de violencia.

Atentamente

VERENA REVOLLO VERBEL
Secretaria de la Mujer y Equidad de Género "(Firmado)"

La Secretaría de la Mujer y Equidad de Género del Departamento de Sucre, envió a la Oficina Judicial de la Dirección Seccional de Administración Judicial de Sucre la citada circular, para que se le imprimiera el trámite de rigor - control inmediato de legalidad -, conforme a lo preceptuado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 - 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

El asunto le correspondió al Despacho del suscrito Magistrado, siendo avocado mediante auto de fecha 30 de abril de 2020.

Surtido el trámite de rigor (notificación - aviso - periodo probatorio - concepto del Ministerio Público), se elaboró proyecto de fallo, el cual, fue retirado por el ponente para darse paso a lo que adelante se considera.

2. CONSIDERACIONES

En relación con las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como **desarrollo** de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, el Legislador Estatutario estableció en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹, la figura del control oficioso e inmediato de legalidad sobre tales actos, disponiendo:

***“Artículo 20. Control de legalidad.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.*

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición”.

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011², desarrolla el mismo contenido de la norma anterior.

De las normas citadas, se extrae, que el control inmediato de legalidad es procedente frente aquellas medidas que sean dictadas como desarrollo

¹ “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”.

² **“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”.

de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción. Se trata de un control oficioso, que no está sujeto a la presentación de una demanda contenciosa que demarque los límites para el juicio de la legalidad del acto.

En cuanto a la procedencia del control inmediato de legalidad, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha señalado que “el artículo 20 de la ley 137 de 1994, determina que son tres los presupuestos requeridos para que sea viable el control inmediato de legalidad. En primer lugar, debe tratarse de un **acto de contenido general**; en segundo, **que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa**; y, en tercero, **que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción**”³.

Tal posición ha sido reiterada recientemente, al analizarse el contenido del artículo 136 del CPACA, señalándose al respecto⁴:

*“De conformidad con el artículo 136 del CPACA, el control inmediato de legalidad en cabeza del Consejo de Estado recae sobre las **medidas de carácter general que sean dictadas por autoridades del orden nacional, en ejercicio de la función administrativa, y como desarrollo de los estados de excepción.***

Así las cosas, el alcance de la mencionada disposición, en lo que hace relación con la competencia del Consejo de Estado para asumir el control inmediato de legalidad, es que solo recae respecto de los actos administrativos generales expedidos por las autoridades del orden nacional que incorporen medidas adoptadas en ejercicio de la función administrativa, cuando ellas se expidan con la finalidad de reglamentar un decreto de desarrollo en cualquiera de los estados de excepción, lo que no se puede predicar de los actos declaratorios”. (Resaltado fuera de texto)

Así mismo, la Alta Corporación en sentencia del 11 de mayo de 2020⁵, al hacer el estudio de legalidad de la Resolución 471 del 22 de marzo de 2020, expedida por el Presidente de la Agencia Nacional de Infraestructura, señala frente a la procedencia del control inmediato de legalidad, lo siguiente:

³ Sentencia 2011-01127 de julio 8 de 2014. Rad. núm.: 11001031500020110112700(CA). Consejero Ponente Danilo Rojas Betancourth.

⁴ Providencia de fecha 29 de abril de 2020, Radicación:11001-03-15-000-2020-00995-00. Consejera Ponente: Stella Jeannette Carvajal Basto.

⁵ Expediente 11001-03-15-000-2020-000944-00. Consejera Ponente Sandra Lisset Ibarra Vélez.

“... 2.6.1. Que se trate de un acto de contenido general.

/.../ Al revisar el contenido de dicha resolución... se observa que ella desarrolla la siguiente serie de medidas de carácter general: (i) se suspenden los términos para 21 actuaciones administrativas que adelanta la ANI... (ii) Se ordena la suspensión de 8 tipos de obligaciones contractuales de los contratos de concesión... (iii) respecto de los convenios administrativos la resolución señala que se coordinará con las demás entidades su suspensión, y/o la ejecución de las actividades a través de los medios virtuales... (iv)... establece reglas en materia de contratación... (v)... que la ANI gestionará los procedimientos de Gestión de Calidad de forma virtual... (vi)... la responsabilidad en la coordinación de actividades...”

2.6.2. Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa.

/.../ el Presidente de la ANI, en uso de sus atribuciones y en ejercicio de la función administrativa, expidió la referida Resolución 471 de 22 de marzo de 2020, ...

2.6.3. Que se trate de un acto de contenido general, dictado en ejercicio de la función administrativa, y que tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción.

