

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



SALA UNITARIA DE ORALIDAD

Medellín, veintiséis (26) de junio de dos mil veinte (2020)

Interlocutorio **No. 084**

Radicado: 05001-23-33-000-2020-01248-00

Instancia: ÚNICA

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Demandante: ESE HOSPITAL NUESTRA SEÑORA DE
GUADALUPE DEL MUNICIPIO DE GUADALUPE

Demandado: RESOLUCIÓN No. 11 DEL 21 DE MARZO DE 2020

MAGISTRADA PONENTE: ADRIANA BERNAL VÉLEZ

I. ANTECEDENTES

El Gerente de la ESE Hospital Nuestra Señora de Guadalupe del municipio de Guadalupe expidió la Resolución No. 011 del 21 de marzo de 2020 *“Por medio de la cual se declara una emergencia en Colombia y una cuarentena por la vida en Antioquia”*, a través del cual estableció medidas relacionadas con la emergencia generada con la pandemia del coronavirus Covid-19 y dictó otras disposiciones.

El Gerente de la ESE Hospital Nuestra Señora de Guadalupe del municipio de Guadalupe remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia, vía correo electrónico del 2 de abril de 2020, la mencionada Resolución para control inmediato de legalidad y fue repartido a la suscrita Magistrada el 28 de abril del mismo año.

A través de auto del 28 de abril de 2020 se admitió el medio de control de la referencia y se dispuso que: (i) se publicara un aviso acerca de la existencia del proceso en la página web de la ESE Hospital Nuestra Señora de Guadalupe del municipio de Guadalupe y de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo por el término de 10 días; (ii) se remitieran los antecedentes administrativos que dieron lugar a la expedición de la Resolución objeto de control; (iii) se permitiera la intervención mediante correo electrónico de las personas interesadas en defender o impugnar la legalidad de la Resolución y se diera traslado del proceso al Procurador Delegado por intermedio de la Secretaría de la Corporación.

Vencida la fijación de los avisos, el 28 de mayo de 2020 se corrió traslado al Procurador para dar cumplimiento al numeral 5 del artículo 185 del CPACA, quien emitió concepto.

II. CONSIDERACIONES

2.1 Del control inmediato de legalidad

En el artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹ se regula el control de legalidad y se dispone que 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.

Con la expedición de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se introdujo como medio de control autónomo en términos similares pues se dispuso que 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 tendrá un control inmediato de legalidad, ejercido por la jurisdicción de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratan de entidades territoriales, o bien, del Consejo de Estado si emanan de autoridades nacionales, conforme a las reglas de competencia establecidas en el mismo Código. Y se prevé que las autoridades competentes que los expidan deben enviar los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las 48 horas siguientes a su expedición. Si no se efectúa el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

El control inmediato de legalidad tiene como objeto verificar que las decisiones adoptadas en ejercicio de la función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos². Según la Corte Constitucional, *“Dicho control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”*³.

En el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011 se prevé que los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia del *“control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan”*.

Según la norma, el medio de control de legalidad es el instrumento judicial que procede para examinar las decisiones administrativas que se enmarquen en (i) actos generales, (ii) proferidos en ejercicio de función administrativa, (iii) expedidos en estados de excepción y como desarrollo o reglamentación de un decreto legislativo.

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

² Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 15 de octubre de 2013. Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación No. 11001-03-15-000-2010-00390-00.

³ Corte Constitucional. Sentencia C-179 del 13 de abril de 1994. Magistrado ponente Carlos Gaviria Díaz.

En el artículo 185 del CPACA se regula el trámite que se le debe impartir al control inmediato de legalidad.

Este control se habilita en los Estados de Excepción previstos en la Constitución Política en los artículos 212 a 215. Declarado un Estado de Excepción y expedidos los decretos legislativos amparados en dicho estado, la administración puede expedir distintos actos administrativos como desarrollo de los Decretos Legislativos, tal y como se establece en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

2.2 Del caso concreto

La ESE Hospital Nuestra Señora de Guadalupe del municipio de Guadalupe remitió al Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia vía correo electrónico la Resolución No. 011 del 21 de marzo de 2020, *“Por medio de la cual se declara una emergencia en Colombia y una cuarentena por la vida en Antioquia”*. En su parte resolutive dispuso lo siguiente:

“ARTICULO PRIMERO: *Que todo el personal de la E.S.E, tanto Administrativos como Asistenciales, quedarán en disponibilidad permanente para cualquier llamado, por lo tanto no podrán desplazarse del municipio, desde el día sábado 21 de marzo hasta el día lunes 13 de abril del año 2020.*

ARTICULO SEGUNDO: *Se suspenden los compensatorios, vacaciones y permisos a todo el personal de la E.S.E, hasta nueva orden.*

