

REPÚBLICA DE COLOMBIA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

Sincelejo, treinta (30) de junio de dos mil veinte (2020)

SALA PLENA

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Radicación No. 70-001-23-31-000-2020-00207-00

Solicitante: Municipio de Colosó

Asunto: Decreto No. 047 del 31 de marzo de 2020, por medio del cual se amplía el plazo por treinta (30) días del periodo institucional del gerente de la E.S.E.

Centro de Salud de Colosó - Sucre.

Magistrada Ponente: Tulia Isabel Jarava Cárdenas

1. OBJETO DE DECISIÓN:

Decide la Sala en única instancia, el Control Inmediato de Legalidad del **Decreto No. 047 del 31 de marzo de 2020** *“Por medio del cual se amplía el plazo por 30 días del periodo institucional del gerente de la E.S.E. Centro de Salud de Colosó - Sucre”*, emanado de la Alcaldía Municipal de Colosó (Sucre).

2. ANTECEDENTES.

- El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud calificó el brote de Coronavirus COVID-19 como una pandemia, consecuente con lo cual, el 12 de marzo de la misma anualidad, el Ministerio de Salud y Protección Social, con fundamento en el Art. 69 de la Ley 1753 de 2015, expidió la Resolución 385, en la que declaró el estado de Emergencia Sanitaria en todo el territorio nacional.

- El 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República de Colombia expidió el Decreto 417, en el cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días.

- El 28 de marzo de 2020, el Ministerio de Justicia y del Derecho, expidió el Decreto Legislativo No. 491, por el cual se adoptaron medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplieran funciones públicas y se tomaron medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Gobierno Nacional.

- En el artículo 13 del decreto que acaba de citarse, se facultó a los Alcaldes y Gobernadores para ampliar el período institucional de gerentes o directores de las Empresas Sociales del Estado que terminara en el mes de marzo de 2020, por un término de treinta (30) días, contados a partir del 1° de abril de 2020.

- Como quiera que el Gerente de la E.S.E. Centro de Salud de Colosó – Sucre, culminaba el periodo institucional legal para el cual fue nombrado el 31 de marzo de 2020, el Alcalde Municipal de Colosó, Sucre, en acogimiento de lo dispuesto en el artículo 13 del Decreto Legislativo No. 491 del 28 de marzo de 2020, profirió el Decreto 047 de 2020, a través del cual prolongó el periodo institucional del actual Gerente de la E.S.E., por 30 días más, a partir del 1° de abril de 2020.

3. ACTUACIÓN PROCESAL

En Acta Individual de fecha **4 de mayo de 2020**, la Oficina Judicial de Sincelejo realizó el reparto de la presente acción a la Magistrada Ponente, quien, en Proveído adiado **5 de mayo de 2020** avocó el conocimiento de la misma; providencia que fue notificada vía correo electrónico al Representante Legal del Municipio de Colosó¹, a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado² y al Agente del Ministerio Público³, el día **6 de mayo de 2020**.

El **6 de mayo de 2020**, la Secretaría del Tribunal Administrativo de Sucre fijó el AVISO ordenado en el Auto que avocó el conocimiento, en su página web⁴, durante el término de diez (10) días⁵, sin pronunciamiento alguno de la Parte Solicitante, de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, ni de terceros.

En Oficio 0576 enviado por correo electrónico el **7 de mayo de 2020**, se solicitó a la Alcaldía Municipal de Colosó (Sucre), el envío de los antecedentes administrativos del acto objeto de análisis de legalidad; petición que fue atendida en Oficio del **8 de mayo de 2020**, en el que se lee: *“De conformidad a lo requerido me permito adjuntar copia electrónica de los actos que sirvieron de fundamento para la expedición del Decreto No. 047 de 21 de marzo de 2020, los cuales son los siguientes: 1) Decreto 417 del 17 de Marzo de 2020 de la presidencia de la república, por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional y en virtud de ello el Ministerio de Justicia y*

¹ contactenos@coloso-sucre.gov.co y alcaldía@coloso-sucre.gov.co

² procesosnacionales@defensajuridica.gov.co

³ procjudadm164@procuraduria.gov.co y procjudadm44@procuraduria.gov.co

⁴ <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-tribunal-administrativo-de-sucre/232>

⁵ Comprendidos entre el 7 y el 20 de mayo de 2020.

Asunto: Control Inmediato de Legalidad del Decreto No. 047 del 31 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se amplía el plazo por 30 días del periodo institucional del gerente de la E.S.E. Centro de Salud de Colosó - Sucre”*

del Derecho expidió el Decreto Legislativo No. 491 de 1 28 de Marzo de 2020. 2) Decreto Legislativo No. 491 de 1 28 de Marzo de 2020 del Ministerio de Justicia y del Derecho, que en su artículo 13 faculta a los Alcaldes y Gobernadores para ampliar el periodo institucional de gerentes o directores de las Empresas Sociales del Estado que termine en el mes de marzo de 2020, por un término de treinta días más”. Y anexó en medio digital lo anunciado.

Por su parte, el **Agente del Ministerio Público Delegado ante el Tribunal Administrativo de Sucre**, dentro del término concedido para ello⁶, emitió concepto de fondo en el que señaló que el Decreto 047 del 31 de marzo de 2020 no era pasible del control inmediato de legalidad de que tratan los artículos 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

Como fundamento de lo anterior, sostuvo:

“En Colombia, mediante Decreto número 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 constitucional, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días, contados a partir de la vigencia del decreto, con el objeto de conjurar la grave crisis sanitaria, social y económica generada por la propagación del nuevo Coronavirus Covid-19, conforme se pone de presente en la parte considerativa de dicho Decreto Legislativo que declara el estado de excepción.

Respecto de los presupuestos para el ejercicio del Control inmediato de Legalidad, se itera, tanto la norma estatutaria que lo consagró, como la jurisprudencia de lo contencioso administrativo, han señalado los siguientes: i) Que se trate de un acto de contenido general; ii) Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción, y iii) Que el acto tenga como objeto desarrollar o dar aplicación a uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

Conforme a lo anterior y leído el Decreto 047 de Marzo 31 de 2020 “POR MEDIO DEL CUAL SE AMPLIA EL PLAZO POR 30 DIAS DEL PERIODO INSTITUCIONAL DEL GERENTE DE LA ESE CENTRO DE SALUD DE COLOSO – SUCRE, expedido por el Alcalde del Municipio de Colosó, se observa que en ella se imparten instrucciones para extender el período institucional del gerente de la ESE municipal y así este funcionario realice sus funciones constitucionales y legales pertinentes, teniendo en cuenta la pandemia virológica reconocida a nivel internacional y nacional, para lo cual el acto administrativo se hincó en el siguiente contexto normativo: Constitución Política de Colombia, Arts. 215 y 315; Ley 136 de 1994; Ley 137 de 1994; Ley 100 de 1993, Art. 192; Decretos Legislativos 417 y 491 de 2020; normas que facultan al mandatario territorial para tomar medidas administrativas encaminadas a facilitar la organización operativa de la ESE municipal.

