



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
SALA QUINTA MIXTA**

Magistrado Ponente: DANIEL MONTERO BETANCUR

Medellín, cuatro (4) de junio de dos mil veinte (2020)

Radicado	05001 23 33 000 2020 01612 00
Naturaleza	Control inmediato de legalidad Decreto 2020-DECGGL-2291, de 16 de abril de 2020, <i>"Por medio del cual se prorrogan unas medidas transitorias por motivos de salubridad pública"</i>
Autoridad que profirió la medida	Gerente general de Empresas Públicas de Medellín EPM
Asunto	Concede recurso de reposición / Revoca auto que avoca conocimiento

El 18 de mayo 2020, la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Antioquia remitió a este despacho, por reparto y vía correo electrónico, el texto del decreto 2020-DECGGL-2291, de 16 de abril de 2020, *"Por medio del cual se prorrogan unas medidas transitorias por motivos de salubridad pública"*, para efectos de iniciar el trámite del control inmediato de legalidad de que tratan los artículos 20 de la ley 134 de 1994 y 136 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Mediante auto de 19 de mayo del mismo año, el suscrito ponente avocó el conocimiento del asunto, ordenó darle al proceso el trámite dispuesto en el artículo 185 del CPACA, remitir al Tribunal la totalidad de los antecedentes administrativos del acto objeto del control, efectuar los avisos y notificaciones contemplados en el ordenamiento jurídico y dar traslado al procurador al vencimiento de los diez (10) días de la publicación del aviso.

En escrito remitido el 21 de mayo de 2020 al correo electrónico del despacho, el Procurador 32 Judicial II Administrativo interpuso recurso de reposición contra el

auto que avocó el conocimiento del asunto, para que se revocara y, en su lugar, se abstuviera de tramitar el control inmediato de legalidad.

En el recurso se analizaron: (i) los estados de excepción en Colombia, (ii) la emergencia como estado de excepción, (iii) la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica hecha por el Gobierno Nacional mediante el decreto legislativo 417 de 2020, (iv) el control automático de constitucionalidad del acto que declara la emergencia y de los decretos legislativos, (v) el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general en desarrollo de los decretos legislativos durante el estado de excepción y (vi) las características del control inmediato de legalidad a cargo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En el caso concreto, el Procurador se refirió a la procedibilidad del control y reiteró la necesidad de que los decretos satisficieran los siguientes requisitos: (i) que se trate de una medida o de un acto de contenido general (factor de objeto), (ii) que el mismo se haya dictado por una entidad territorial en ejercicio de la función administrativa (factor subjetivo de autoría) y (iii) que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción (factor de motivación o causa). Así mismo, señaló que el 2020-DECGGL-2291, de 16 de abril de 2020, fue proferido en ejercicio de funciones administrativas: no obstante, no contiene medidas de carácter general, toda vez que *"...lo que hace es prorrogar la suspensión de términos en los procesos disciplinarios de segunda instancia a cargo del Gerente General a partir del diecisiete (17) de abril y hasta el 26 de abril de 2020, medida dirigida a un grupo de sujetos en específico (quienes sean objeto de investigación disciplinaria en segunda instancia) y ello, per se, no tiene la virtualidad de generar efectos jurídicos porque no crea, extingue o modifica situaciones jurídicas con afectación de los administrados o ciudadanos en general"*.

En sentir del agente del Ministerio Público, el acto administrativo controlado no fue expedido en virtud de las facultades especiales otorgadas a las autoridades nacionales o territoriales en los decretos legislativos expedidos en desarrollo de los estados de excepción, sino que corresponde a las atribuciones ordinarias otorgadas previamente en la Constitución Política y en la ley. Afirmó que en el texto del decreto se hace referencia a los decretos nacionales 457 y 531 de 2020, los cuales no son decretos legislativos, pues no desarrollan el decreto legislativo 417 de 2020 y, además, no cumplen con el requisito exigido por el artículo 215 de la

constitución, pues no están firmados por las cabezas de los 18 ministerios, por lo anterior dijo: “...*el acto administrativo controlado no fue expedido en virtud de las facultades especiales otorgadas a las autoridades en decretos legislativos expedidos en desarrollo de los estados de excepción...*”.

