República de Colombia

Tribunal Administrativo de Antioquia
Sala Segunda de Oralidad
Magistrada Ponente: Gloría María Gómez Montoya

MEDELLÍN, DIECISIETE (17) DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE (2020)

ACCION	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO	CIRCULAR No. 010 de 2020 DEL MUNICIPIO DE RIONEGRO
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01942 00
ASUNTO	NO EJERCER CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Procede el Despacho a estudiar la admisión del medio de control inmediato de legalidad de la **Circular No. 010-1100-04-01 del 14 de mayo de 2020** *"Aclaración activación de servicios en salud"* **expedido por el Municipio de Rionegro,** que por efectos de reparto correspondió a este Despacho.

ACTO REMITIDO

El texto de la Circular remitida por el Municipio de Rionegro, es el siguiente:

CIRCULAR 010

1100-04-01
Rionegro, 14 MAY 2020
PARA: PROFESIONALES DE LA SALUD
Asunto: Aclaración activación de servicios en salud.

Cordial saludo, la Secretaría de Salud e Inclusión Social del municipio de Rionegro se permite aclarar, que en el municipio de Rionegro se encuentran Habilitados todos los servicios de salud, de acuerdo con lo establecido en el Decreto Municipal N° 212 del 09 de mayo de 2020; y la circular con Radicado K2020090000235 de la Seccional de Salud de Antioquia, por el cual se adoptan las medidas para la reactivación gradual de los servicios de salud y para ello se deberá:

Diligenciar en el Link "JUNTOS" de la página web del municipio www.rionegro.gov.co, el respectivo registro, diligenciar los campos los cuales no son obligatorios salvo aquellos que apliquen para el Sector Salud, para las profesiones liberales que no se encuentren en el Registro de Industria y Comercio deberán diligenciar la base de datos como requisito. Sin embargo, esta información solo es de carácter informativo para el municipio y no cuenta para procesos de cobro o fiscalización de industria y comercio.

NO ESTA PERMITIDO

- *Cirugías estéticas. Cirugías y procedimientos odontológicos no prioritarios.*
- *Procedimientos quirúrgicos en personas con sintomatología respiratoria o contactos estrechos con casos COVID-19.*
- *Servicios de IPS o centros de estética relacionados con hidroterapia, masajes corporales, cortes, pedicura y similares.*

Los profesionales del área de odontología deberán dar cumplimiento al "LINEAMIENTO PARA LA ATENCIÓN DE URGENCIAS POR ALTERACIONES DE LA SALUD BUCAL, DURANTE EL PERIODO DE LA PANDEMIA POR SARS-COV-2 (COVID-19)"

La secretaría de Salud e Inclusión Social a través del equipo técnico podrá realizar la respectiva verificación en sitio de la implementación del protocolo de bioseguridad, partiendo de la premisa que la información suministrada es verídica.

Cordialmente,

JORGE HUMBERTO RIVAS URREA
Secretario de Salud e Inclusión Social

CONSIDERACIONES

1. Control inmediato de legalidad

En desarrollo de las disposiciones constitucionales que regulan los Estados de Excepción, el legislador expidió la Ley estatutaria 137 de 1994, que en su art. 20 consagra el control inmediato de legalidad así:

> *"**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 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 enviaran los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.*

Este texto lo reprodujo el artículo 136 del CPACA y, concretamente en el artículo 151 numeral 14 ibídem, se asignó a los Tribunales Administrativos, en única instancia, el conocimiento de dicho medio de control.

Tal como ya se dijo, este control automático y oficioso de legalidad se habilita en los Estados de Excepción como el de Emergencia Económica,

Social y Ecológica previsto en el art. 215, cuyo tenor literal es el siguiente:

> ***ARTICULO 215.*** *Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212* (Estado de Guerra Exterior) *y 213* (Estado de Conmoción interna) *que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública,* ***podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia*** *por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.*
>
> ***Mediante tal declaración****, que deberá ser motivada,* ***podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.***
>
> ***Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia****, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.*
>
> *El Gobierno, en el* ***decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias*** *a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.(….)*
>
> ***PARAGRAFO.*** *El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.(Negrillas fuera del texto)*

La declaratoria del estado de excepción dota al poder ejecutivo de unos inusuales poderes que deben ser controlados como garantía de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta, pues éstos deben respetarse aún en situaciones de anormalidad y así lo ha sostenido la Corte Constitucional:

> *"Los estados de excepción son regímenes especiales concebidos para situaciones de anormalidad, pero se trata de regímenes concebidos al interior del derecho y no fuera de él. Es decir, todo estado de excepción es un régimen de juridicidad. Precisamente por eso son objeto de una detenida regulación del constituyente y del legislador estatutario, pues de lo que se trata es de dotar al Estado de las especiales herramientas que requiere para la superación de la crisis por la que atraviesa pero de hacerlo sin renunciar a la capacidad de articulación social y de legitimación política propia del derecho.* ***Ello explica que el decreto legislativo de declaratoria del estado de excepción y los decretos legislativos de desarrollo dictados con base en él sean objeto de un***

control automático de constitucionalidad *y que* ***los actos que reglamenten a éstos sean objeto de un control inmediato de legalidad****…"*[1]

Surge entonces el control inmediato de legalidad como un mecanismo excepcional, con un objeto especialísimo y con términos procesales reducidos para limitar el poder de las autoridades y garantizar los derechos de los ciudadanos verificando que las medidas adoptadas en desarrollo de los decretos legislativos dictados en estados de excepción se ajusten al ordenamiento jurídico.

2. Requisitos de procedibilidad

El control inmediato de legalidad es un medio de control excepcional, automático, oficioso, autónomo e integral que sólo puede ejercerse cuando se cumplan de manera concurrente los siguientes requisitos:

- Que las medidas adoptadas sean de carácter general.
- Que se profieran en ejercicio de función administrativa.
- Que desarrolle los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante ese Estado de Excepción "*destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos."*

Recientemente, la máxima Corporación de lo Contencioso Administrativo se refirió a cada uno de los requisitos de procedibilidad así:

i) *"**Acto de contenido general, abstracto e impersonal:** Este primer requisito identifica la naturaleza del acto que es sometido a examen. Precisamente, el control inmediato de legalidad opera frente a determinaciones de carácter general, entendidas como aquellos reglamentos que el Gobierno (nacional o territorial) expide para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes, tendientes a superar las circunstancias en que se fundó el estado de emergencia declarado de acuerdo con los lineamientos que se adoptan a través de los decretos legislativos.*

ii) Dictado en ejercicio de la función administrativa: *El control que se realiza opera respecto de decretos o normas de carácter general, que se expidan para la concreción de los fines dispuestos en los decretos legislativos que se dicten para conjurar el estado de excepción declarado.*

[1] C-802-02

El objetivo de este medio de control automático es verificar formal y materialmente el cumplimiento de los parámetros establecidos en el ordenamiento superior para su ejercicio, en tanto representa "una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales"[2], y constituye un mecanismo "que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del Ejecutivo durante los estados de excepción (letra e) del artículo 152 constitucional) […][3]".

De acuerdo con estas precisiones jurisprudenciales, su propósito es examinar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos para su expedición.

iii) Desarrollo de un decreto legislativo expedido en estado de excepción

Esta exigencia se concreta en la necesidad de que el acto controlable desarrolle un Decreto Legislativo dictado, para el caso bajo examen, al amparo del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado. Por ello es necesario, identificar que la disposición objeto de control se haya adoptado en ejercicio de estas potestades excepcionales, presupuesto que habilita a esta jurisdicción para realizar el control que le está asignado y que se caracteriza según lo ha precisado esta Corporación[4], por ser: i) jurisdiccional, ii) automático e inmediato, iii) oficioso, iv) autónomo, v) integral, vi) compatible y coexistente, y vii) hacer tránsito a cosa juzgada relativa.

Dicho análisis parte de la relación o conexidad que existe entre los decretos legislativos emitidos para conjurar la declaratoria de emergencia social y las normas que se adoptan como desarrollo de estos, situación que impone a la jurisdicción identificar tales presupuestos para delimitar el ejercicio de las funciones que se atribuyen las autoridades en el momento de su expedición, en razón a que es necesario establecer si fueron dictadas con ocasión de la situación excepcional en que se fundó la declaratoria de emergencia."[5]

Se distinguen dos tipos de decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en Estado de Emergencia, con la firma de todos sus ministros:

- **El decreto que declara el estado de emergencia** por períodos hasta de 30 días, sin exceder los 90 días al año

[2] Corte Constitucional, Sentencia C- 179 del 13 de abril de 1994, Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

[3] Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de octubre de 2009, Rad.: 2009 – 00549, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

[4] Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 5 de marzo de 2012 Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA) Actor: Gobierno Nacional C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

[5] CONSEJO DE ESTADO SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 8 ESPECIAL DE DECISIÓN C.P NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de abril de dos mil veinte (2020) Referencia: MEDIO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-01217-00

calendario y debe señalar *"el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias".* Al expedir este decreto que declara el estado de excepción, el Presidente de la República se habilita como legislador extraordinario.

- **Los decretos legislativos** que expide el Presidente con la misma fuerza de la ley, los cuales deben estar orientados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, es decir que las materias deben tener relación directa y específica con el Estado de Emergencia.