Ahondando un poco más y, en observancia del contexto general que enmarca al contenido del acto administrativo, se aprecia lo siguiente:

⁶ Que corrió ente el 21 de mayo y el 4 de junio de 2020.

a) *El Gobierno Nacional, a través del Presidente de la República, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales que le compete, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, a través del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020.*

b) *Que dicho estado excepcional fue declarado a raíz de la expedición de la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, en el que el Ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID19 y mitigar sus efectos.*

c) *Que el Presidente de la República promulgó el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020 "POR EL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS DE URGENCIA PARA GARANTIZAR LA ATENCIÓN Y LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS POR PARTE DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS Y LOS PARTICULARES QUE CUMPLAN FUNCIONES PÚBLICAS Y SE TOMAN MEDIDAS PARA LA PROTECCIÓN LABORAL Y DE LOS CONTRATISTAS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS, EN EL MARCO DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA".*

d) *El artículo 315 Constitución Política asigna como atribuciones de los alcaldes, entre otras, hacer cumplir la Constitución, la Ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo; por otra parte, le asigna como función la de conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del presidente la República; y, además, es el encargado de dirigir la actividad administrativa del ente territorial.*

e) *Que el artículo 91 la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 de Ley 1551 de 2012, establece como función de los alcaldes, en relación con el orden público, la de conservarlo en su municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente la República y del respectivo gobernador; y, en relación con la administración el ente municipal, la de dirigir la acción administrativa en el territorio de su jurisdicción y asegurar el cumplimiento de las funciones y de la prestación de los servicios a su cargo.*

f) *Que la Ley 100 de 1993, en su Art. 192 señaló que los directores de los hospitales públicos de cualquier nivel de complejidad, serán nombrados por el jefe de la respectiva entidad territorial que haya asumido los servicios de salud.*

g) *Que la Ley 1797 de 2016 "POR LA CUAL SE DICTAN DISPOSICIONES QUE REGULAN LA OPERACIÓN DEL SISTEMA GENERAL DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", establece en su Art. 13 que los Gerentes o Directores de las Empresas Sociales del Estado del nivel territorial serán nombrados por el Jefe de la respectiva Entidad Territorial, para períodos institucionales de 4 años."*

Pues bien, contextualizado el ambiente normativo que le sirvió de marco a la determinación administrativa, la ya anunciada habilitación contenida en la parte considerativa del acto administrativo impugnado está lejos de ser considerada como el desarrollo de una potestad reglamentaria atribuida al mandatario territorial, en los precisos términos señalados por la alta

corporación judicial en lo contencioso administrativo, y que ella -la habilitación- fuera activada por la determinación adoptada por el Jefe del Ejecutivo Nacional a través del Decreto Legislativo 417 de 2020, pues, en el caso concreto, la situación excepcional pandémica advertida sólo da paso para que el gobernante pueda acceder a unas facultades administrativas que, aunque extraordinarias en sí, de suyo han sido contenidas, en gran parte, en la legislación administrativa de uso común y corriente.

De otro lado, pese a que el decreto remitido para control, fue expedido el 31 de marzo 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 municipal dictada en ejercicio de la función administrativa del Alcalde del Municipio de Colosó, no puede considerarse proferida en desarrollo o aplicación de los decretos legislativos adoptados en virtud de la declaratoria del estado de excepción, pues, no es siquiera un acto administrativo de carácter general que, por tanto, active el medio de control especial, puesto que va dirigido a una persona en particular -el actual gerente de la ESE CENTRO DE SALUD DE COLOSO-, a quien habilita para que ejerza las funciones que le han sido asignadas por el ordenamiento jurídico.

(...)

Así, de esta manera, podemos concluir que la decisión administrativa en estudio lo que hace es producir una situación jurídica específica para una persona en particular, consistente en la extensión del ejercicio de las funciones que corresponde a la del director de un centro asistencial de salud de un ente territorial; además, dicho funcionario está plenamente identificado, debido a que su existencia como cabeza administrativa de la institución hospitalaria está verificado en tiempo, modo y lugar, amén de que el acceso de él a tal cargo está debidamente reglamentado.

Así, de esta manera, pese a que el acto administrativo impugnado contiene un vínculo normativo o material con la regulación excepcional expedida por la administración central ejecutiva, tal consideración no hace ver al decreto como un complemento, aclaración o interpretación directa de la legislación extraordinaria, ya que la decisión administrativa adoptada no tiene como propósito precisar y detallar la ley, para que de esta forma pueda ejecutarse adecuadamente o, facilitar la inteligencia y entendimiento de la ley por parte de la administración y los administrados.

En consecuencia, el Decreto No. 047 del 31 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Colosó, 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, con los requisitos de ser un acto administrativo general que 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. (Negritas para resaltar)

4. CONSIDERACIONES:

4.1. Del Control Inmediato de legalidad.

Con el fin de que el Gobierno Nacional tenga a su alcance instrumentos para conjurar los hechos excepcionales que perturben, amenacen o alteren en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, es decir, cuando sobrevengan hechos distintos a los establecidos en los Arts. 212⁷ y 213⁸ *ibídem*, el Art. 215 de la Constitución Política de Colombia otorga al Presidente de la República la facultad de declarar Estados de Emergencia, con la finalidad de salvaguardar los intereses superiores de la comunidad. Declaratoria que comprenderá periodos de hasta treinta (30) días, los cuales sumados no podrán exceder de noventa (90) días calendario.

En desarrollo de lo anterior, y con el objeto de tomar medidas de carácter general se autorizó al Ejecutivo proferir decretos legislativos, en uso de cuya facultad, el señor Presidente de la República, expidió el en primer lugar, el **Decreto Legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020**, por medio del cual declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días, que finalizó el 16 de abril de los corrientes. Y, posteriormente, para los mismos fines y por igual lapso, expidió el **Decreto Legislativo No. 637 del 6 de mayo de 2020**, con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir la propagación del

⁷ "ARTICULO 212. El Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Guerra Exterior. Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para repeler la agresión, defender la soberanía, atender los requerimientos de la guerra, y procurar el restablecimiento de la normalidad.