En aras de determinar si se cumple con este último presupuesto de procedencia del control inmediato de legalidad, la Sala deberá analizar los considerandos de la Resolución 471 de 2020 de la ANI... Al efectuar la mencionada revisión se encuentra que la referida resolución se fundamenta en las siguientes disposiciones normativas ordenadas en orden cronológico... /.../

Teniendo en cuenta lo citado, se colige, que el control inmediato de legalidad recae sobre aquellos actos de contenido general proferidos en ejercicio de función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los denominados estados de excepción, esto es, los previstos en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, (Estado de guerra exterior, Estado de conmoción interior y Estado de emergencia económica, social y ecológica); en tal sentido, dicho control no recae sobre todos los actos administrativos que se dicten durante la vigencia de tales Estados, pues, en relación con el ejercicio de la potestad reglamentaria general, existen diferentes medios de control.

Descendiendo al **caso concreto**, se determinará dejar sin efectos el auto de fecha 30 de abril de 2020, que avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad de la Circular de fecha 4 de abril de 2020, expedida por la Secretaría de la Mujer y Equidad de Género del

Departamento de Sucre, la cual se encuentra dirigida a los Alcaldes y Secretarios de Salud Municipales y contiene como asunto: *“Cumplimiento de medidas sanitarias y protocolos de atención en el marco del estado de emergencia sanitaria con ocasión del Coronavirus (COVID-19)”*; y en su lugar, se dispondrá no avocar el conocimiento de la citada circular, por no ser objeto de control inmediato de legalidad.

La anterior decisión obedece a que analizadas las consideraciones que motivan la circular que se examina, se colige que la misma no deviene en desarrollo o cumplimiento de ninguno de los decretos legislativos proferidos por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias otorgadas por el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*⁶, que fue expedido en aplicación de lo preceptuado en el artículo 215 de la Constitución Política y como consecuencia del crecimiento exponencial de la propagación, número de contagios y de muertes originadas por el nuevo Coronavirus COVID-19.

Al efecto, en el texto de la **Circular de fecha 4 de abril de 2020**, se hace referencia a que en medio de las medidas de aislamiento por la pandemia del Coronavirus, hay un riesgo de que se incremente la violencia contra las mujeres en los hogares, tal como lo han advertido diversas organizaciones y entidades como ONU Mujeres Colombia y ante ese panorama, el SIGIVILA departamental reporta un total de 306 casos de violencia de género e intrafamiliar entre los meses de febrero y marzo, donde la violencia física y el abuso sexual han sido las formas de violencia más predominantes. En tal sentido, le requiere a los Alcaldes y Secretarios de Salud Municipales, un informe de las acciones desarrolladas para la prevención y atención de la violencia de género en el marco de las medidas de Emergencia Sanitaria por el Covid-19, de acuerdo con sus competencias y la coordinación de las intervenciones intersectoriales.

Así mismo, resalta la habilitación de la línea telefónica para que las víctimas y/o cualquier persona que conozca casos de violencia de género o alguna situación de riesgo, puedan llamar. Y reitera su apoyo, para atender tales casos de violencia en el Departamento.

⁶ Decreto que se encontraba vigente para la fecha de expedición de la resolución que en este caso se examina.

Como se advierte, en dicha circular no se está tomado una medida en desarrollo del Estado de Excepción, sino que apunta a un requerimiento de informes, que bien puede hacerse aun sin esta declaratoria de Estado, dada las competencias o facultades normales que le asisten a la Secretaría de la Mujer y Equidad de Género Departamental, tales como las que le fueron otorgadas en la Ordenanza No. 030 del 17 de diciembre de 2018, expedida por la Asamblea Departamental de Sucre, citándose a manera de ejemplo las de *“Generar y estructurar programas de prevención y atención a la mujer, especialmente encaminados a disminuir el maltrato de que son víctimas... Fomentar y estructurar campañas relacionadas con la promoción de los derechos de la mujer consagrados en la Constitución Política y en los instrumentos internacionales ratificados por Colombia”*, es decir, especialmente su función es la de crear y dirigir políticas públicas relacionadas con la violencia de género, por ende, sus órdenes en este tópico tienen que ver con obtener informes, estadísticas, etc., tendientes a cumplir su función.

En tal sentido, **no** se puede colegir, que por el solo hecho de hacerse un requerimiento con el fin de verificarse las acciones desarrolladas para la prevención y atención de la violencia de género en el marco de las medidas de Emergencia Sanitaria por el COVID 19, el mismo corresponda al desarrollo del Estado de Emergencia de que trata el artículo 215 constitucional, antes por el contrario, podría considerarse que la mencionada circular atiende a una mera comunicación de información, en tanto, pide informes sobre determinado tema, descubriéndose así del manto mismo de acto administrativo, lo que hace también, improcedente el ejercicio del presente control.