La anterior precisión, es necesaria para señalar que el control inmediato de legalidad se ejerce respecto de las medidas adoptadas en desarrollo de los decretos expedidos para conjurar la crisis, no de los que declaran el estado de excepción y así lo precisó el Consejo de Estado, al indicar:

> *"Según lo previsto por el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, para la procedencia de este medio de control debe tratarse de:(i) actos generales expedidos en ejercicio de la función administrativa, y(ii)* ***que desarrollen decretos legislativos, esto es, decretos con fuerza de ley expedidos por el Gobierno Nacional al amparo del decreto que declara el estado de excepción, sin que en ellos esté comprendido el mismo "decreto legislativo" que hace dicha declaratoria, pues el desarrollo inmediato de éste no se produce a través de actos administrativos generales.***
>
> *Po(sic) ende, los actos que desarrollan la emergencia económica, social, y ecológica declarada con fundamento en el artículo 215 Superior, son los decretos legislativos, cuya finalidad exclusiva es "conjurar la crisis" e "impedir la extensión de sus efectos" y se deben referir "a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia". Mientras que* ***los actos que desarrollan los decretos legislativos son expedidos en ejercicio de función administrativa, tienen como propósito reglamentarlos y sobre ellos recae el control inmediato de legalidad, en razón a que se profieren, no como expresión de una facultad administrativa ordinaria de reglamentación de leyes del Congreso de la República, sino para ejecutar actos dictados al amparo de una facultad legislativa excepcional del Presidente de la República****."*[6]

En el mismo sentido, dicha Corporación reiteró el criterio, al indicar:

> *"…la referencia al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual el Presidente de la República, con la firma de los ministros, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, no habilita el control inmediato de*

[6] CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 18 ESPECIAL DE DECISIÓN M.P. Oswaldo Giraldo López, Auto de 24 de abril de 2020, Radicación:11001 0315000 2020 0128800.

> *legalidad, pues de conformidad con lo previsto en el artículo 215 de la Carta, al amparo de esa declaración se deberán dictar decretos con fuerza de ley (medidas), destinados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, y solo los actos generales que desarrollen estos últimos, son susceptibles del citado control"*[7]

Así las cosas, el control inmediato de legalidad sólo procede respecto de los actos que desarrollan decretos legislativos, y es por ello que cuando en el acto administrativo remitido no se hace mención expresa a la reglamentación de un decreto legislativo, el Consejo de Estado en múltiples ocasiones ha decidido no avocar su conocimiento.[8]

3. Caso concreto

3.1. El Municipio de Rionegro expidió la **Circular No. 010 del 14 de mayo de 2020** *"Aclaración activación de servicios en salud."*, el cual se sustenta en las siguientes disposiciones normativas:

- Decreto Municipal N° 212 del 09 de mayo de 2020
- Circular K2020090000235 de la Seccional de Salud de Antioquia.

3.2. Como puede verse, el acto remitido no tiene como fundamento ni desarrolla algún decreto legislativo expedido por el Presidente de la República durante el Estado de Excepción.

En este caso, la autoridad de salud de Rionegro ejerció facultades consagradas en las disposiciones antes citadas, no las facultades extraordinarias derivadas de los Decretos Legislativos expedidos en desarrollo del Estado de Emergencia actual; es decir que por esta razón escapa del control inmediato de legalidad por no reunir una de las exigencias legales.

---

[7] CONSEJO DE ESTADOSALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SALA 11 ESPECIAL DE DECISIÓN M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto, Auto de 29 de abril de 2020, Radicado No. 11001-03-15-000-2020-00995-00

[8] Ver Autos: M.P. Alberto Montaña Plata, 17 de abril de 2020 Rdo. 2020 0113700; M.P. Guillermo Sanchez Luque, 3 de abril de 2020, Rdo 20200099200; M.P. Julio Roberto Piza Rodriguez, 14 de abril de 2020, Rdo. 202000105600 M.P. Roberto Augusto Serrato Valdes, 24 de abril de 2020 Rdo. 0202001018.

Lo anterior, sin perjuicio de que el acto administrativo sea susceptible de control judicial a través de los medios de control de Nulidad, Nulidad y Restablecimiento del derecho, a que haya lugar

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA**, en Sala Unitaria,

RESUELVE

1.- NO EJERCER CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD de la **Circular No. 010 del 14 de mayo de 2020** *"Aclaración activación de servicios en salud."*

2.- NOTIFICAR personalmente al señor Procurador Judicial delegado ante el Tribunal y al **Municipio de Rionegro**, el contenido del presente auto.

3.- EJECUTORIADA ESTA PROVIDENCIA, archívese el expediente.

N O T I F I Q U E S E,

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA
MAGISTRADA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY

18 DE JUNIO DE 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR

SECRETARIA GENERAL