La declaración del Estado de Guerra Exterior sólo procederá una vez el Senado haya autorizado la declaratoria de guerra, salvo que a juicio del Presidente fuere necesario repeler la agresión.

Mientras subsista el Estado de Guerra, el Congreso se reunirá con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales, y el Gobierno le informará motivada y periódicamente sobre los decretos que haya dictado y la evolución de los acontecimientos.

Los decretos legislativos que dicte el Gobierno suspenden las leyes incompatibles con el Estado de Guerra, rigen durante el tiempo que ellos mismos señalen y dejarán de tener vigencia tan pronto se declare restablecida la normalidad. El Congreso podrá, en cualquier época, reformarlos o derogarlos con el voto favorable de los dos tercios de los miembros de una y otra cámara."

⁸ "ARTICULO 213. En caso de grave perturbación del orden público que atente de manera inminente contra la estabilidad institucional, la seguridad del Estado, o la convivencia ciudadana, y que no pueda ser conjurada mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades de Policía, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, podrá declarar el Estado de Conmoción Interior, en toda la República o parte de ella, por término no mayor de noventa días, prorrogable hasta por dos periodos iguales, el segundo de los cuales requiere concepto previo y favorable del Senado de la República.

Mediante tal declaración, el Gobierno tendrá las facultades estrictamente necesarias para conjurar las causas de la perturbación e impedir la extensión de sus efectos.

Los decretos legislativos que dicte el Gobierno podrán suspender las leyes incompatibles con el Estado de Conmoción y dejarán de regir tan pronto como se declare restablecido el orden público. El Gobierno podrá prorrogar su vigencia hasta por noventa días más.

Dentro de los tres días siguientes a la declaratoria o prórroga del Estado de Conmoción, el Congreso se reunirá por derecho propio, con la plenitud de sus atribuciones constitucionales y legales. El Presidente le pasará inmediatamente un informe motivado sobre las razones que determinaron la declaración.

En ningún caso los civiles podrán ser investigados o juzgados por la justicia penal militar."

COVID-19 y la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

Ahora bien, al tenor de lo dispuesto en el artículo 20 de la ley 137 de 1994 *“Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”*, la legalidad de las medidas que sean dictadas en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción, deberá ser controlada por las autoridades de lo contencioso administrativo. En efecto, dicha norma textualmente prevé:

“ART. 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 lo expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción de lo contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) hora siguientes a su expedición”

Por su parte, el Artículo 136 del CPACA, estableció: **“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”.*

Así mismo, el Núm. 14 del artículo 151 del mismo código, radicó la competencia en los Tribunales Administrativos 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.”*

Y en el artículo 185 *ibídem*, se indicó el trámite que se le debe impartir al medio de control inmediato de legalidad, señalando que, *“recibida la copia auténtica del texto de los **actos administrativos** a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así (...)*”. (Negrilla fuera de texto).

En estas condiciones, *“...mientras que el artículo 136 hace referencia a las medidas de carácter general en el primer inciso, en el segundo de ellos el propio legislador introdujo el concepto de acto administrativo para fijar que, dentro del universo de actos de la administración, expedidos en desarrollo y durante de los estados de excepción, tienen control inmediato de legalidad aquellos de carácter general que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas, en tanto son verdaderos actos administrativos”*⁹.

Así, pues, para que proceda el control inmediato de legalidad, el acto de la Administración debe reunir, en forma concurrente, los siguientes requisitos: *i)* tratarse de un acto administrativo de carácter general, expedido en ejercicio de funciones administrativas; y *ii)* desarrollar los decretos legislativos del estado de excepción, durante la vigencia de éste.

Ahora bien, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha considerado que el Control Inmediato de Legalidad es integral *“...en tanto cobija tanto la competencia como los aspectos formales y de fondo, y que en éste 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 qué trata el acto sometido a este control”*¹⁰.

Concordante con lo dicho, debe precisarse que *“...la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le*

⁹ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SALA VEINTISIETE ESPECIAL DE DECISIÓN, C.P.: ROCÍO ARAÚJO OÑATE, veintitrés (23) de abril de dos mil veinte (2020), Radicación No.: 11001-03-15-000-2020-01123-00(CA) A, Actor: SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE (SENA), Demandado: CIRCULAR 1-3-2020-000049 DEL 11 DE MARZO DE 2020, Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, C.P: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA, veintitrés (23) de noviembre de dos mil diez (2010), Radicación No.: 11001-03-15-000-2010-00347-00(CA), Actor: GOBIERNO NACIONAL, Demandado: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL.

*compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo), porque no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al "resto del ordenamiento jurídico". Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico."*¹¹

Lo anterior no obsta para que, sin perjuicio de la cosa juzgada relativa, el acto que ha pasado por este examen automático sea susceptible del control de legalidad normal u ordinario, puesto que el control automático en comento no le quita su condición de acto administrativo, ni le imprime una naturaleza o condición jurídica especial que lo sustraiga del control ordinario que a la jurisdicción contencioso administrativa le está dado por la Constitución Política (artículo 238) y la ley (artículos 82, 83, 84 y 85 del C.C.A)

Para apuntalar y complementar lo hasta ahora expuesto, se trae a colación lo concluido por la Sala Especial de Decisión No. 19 del Consejo de Estado¹², donde, con apoyo en lo indicado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo¹³; se indicaron como características esenciales del control de legalidad, las siguientes:

(i) Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos) que se adopten en desarrollo de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

(ii) Si se trata de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales, la competencia es del Consejo de Estado, y si se trata de actos

¹¹ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, fallo de 23 de noviembre de 2010, expediente No. 2010-00196. C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

¹² CONSEJO DE ESTADO.SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA ESPECIAL DE DECISIÓN n.º 19. Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá, D. C., treinta (30) de abril de dos mil veinte (2020). Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01497-00.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 en 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. Modificación de la jurisprudencia del despacho por el cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura. Características esenciales del medio de control inmediato de legalidad. Decisión: Rechaza el control inmediato de legalidad.