ARTÍCULO TERCERO: *De no presentarse o hacer caso omiso ante algún llamado, podrá acarrear una sanción disciplinaria”* (Negrillas de origen)

El Consejo de Estado en la providencia del 2 de abril de 2020 dictada en el proceso con radicado No. 11001-03-15-000-2020-00984-00 y con ponencia del Doctor Rafael Francisco Suárez Vargas, explica las características esenciales del medio de control inmediato de legalidad, así:

“(…) De la norma transcrita se puede concluir que la procedencia de ese control especialísimo está sujeto a que se trate de medidas que cumplan con las siguientes características:

- i) Que sean de carácter general, es decir, que excluye a las de carácter particular y concreto.*
- ii) Que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa.*
- iii) Que su expedición se dé en desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.*

Cuando se cumplen las tres condiciones anteriores y la medida de carácter general adoptada proviene de una autoridad del orden nacional, la competencia radica en el Consejo de Estado. (...).” (Subrayas del Despacho).

Uno de los requisitos indispensables para que proceda el medio de control inmediato de legalidad es que el acto administrativo cuyo control se pretenda haya sido expedido en el marco de los estados de excepción y que desarrolle o reglamente el decreto legislativo correspondiente; sin embargo, al revisar la Resolución objeto de estudio, se concluye que no cumple tales características.

Se trata de un acto administrativo proferido por el Gerente de la ESE Hospital Nuestra Señora de Guadalupe del municipio de Guadalupe el 21 de marzo de 2020, en uso de las facultades Constitucionales y legales.

En la parte considerativa del acto administrativo se citan las Resoluciones Nos. 380 del 10 de marzo y 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, y los Decretos departamentales Nos. 2020070000967 del 12 de marzo y 2020070001025 del 19 de marzo de 2020 y se hace alusión a las medidas de cuarentena decretadas a nivel nacional.

En la parte resolutive de la Resolución se establécela la disponibilidad permanente del personal de la salud adscrita ala ESE Hospital Nuestra Señora de Guadalupe.

Ahora, en la Resolución no se hace alusión a ningún decreto legislativo expedido por el Gobierno Nacional en desarrollo del estado de excepción.

A pesar de que la Resolución No. 011 del 21 de marzo de 2020 es un acto administrativo general expedido por la autoridad municipal, se fundamenta en las facultades ordinarias, que se dirigen a prevenir y mitigar los efectos de la pandemia producida por el virus Covid-19. Es decir que, no se cumple con el presupuesto de procedibilidad previsto en el artículo 136 del CPACA de que el acto administrativo desarrolle un decreto legislativo.

La Resolución se fundamenta en las facultades ordinarias que tiene el Gerente del Hospital.

Ahora bien, en el artículo 207 del CPACA se ordena que se adopten medidas de saneamiento al finalizar cada etapa procesal. En este caso se debe dejar sin efecto todo lo actuado desde el auto del 28 de abril de 2020 inclusive, a través del cual se admitió el control inmediato de legalidad de la referencia puesto que la Resolución de la ESE Hospital Nuestra Señora de Guadalupe del municipio de Guadalupe no fue proferido *“como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción”*.

En su lugar se decidirá NO AVOCAR CONOCIMIENTO del control inmediato de legalidad de la Resolución No. 011 del 21 de marzo de 2020 proferido por el Gerente de la ESE Hospital Nuestra Señora de Guadalupe del municipio de Guadalupe.

Finalmente, se advierte que esta decisión no hace tránsito a cosa juzgada, es decir que, el acto administrativo pueda ser objeto de control judicial.

En mérito de lo expuesto, la Sala Unitaria de Oralidad del Tribunal Contencioso Administrativo de Antioquia,

RESUELVE

- 1. DEJAR SIN EFECTO TODO LO ACTUADO** a partir del auto del 28 de abril de 2020 inclusive, que admitió el medio de control de la referencia, por las razones expuestas.

2. **NO AVOCAR CONOCIMIENTO** del control inmediato de legalidad de la Resolución No. 011 del 21 de marzo de 2020, *“Por medio de la cual se declara una emergencia en Colombia y una cuarentena por la vida en Antioquia”*, expedido por el Gerente de la ESE Hospital Nuestra Señora de Guadalupe del municipio de Guadalupe - Antioquia, por las razones expuestas.
3. **SE ORDENA** a la Secretaría del Tribunal desfijar el aviso de la página web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a través del cual se dio a conocer la existencia del presente proceso.
4. **COMUNÍQUESE** esta decisión a la ESE Hospital Nuestra Señora de Guadalupe del municipio de Guadalupe y al Procurador 30 Judicial II Delegado ante esta Corporación.
5. **EJECUTORIADO** el presente auto, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



ADRIANA BERNAL VÉLEZ
MAGISTRADA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY

1 DE JULIO DE 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR


SECRETARÍA GENERAL