Ahora, se observa también, que en la citada circular se recuerda la aplicación del **Decreto Legislativo No. 460 del 22 de marzo de 2020**⁷, *“Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de las comisarías de familia, dentro del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*; en el que se dispuso garantizar la atención de los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las Comisarías de Familia, frente a la protección en casos de violencias en el contexto familiar; y además, que la Consejería

⁷ Publicado en el Diario oficial No 51270 del 28 de marzo de 2020.

Presidencial para la Equidad de la Mujer, las gobernaciones y alcaldías, entre otras entidades, implementen campañas de prevención y estén, continuamente, a través de canales virtuales, informando, invitando y dando herramientas a las familias para prevenir las diferentes formas de violencia que se pudieran presentar al interior de las mismas durante la emergencia.

De la interpretación que se hace del aludido decreto nacional y comparándolo con el contenido de la circular examinada, no se aprecia que los efectos de ésta última atiendan al desarrollo de las disposiciones que aquél contempla, máxime, cuando ni siquiera se enfatiza una orden que tenga relación con la ejecución de lo dispuesto en el Decreto Legislativo No. 460 de 2020; precisándose a su vez, que su sola mención como recordatorio de su aplicación, no habilita automáticamente el control inmediato de legalidad.

El anterior análisis, es compartido por el Agente del Ministerio Público Delegado ante este Tribunal, quien, al conceptuar en el presente asunto, manifestó:

“.../ En efecto, pese a que la circular remitida para control, fue expedida el 4 de abril de 2020, esto es, después del día que el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, y en vigencia de este; por lo mencionado en el texto del acto, es forzoso concluir que la directiva departamental dictada en ejercicio de la función administrativa de la Secretaría de la Mujer y Equidad de Género del Departamento de Sucre, no puede considerarse proferida en desarrollo o aplicación de los decretos legislativos adoptados en virtud de la declaratoria del estado de excepción, pues, no contiene un vínculo normativo, ni material con la normatividad excepcional que haga ver la determinación cuestionada como un complemento, aclaración o interpretación directa de la legislación extraordinaria, a pesar de mencionar al Decreto Nacional 460 de 2020, ya que su enunciación sólo se realiza para recordarle a los burgomaestres de Sucre sobre la aplicación de aquel ordenamiento, no observándose al interior de la orden administrativa un propósito de precisar y detallar la ley especial para que de esta forma pueda ejecutarse adecuadamente o, que se esté facilitando la inteligencia y entendimiento del mandato extraordinario por parte de la administración y los administrados.

En consecuencia, la Circular de fecha 4 de abril de 2020, expedido por el DEPARTAMENTO DE SUCRE – SECRETARÍA DE LA

MUJER Y EQUIDAD DE GENERO, ... no cumple con los presupuestos para el ejercicio del Control Inmediato de Legalidad, como mecanismo especial consagrado en los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, en especial, el requisito de que el acto tenga como objeto desarrollar o dar aplicación a uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción; lo que indicaría que su examen judicial correspondería a los mecanismos ordinarios establecidos en la legislación contenciosa administrativa y no para que se haga uso de esta especial acción que se encuentra actualmente en trámite”.

Finalmente se anota, que aun cuando el presente asunto fue avocado en un comienzo, ello, no es óbice para que esta Magistratura se abstenga de conocer el fondo del asunto, luego de advertir, que el acto sometido a control no es expedido en desarrollo de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas extraordinarias por él asumidas una vez que declaró el mencionado Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; siendo procedente entonces, invalidar lo actuado con el fin de evitar una sentencia inhibitoria, en el entendido, que no puede haber un pronunciamiento de fondo sobre la legalidad de un acto que no es objeto del control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

En resumen de lo expuesto se considera, dejar sin efecto todo lo actuado a partir del auto que avocó conocimiento en el presente asunto y en su lugar, por no ser el acto administrativo susceptible de control por este medio, abstenerse de conocer del mismo.

Lo anterior, sin perjuicio de que sobre la mencionada circular se pueda adelantar el examen de su legalidad, a petición de parte y en ejercicio de los medios de control previstos en la ley.

En mérito de lo expuesto, se,

RESUELVE:

PRIMERO: DÉJESE sin efectos el auto de fecha 30 de abril de 2020 y el trámite que de ahí se derivó y en su defecto, se DISPONE: “NO AVOCAR el conocimiento de la Circular de fecha 4 de abril de 2020, expedida por la

Secretaría de la Mujer y Equidad de Género del Departamento de Sucre, la cual se encuentra dirigida a los Alcaldes y Secretarios de Salud Municipales y contiene como asunto "Cumplimiento de medidas sanitarias y protocolos de atención en el marco del estado de emergencia sanitaria con ocasión del Coronavirus (COVID-19)", por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Una vez ejecutoriada esta providencia, **ARCHÍVESE** el expediente, dejándose las constancias a que haya lugar.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ruffo', is centered within a light gray rectangular box. The signature is stylized and somewhat cursive.

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY
Magistrado