¹³ Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2002-0949-01(CA-004), ene. 28/2003; Auto, rad. 11001-03-15-000-2002-280-01 (CA-006), ene. 28/2003; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009- 00305-00(CA), jun. 16/2009; Auto, rad. 11001-03-15-000-2009-00108-00(CA), jun. 16/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000-2009-00549-00(CA), oct. 20/2009; Sent., rad. 11001-03-15-000- 2009-00732-00(CA), dic. 9/2009; Sent, rad. 11001-03-15-000-2010-00352-00(CA), jun. 1/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00391-00(CA), oct. 19/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000- 2010-00347-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00458-00(CA), nov. 23/2010; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00169-00(CA), feb. 8/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00170-00(CA), abr. 12/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA), may.31/2011; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00220-00(CA), feb. 27/2012; Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00200-00(CA), mar. 5/2012; y Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA),mar. 5/2012.

Asunto: Control Inmediato de Legalidad del Decreto No. 047 del 31 de marzo de 2020 "Por medio del cual se amplía el plazo por 30 días del periodo institucional del gerente de la E.S.E. Centro de Salud de Colosó - Sucre"

proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos tribunales administrativos.

(iii) Para que se lleve a cabo el control inmediato no es necesario que el acto juzgado haya sido publicado, basta con su expedición.

(iv) No es necesario que alguien ejerza el derecho de acción, toda vez que el medio de control tiene carácter automático e inmediato. Por ello, es obligación de la autoridad administrativa que profiere la medida de carácter general, enviarla en un plazo de 48 horas a partir de su expedición, y si no lo hace, la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede asumir su control oficioso.

(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia o declarada su nulidad.

(vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta.

Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, pues también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas.

(vii) No obstante que el decreto legislativo, con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general, hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley, con el fin de establecer la legalidad de la medida durante el tiempo que produjo sus efectos.

(viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control inmediato¹⁴

(ix) Finalmente, respecto de la pertinencia de las medidas cautelares de urgencia, tiene máxima importancia resaltar la necesidad del control inmediato, como lo indica el artículo 185 del CPACA, que regula el procedimiento a seguir por la jurisdicción de lo contencioso administrativo con el fin de evitar la generación de situaciones administrativas que requieran de una corrección posterior y que pudieron evitarse de haberse contado con la decisión judicial de manera oportuna. No obstante, los términos regulados en el artículo 185 del CPACA no enaltecen la celeridad esperada porque suman 65 días, lo cual contradice el sentido común de los términos máximos previstos en el artículo 215 de la Constitución Política, el cual indica que la declaratoria del estado de emergencia de orden económico, social, ecológico y grave calamidad pública, podrá ser decretado por periodos hasta de treinta

¹⁴ Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA), nov. 23/2010.

Asunto: Control Inmediato de Legalidad del Decreto No. 047 del 31 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se amplía el plazo por 30 días del periodo institucional del gerente de la E.S.E. Centro de Salud de Colosó - Sucre”*

días en cada caso, que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.

(...)”.

4.2. El Caso Concreto:

El acto objeto de control de legalidad es del siguiente tenor:

“DECRETO No. 047

(Marzo 31 de 2020)

“POR MEDIO DEL CUAL SE AMPLIA EL PLAZO POR 30 DÍAS DEL PERIODO INSTITUCIONAL DEL GERENTE DE LA E.S.E. CENTRO DE SALUD DE COLOSÓ - SUCRE”.

EL ALCALDE MUNICIPAL DE COLOSÓ SUCRE En uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 315 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012, el artículo 192 de la Ley 100 de 1993, el artículo 215 de la Constitución Colombiana, la Ley 137 de 1994 y el Decreto 417 del 17 de Marzo del cursante, por medio del cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional a raíz de la pandemia declarada por la O.M.S, por la propagación exponencial del COVID – 19 y de manera específica el artículo 13 del Decreto Legislativo No 491 del 28 de Marzo de 2.020, expedido por el Ministerio de Justicia y del Derecho que faculta a los alcaldes para ampliar por un término de 30 días, el período institucional de los gerentes o directores de las Empresas Sociales del Estado que termina en el mes de Marzo de 2020, y

CONSIDERANDO

Que la ley 1797 del 13 de julio de 2016, en su artículo 20 establece: *“Nombramiento de Gerentes o Directores de las Empresas Sociales del Estado. Los Gerentes o Directores de las Empresas Sociales del Estado del nivel territorial serán nombrados por el Jefe de la respectiva Entidad Territorial. En el nivel nacional los Gerentes o Directores de las Empresas Sociales del Estado serán nombrados por el Presidente de la República. Corresponderá al Presidente de la República, a los Gobernadores y a los Alcaldes, dentro de los tres (3) meses siguientes a su posesión, adelantar los nombramientos regulados en el presente artículo, previa verificación del cumplimiento de los requisitos del cargo establecidos en las normas correspondientes y evaluación de las competencias que señale el Departamento Administrativo de la Función Pública. Los Gerentes o Directores de las Empresas Sociales del Estado serán nombrados para períodos institucionales de cuatro (4) años, el cual empezará con la posesión y culminará tres (3) meses después del inicio del periodo institucional del Presidente de la República, del Gobernador o del Alcalde.*

Que los Gerentes o Directores de las Empresas Sociales del Estado serán nombrados para períodos institucionales de cuatro (4) años, el cual empezará con la posesión y culminará tres (3) meses después del inicio del periodo institucional del Presidente de la República, del Gobernador o del Alcalde, dentro de dicho periodo, solo podrán ser retirados del cargo con fundamento en una evaluación insatisfactoria del plan de gestión, evaluación que se realizará en los términos establecidos en la Ley 1438 de 2011 y las normas reglamentarias, por destitución o por orden judicial.

Que el artículo 192 de la Ley 100 de 1993, prescribe que le corresponde al Jefe de la respectiva Entidad Territorial el nombramiento de los Gerentes de las entidades sociales del estado y los Hospitales Públicos de cualquier nivel de complejidad.

Que el Presidente de la República con base en el artículo 215 de la Constitución Colombiana y la ley 137 de 1994 Estatutaria de los Estados de Excepción, a raíz de la pandemia declarada por la O.M.S, por la propagación exponencial del COVID 19, expidió el Decreto 417 del 17 de Marzo de 2.020 por el cual se declara el Estado de Emergencia económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional y en virtud de ello el Ministerio de Justicia y Derecho expidió el Decreto Legislativo No 491 del 28 de Marzo de 2020.

Que el Ministerio de Justicia y Derecho expidió el Decreto Legislativo N° 491 del 28 de Marzo de 2020 por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan con funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que el Decreto Legislativo N° 491 del 28 de Marzo de 2020, en su artículo 13 faculta a los Alcaldes y Gobernadores para ampliar el período institucional de gerentes o directores de las Empresas Sociales del Estado el cual termina en el mes de marzo de 2020, por un término de 30 días, contados a partir del 1 de abril de 2020.

*Que el actual Gerente de la E.S.E. Centro de Salud de Colosó – Sucre, Doctor **JORGE LUIS OROZCO GONZALEZ** identificado con cédula de ciudadanía No 2.757.976 expedida en Ciénaga de Oro – Córdoba, cumple el periodo institucional legal que culmina 31 de marzo de 2020 para el cual fue nombrado mediante decreto 147 de 26 de diciembre de 2018.*

Que en consecuencia de lo anteriormente enunciado y como quiera que la administración municipal se encuentra atendiendo a la comunidad a raíz de la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia en mención, lo cual no ha permitido la realización del proceso de selección para la provisión en propiedad del empleo público del gerente de la precitada entidad, resulta procedente prolongar el periodo institucional del actual Gerente de la E.S.E. Centro de Salud de Colosó – Sucre, con fundamento en el artículo 13 del Decreto Legislativo N° 491 del 28 de Marzo de 2.020, por 30 días más a partir del 1 de abril del cursante.

Que en mérito de lo expuesto,

DECRETA

ARTICULO PRIMERO. *AMPLIAR el periodo institucional del actual Gerente de la **EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO DEL MUNICIPIO DE COLOSÓ – SUCRE**, código 085 que culmina el 31 de marzo de esta anualidad a cargo del Doctor **JORGE LUIS OROZCO GONZALEZ** identificado con cedula de Ciudadanía 2.757.976 expedida en Ciénaga de Oro – Córdoba, por treinta (30) días más a partir del 1 de abril de 2020, de conformidad a lo expuesto en la parte motiva el presente decreto.*

ARTICULO SEGUNDO. *Las funciones y asignación salarial corresponderán a las estipuladas en las normas correspondientes.*

Asunto: Control Inmediato de Legalidad del Decreto No. 047 del 31 de marzo de 2020 "Por medio del cual se amplía el plazo por 30 días del periodo institucional del gerente de la E.S.E. Centro de Salud de Colosó - Sucre"

ARTICULO TERCERO. El presente Acto Administrativo surte efectos administrativos y fiscales a partir del 1 de abril de 2020.

ARTICULO CUARTO. Comuníquese el presente decreto por escrito, a través de medios físicos y electrónicos, al doctor **JORGE LUIS OROZCO GONZALEZ** quien deberá tomar posesión de la ampliación del periodo institucional del cargo de Gerente de la **EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO DEL MUNICIPIO DE COLOSÓ- SUCRE**, código 085 de conformidad con lo dispuesto en el artículo primero del presente decreto.

ARTICULO QUINTO. Envíese copia del presente Decreto a la Empresa Social del Estado "E.S.E. del municipio de Coloso - Sucre", a la Junta Directiva de la misma, a la Secretaria de Salud del Departamento de Sucre y al Municipio de Colosó de Sucre, para los fines pertinentes.

ARTICULO SEXTO. El presente Decreto rige a partir de su fecha de expedición y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias y ordénese su publicación en la página web de la Alcaldía Municipal.

ARTICULO SEPTIMO. Una vez suscrito el presente decreto remítase copia del mismo al Tribunal Contencioso Administrativo del Departamento de Sucre al correo electrónico sectradmsuc@cendoj.ramajudicial.gov.co a efectos de surtir el control de legalidad a que hace referencia los artículos 136 y 185 de la ley 1437 de 2011 (CPACA).

COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE

Dado en el Municipio de Coloso de Sucre, a los Treinta y un (31) días del mes de Marzo de 2020.


ISAIAS JAVIER DIAZ-BARRIOS
Alcalde Municipal.

Visto el **Decreto No. 047 del 31 de marzo de 2020** expedido por el Alcalde del Municipio de Colosó, corresponde a la Sala establecer si el mismo satisface los presupuestos necesarios para que sea procedente su estudio de legalidad, de conformidad con lo señalado en el Art. 151 del CPACA, a saber: (i) que se trate de una medida adoptada por una autoridad del orden territorial en ejercicio de su función administrativa; (ii) expedida en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante el estado de excepción y, (ii) que tenga carácter general; circunstancias que debido a la excepcionalidad del medio del control, deben concurrir de manera íntegra.

1. Que se trate de una medida adoptada por una autoridad del orden territorial en ejercicio de su función administrativa:

El Art. 209 de la Constitución Política de Colombia establece que las autoridades administrativas del territorial nacional deberán coordinar sus actuaciones para el

adecuado cumplimiento de los fines del Estado y, a su vez, el Art. 315.1 de la misma Carta, ordena a los Alcaldes Municipales *“Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo”*

Concomitante con lo anterior, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 *-modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012-* dispone que *“Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo”*.

Y el artículo 93 de la misma norma, contempla: *“El alcalde para la debida ejecución de los acuerdos y para las funciones que le son propias, dictará decretos, resoluciones y las órdenes necesarias”*.

En esos términos cuando el Alcalde del Municipio de Colosó –Sucre, expidió el **Decreto No. 047 del 31 de marzo de 2020** actuó *“en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 315 de la Constitución Política, la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 1551 de 2012, el artículo 192 de la Ley 100 de 1993, el artículo 215 de la Constitución Colombiana, la Ley 137 de 1994 y el Decreto 417 del 17 de Marzo del cursante, por medio del cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional a raíz de la pandemia declarada por la O.M.S, por la propagación exponencial del COVID – 19 y de manera específica el artículo 13 del Decreto Legislativo No 491 del 28 de Marzo de 2.020, expedido por el Ministerio de Justicia y del Derecho que faculta a los alcaldes para ampliar por un término de 30 días, el período institucional de los gerentes o directores de las Empresas Sociales del Estado que termina en el mes de Marzo de 2020”*, como en efecto se lee en el encabezado del Acto Administrativo a que se viene haciendo alusión.

En consecuencia, se satisface el primero presupuesto analizado.

2. Que el Acto Administrativo sea expedido en desarrollo de decretos legislativos dictados durante el estado de excepción:

Pues bien, el 31 de marzo de 2020, el Alcalde del Municipio de Colosó – Sucre, expidió el **DECRETO No. 047** *“Por Medio del cual se amplía el plazo por 30 días*

el periodo institucional del Gerente de la E.S.E. Centro de Salud de Colosó - Sucre”.

Dicho acto administrativo, tiene como fundamento el **Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020** *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*, expedido por el Presidente de la República *“en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y el Decreto 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”*.

Decreto que en su artículo 13 confirió facultad para ampliar el período institucional de gerentes o directores de las Empresas Sociales del Estado, así:

“Los gobernadores y alcaldes podrán ampliar, por un término de 30 días, el período institucional de los gerentes o directores de Empresas Sociales del Estado que termina en el mes de marzo de 2020.

Si el alcalde o gobernador no amplía el período, deberá proceder a nombrar al gerente o director, de acuerdo con el procedimiento señalado en el artículo 20 de la Ley 1797 de 2016. Si deciden ampliar el período, una vez finalizados los 30 días a que se refiere el inciso anterior, el alcalde o gobernador nombrará el nuevo gerente o director, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 1797 de 2016. El período institucional del nuevo gerente o director iniciará con la posesión y culminará tres (3) meses después del inicio del periodo constitucional del gobernador o del alcalde respectivo.”

De forma tal, que se encuentra cumplido el segundo presupuesto requerido, esto es, que el Decreto Local se expidiera con fundamento en un Decreto Legislativo que desarrolla aquel por medio del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

3. Que se trate de un Acto Administrativo de Carácter General.

Ab initio conviene señalar que los actos de contenido general o creadores de situaciones jurídica generales u objetivas, son *“aquellos que se refieren a personas indeterminadas. Por ejemplo los decretos reglamentarios... Debe tenerse en cuenta que la determinación o indeterminación de las personas no se*

refiere propiamente al número de ellas, sino al hecho de que estén o no individualizadas.”¹⁵

En Auto del **29 de mayo de 2020**¹⁶, el H. Consejo de Estado hizo la distinción entre actos administrativos de carácter general y actos administrativos de carácter particular y enfatizó en que, el Control Inmediato de Legalidad, recaía únicamente sobre medidas contentivas de supuestos objetivos, impersonales y abstractos. Veamos:

“Desarrollo jurisprudencial respecto de los actos de carácter general y particular

18. Esta Corporación, mediante providencia de 1 de abril de 2020¹⁷, al estudiar la Circular 006 de 24 de marzo de 2020¹⁸, consideró que, por ser medidas dirigidas a los funcionarios y contratistas de la Entidad, no era un acto de carácter general. Así lo señaló:

*“[...] La lectura del citado acto administrativo permite advertir que **las medidas adoptadas son de carácter particular y concreto dirigidas a las dependencias y servidores de la Fiscalía General** para viabilizar, en forma virtual, los trámites y procedimientos que corresponden al Fondo Especial para la Administración de los Bienes del organismo investigador, especialmente en el ámbito de la contratación, hasta que sea normalizada la situación de aislamiento preventivo obligatorio generado por la emergencia decretada a raíz del COVID-19.*

*Así, es claro que los parámetros establecidos para hacer viable el desarrollo de los procesos que tiene que adelantar el fondo, respecto de los bienes de propiedad de la Fiscalía General, **no constituye una decisión general y abstracta por cuanto involucra específicamente a las dependencias y servidores públicos de la entidad** en el cumplimiento de sus labores en esta materia [...]” (Destacado fuera de texto).*

19. Este Despacho, en el marco del control inmediato de legalidad, mediante providencias de 6¹⁹, 8²⁰, 11²¹ y 15²² de mayo de 2020, consideró que las medidas objeto de examen no eran de carácter general, comoquiera que estaban dirigidas, las dos primeras, a los funcionarios y contratistas de unas entidades; la tercera, a los empleados de otra entidad; y la última, a los directores, gerentes y directores de unas entidades, así como a los directores de unos subsistemas de salud; es decir, a personas determinables. En efecto, la segunda de ellas indicó que:

¹⁵ Libardo Rodríguez R. Derecho Administrativo General y Colombiano. Décimo Cuarta Edición. Temis. Página 258.

¹⁶ SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, C.P.: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ, RADICACIÓN NO.: 11001-03-15-000-2020-02192-00(CA)A, ACTOR: SERVICIO NACIONAL DE APRENDIZAJE – SENA, DEMANDADO: CIRCULAR 01-3-2020-000088 DE 6 DE MAYO DE 2020, REFERENCIA: MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, auto de 1 de abril de 2020, C.P. Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio, núm. único de radicación 11001031500020200098000.

¹⁸ Expedida por la Directora Ejecutiva de la Fiscalía General de la Nación.

¹⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo; providencia de 6 de mayo de 2020, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez, núm. único de radicación 11001031500020200113800.

²⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo; providencia de 8 de mayo de 2020, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez, núm. único de radicación 11001031500020200106100.

²¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo; providencia de 11 de mayo de 2020, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez, núm. único de radicación 11001031500020200158300.

²² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo; providencia de 15 de mayo de 2020, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez, núm. único de radicación 11001031500020200167500.

"[...] la Circular imparte acciones, estableciendo obligaciones, deberes y responsabilidades a los jefes inmediatos, a los servidores públicos, a los supervisores de contratos y a los colaboradores del Ministerio, como personas determinables de la Entidad, para quienes van a trabajar en forma remota, para quienes van a trabajar o prestar sus servicios de manera presencial en sus instalaciones y, en general, para garantizar la continuidad del servicio del Ministerio.

En este orden de ideas, este Despacho considera que la Circular Interna núm. 18 de 20 de marzo de 2020 no cumple con el requisito de ser una medida de carácter general por cuanto no se dirige a una pluralidad indeterminada de personas [...]" (Destacado fuera de texto).

20. La Corte Constitucional, en sentencia de 30 de junio de 2004²³, respecto de los actos administrativos de carácter general y particular, precisó:

"[...] la jurisprudencia y la doctrina han diferenciado los llamados Actos Administrativos de carácter general y los Actos Administrativos de carácter particular.

A través de los primeros, se conocen aquellos actos administrativos en los que los supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta, y no singular y concreta, y por lo tanto versados a una pluralidad indeterminada de personas; es decir, a todas aquellas que se encuentren comprendidas en tales parámetros.

Por el contrario, los segundos, son aquellos actos administrativos de contenido particular y concreto, que producen situaciones y crean efectos individualmente considerados. No obstante lo anterior, la indeterminación no se relaciona únicamente en punto del número de receptores de la decisión administrativa, sino que igualmente estos aparezcan individualizados. En otras palabras, "puede existir un acto general referido, en la práctica, sólo a algunas pocas personas o a ninguna y viceversa, un acto individual referido a muchas personas concretamente identificadas [...]" (Destacado fuera de texto).

21. Con base en los anteriores desarrollos jurisprudenciales y teniendo en cuenta que las entidades cuando manifiestan unilateralmente su voluntad pueden adoptar medidas de carácter general o particular, por lo que, se puede concluir:

21.1. Por un lado, que la medida de contenido general es aquella que establece supuestos objetivos, impersonales y abstractos, lo cual implica como característica esencial que se encuentra dirigida a una pluralidad indeterminada de personas.

22.2 Y, por el otro, que la medida será de carácter particular y concreto cuando se dirige a una persona o a varias, determinadas o determinables, creando, modificando o extinguiendo situaciones jurídicas respecto de ellas.

(...)

²³ Corte Constitucional, sentencia C-620 de 30 de junio de 2004, M.P. Dr. Jaime Araujo Rentería, expediente D-4992; posición reiterada en la sentencia T-945 de 16 de diciembre de 2009, M.P. Dr. Mauricio González Cuervo, expediente: T-1711686.

Asunto: Control Inmediato de Legalidad del Decreto No. 047 del 31 de marzo de 2020 “Por medio del cual se amplía el plazo por 30 días del periodo institucional del gerente de la E.S.E. Centro de Salud de Colosó - Sucre”

27. *Precisado lo anterior, este Despacho procederá a determinar si la Circular indicada supra es o no una medida de carácter general; es decir, si es objetiva, impersonal y abstracta y, en ese sentido, se encuentra dirigida a una pluralidad indeterminada de personas.*

28. *En este sentido, este Despacho considera que la Circular no es una medida de carácter general comoquiera que está dirigida a varias personas determinables, como son los “[...] **JEFES DE OFICINA, DIRECTORES DE ÁREA, DIRECTORES REGIONALES, SUBDIRECTORES DE CENTRO Y COORDINADORES DE GRUPO A NIVEL NACIONAL [...]**” (Destacado fuera de texto)*

29. *A las personas indicadas supra, en primer orden, se les informa sobre el aplicativo a tener en cuenta para el trámite de comunicaciones oficiales.*

30. *En segundo orden, se les entrega: “[...] el manual cliente web y manual para crear y responder comunicaciones paso a paso con el fin que sean utilizados como guías [...]”.*

31. *En tercer orden, se les indica que con el cumplimiento estricto de los lineamientos se evita la saturación de los correos electrónicos y propende “[...] por la implementación de la cultura en la gestión documental obteniendo un proceso ágil y eficiente [...]”.*

32. *Y, en cuarto orden, informa el carácter obligatorio de los lineamientos para la transformación digital de la entidad, en relación con la adopción de medidas ordenadas por el Gobierno Nacional en el marco de la emergencia para el manejo y contención del COVID-19.*

32. *Así las cosas, este Despacho considera que la Circular núm. 01-3-2020-00008 de 6 de mayo de 2020, como manifestación unilateral de la voluntad de la administración, no cumple con el requisito de ser una medida de carácter general por cuanto no se dirige a una pluralidad indeterminada de personas.*

Conclusión

Este Despacho considera que la Circular Externa núm. 01-3-2020-00008 de 6 de mayo de 2020 no es una medida de carácter general y, en consecuencia, constituye razón para no estudiar los demás supuestos previstos en la normativa indicada supra y para no avocar su conocimiento en el marco del medio de control inmediato de legalidad, como se declarará en la parte resolutive de esta providencia.

....”

Atendiendo a lo anterior y descendiendo al caso que nos ocupa, observa la Sala que el **Decreto 047 del 31 de marzo de 2020** expedido por el Alcalde del Municipio de Colosó – Sucre “Por el cual se amplía el plazo de 30 día del periodo constitucional del gerente de la E.S.E Centro de Salud de Colosó – Sucre”, al ordenar en su Artículo Primero “**AMPLIAR** el periodo institucional del actual Gerente de la **EMPRESA SOCIAL DEL ESTADO DEL MUNICIPIO DE COLOSÓ – SUCRE**, código 085 que culmina el 31 de marzo de esta anualidad a cargo del Doctor **JORGE LUIS OROZCO GONZALEZ** identificado con cedula de

Ciudadanía 2.757.976 expedida en Ciénaga de Oro – Córdoba, por treinta (30) días más a partir del 1 de abril de 2020, de conformidad a lo expuesto en la parte motiva el presente decreto”, creó una situación jurídica para una persona determinada individualmente, esto es, que no trasciende a la ciudadanía en general, lo cual, es característico de los Actos Administrativos Particulares o creadores de situaciones jurídicas individuales, particulares, subjetivas o concretas.

Consecuente con lo cual, el Decreto Local no cumple con el presupuesto de procedencia que se analiza, y por tanto no es plausible del Control Inmediato de Legalidad.

Sentido en el cual, conceptuó el Agente del Ministerio Público Delegado ante esta Corporación cuando afirmó *“... el Decreto No. 047 del 31 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Colosó, 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, con los requisitos de ser un acto administrativo general que tenga como objeto desarrollar o dar aplicación a uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción....”.*

Todo lo anterior, conlleva a declarar la **IMPROCEDENCIA** del control de legalidad el **Decreto 047 del 31 de marzo de 2020**, emanado de la Alcaldía Municipal de Colosó.

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

4. FALLA:

PRIMERO: DECLÁRASE la improcedencia del Control Inmediato de Legalidad frente al **Decreto No. 047 del 31 de marzo de 2020** *“Por medio del cual se amplía el plazo por 30 días del periodo institucional del gerente de la E.S.E. Centro de Salud de Colosó - Sucre”*, expedido por el Alcalde Municipal de Colosó - Sucre, por lo dicho en la parte motiva.

SEGUNDO: COMUNÍQUESE esta decisión al Alcalde Municipal de Colosó - Sucre, al Agente del Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa

Asunto: Control Inmediato de Legalidad del Decreto No. 047 del 31 de marzo de 2020 "Por medio del cual se amplía el plazo por 30 días del periodo institucional del gerente de la E.S.E. Centro de Salud de Colosó - Sucre"

Jurídica del Estado, por el medio más expedito – electrónico al alcance de la Secretaría del Tribunal.

TERCERO: PUBLÍQUESE esta providencia en la página web del Tribunal Administrativo de Sucre, para que la comunidad de Colosó - Sucre, y en general, tenga conocimiento de la decisión.

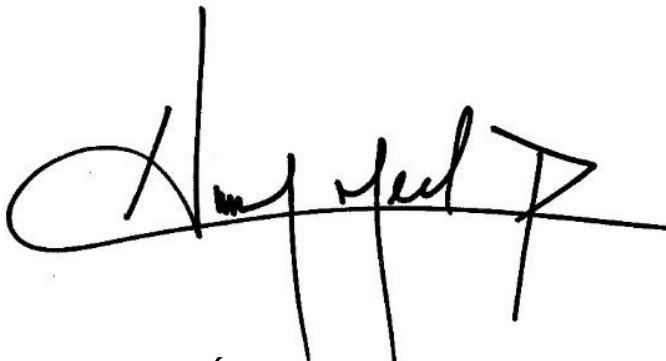
Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue estudiado, discutido y aprobado por la Sala en *sesión virtual* de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,



TULIA ISABEL JARAVA CÁRDENAS



ANDRÉS MEDINA PINEDA



EDUARDO JAVIER TORRALVO NEGRETE

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Radicación No. 70-001-23-31-000-2020-00207-00

Solicitante: Municipio de Colosó

Asunto: Control Inmediato de Legalidad del Decreto No. 047 del 31 de marzo de 2020 "Por medio del cual se amplía el plazo por 30 días del periodo institucional del gerente de la E.S.E. Centro de Salud de Colosó - Sucre"

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Rufo', is centered on a light gray rectangular background.

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

(Con salvamento de voto)



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA PLENA

SALVAMENTO DE VOTO

Sincelejo, junio treinta (30) de dos mil veinte (2020)

Radicación 70-001-23-31-000-2020-00207-00
Solicitante: MUNICIPIO DE COLOSÓ - SUCRE
Asunto: Decreto No. 047 del 31 de marzo de 2020 proferido por el Municipio de Colosó (Sucre)

En forma respetuosa, señalo las razones que me conducen a tener que salvar el voto en la providencia de fecha 30 de junio de 2020, proferida en el asunto de la referencia.

1. Dispone el artículo 20 de la ley 137 de 1994, "Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia", que:

"ART. 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 lo expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción de lo contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición" (Subrayado fuera de texto).

A su vez, el art. 136 del CPACA, señala:

"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" (Subrayado fuera de texto).

2. Se desprende de dichas normas, que el control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política y las leyes, para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo.

3. Establecidas así las cosas, si el acto administrativo se considera de orden particular, como en la sentencia referenciada, una consecuencia ineludible es que el presente asunto carece de **objeto** para adelantarse trámite alguno por la vía procesal tratada, pues, si el mismo no puede ser objeto de control inmediato de legalidad, no puede avocarse conocimiento procesal alguno, por falta de un requisito definido por demás de manera expresa en la norma procesal y que tratado como **objeto del proceso**, se traduce en consideración sustancial para efectos del medio de control.

De ahí que si el proceso carece de objeto, la consecuencia no es otra que no puede haber fallo que emitir, pues, sobre qué podría recaer (¿?).

4. El trámite procesal que debe surtirse para el control inmediato de legalidad, básicamente halla su regulación en el art. 151¹ y 185 del CPACA²,

¹ "**Artículo 151. Competencia de los Tribunales Administrativos en única instancia.** Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: ...

14. 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..."

² "**Artículo 185. Trámite del control inmediato de legalidad de actos.** Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.

2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.

4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.

5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.

estableciéndose un específico trámite, que puede delinarse como trámite de única instancia y sin mayores etapas procesales, que la admisión del medio de control, su notificación a los interesados y aviso al público en general, recolección de pruebas dispuesta desde el momento mismo de la admisión, alegatos y sentencia, sin que tales etapas en su naturaleza se alejen de la reglamentación procesal general.

Si tal cosa es así, el auto que avoca conocimiento (admite el medio de control), asume una analogía parecida al auto admisorio de la demanda o en su defecto, cuando no se avoca, al de rechazo. Y en tratándose de un medio de control que ya se ha dicho es de única instancia, la expedición de las providencias se somete al contenido del art. 125 del CPACA³, con ello a los devenires propios de los recursos ordinarios y extraordinarios, que para estos casos se predicán en la misma normatividad.

En este contexto, cuando el acto administrativo no reúne los requisitos necesarios para ser objeto de control inmediato de legalidad, la determinación de declarar improcedente o en otras palabras, de no avocar conocimiento del control inmediato de legalidad porque el acto no puede ser objeto de tal medio de control, debe ser de ponente, no de sala, pues, la Sala de Decisión no tiene competencia para tomar determinación en fallo, sobre un acto administrativo que no devenga como desarrollo del Estado de excepción, tal y como se desprende del art. 125 del CPACA, cuando señala: "... será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios..." y de las demás normas que regulan el control inmediato de legalidad.

Nótese a su vez, que en trámites tan expeditos como el indicado, el saneamiento de cada etapa procesal, ante ausencia de audiencia inicial, debe atender los lineamientos propios de la misma figura, esto es, decidiéndose al vencimiento de cada etapa procesal, de oficio, ya que no hay partes en este tipo de procesos, sobre los vicios que se hayan presentado y adoptando las medidas de saneamiento necesarias para evitar sentencias inhibitorias, de ahí que cuando el proceso, como en este caso, va encaminado a la declaración de improcedencia, bien se puede predicar una irregularidad procesal (carencia de objeto), que debe ser saneada por el ponente y no por la Sala, que como se miró, su competencia se restringe al fallo, que en sana lógica debe entenderse de fondo.

5. Lo dicho a su vez, garantiza el derecho de contradicción de los interesados en participar en el proceso y del Agente del Ministerio Público, al interior del mismo proceso, pues, tratándose de un proceso de única instancia, frente a la sentencia no procede recurso alguno, mientras que frente a la decisión interlocutoria de no avocar conocimiento (rechazo), procede el recurso de súplica, en tanto, es dictado por el magistrado

6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional".

³ "Artículo 125. De la expedición de providencias. Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica".

ponente. Por ello, la decisión más saludable, en casos como el estudiado, es que sea el Ponente quien disponga lo necesario para no avocar conocimiento, retrotrayendo el proceso, de ser el caso, a sus inicios.

En los anteriores términos, me aparto respetuosamente de lo decidido.

Atentamente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Rufo', enclosed within a large, loopy oval stroke.

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY
Magistrado

c.c.: consecutivo