Por otro lado, se refirió a la “*tesis amplia*” para avocar conocimiento adoptada por el suscrito magistrado. El Procurador señaló que la misma desconocía el principio de reserva de la ley, puesto que no le corresponde a la autoridad judicial modificar o ampliar el objeto del medio de control inmediato de legalidad consagrado en la ley estatutaria, bajo el escenario de proteger el derecho a la tutela efectiva, en la medida en que los medios de control mencionados en el párrafo anterior garantizan el derecho al acceso a la justicia y a obtener una decisión judicial dentro de un término razonable.

Luego, agregó que el Consejo de Estado¹, en reciente providencia de 30 de abril de 2020, abandonó esta tesis y dispuso que:

“Esta tesis [al referirse a la amplia] se fundamentó en la necesidad de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas que tienen limitada su movilidad, como ocurre en la actualidad en Colombia, por la notoria situación de anormalidad desde la declaratoria del estado de emergencia, y en cuarentena nacional obligatoria desde el 24 de marzo de 2020²⁵, con la restricción de su libertad de locomoción y de acceso a servicios considerados como no esenciales, lo que dificulta en muchos casos la posibilidad de acudir a la administración de justicia a través de los medios ordinarios establecidos en el ordenamiento jurídico para controlar la actuación de las autoridades.

“...

“De acuerdo con lo precedente, dado que se habilitó la posibilidad de que las personas accedan a la administración de justicia a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas (v. gr. nulidad simple), ha de entenderse que el control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, procede frente a las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan ‘como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción’, sin incluir a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin de hacer frente a los efectos de la pandemia, que no penden directamente un decreto legislativo.

“...

“En conclusión, en estos casos, a partir del cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA2011546 del 25 de abril de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura, el espectro de los actos susceptibles de tener control inmediato de legalidad se limita a aquellos actos generales emitidos para desarrollar directamente los decretos legislativos, al tenor de lo dispuesto en las normas legales antes referidas”.

¹ Consejo de Estado. Providencia de treinta (30) de abril de dos mil veinte (2020). Radicado: 11001-03-15-0002020-01497-00.

Agrego que el decreto 2020-DECGGL-2291 del 16 de abril de 2020, no fue expedido dentro de la vigencia de la declaración del estado de excepción, pues el decreto 417 de 2020 tuvo vigencia desde el 17 de marzo hasta el 15 de abril de 2020 y el acto fue proferido el 16 de abril de la misma anualidad.

Con fundamento en lo anterior, solicitó reponer el auto recurrido y en su lugar, abstenerse de avocar el conocimiento del control inmediato de legalidad del 2020-DECGGL-2291 del 16 de abril de 2020.

CONSIDERACIONES

1.- Competencia. -

El suscrito ponente es competente para resolver el recurso de reposición interpuesto por el Ministerio Público contra el auto que avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad del 2020-DECGGL-2291 del 16 de abril de 2020, proferido por el gerente general de Empresas Públicas de Medellín EPM, en los términos de los artículos 125, 185 (numeral 1) y 242 del CPACA.

El recurso fue interpuesto dentro del término contemplado por el ordenamiento jurídico, por lo cual se encuentra satisfecho el requisito.

Para resolver el recurso, se estudiarán los siguientes aspectos: (I) referencia general a los estados de excepción contemplados en la Constitución Política de 1991, (II) el control a los poderes del Ejecutivo en los estados de excepción, (III) naturaleza, finalidad, alcance y características del control inmediato de legalidad, (IV) requisitos de procedencia de control inmediato de legalidad y (V) estudio de procedencia en el asunto bajo estudio.

II.- Breve referencia a los estados de excepción contemplados en la Constitución política de 1991.-

La Constitución Política de 1991, en aras de que el poder ejecutivo cuente con las herramientas necesarias para conjurar situaciones que alteren extraordinariamente la normalidad, contempló tres estados de excepción que el mismo constituyente denominó: (a) de “*Guerra Exterior*” (art. 212), (b) de “*Conmoción Interior*” (art. 213) y (c) “*Estado de Emergencia*” (art. 215).

Para los fines que interesan a esta providencia, se analizará brevemente el último de los estados de excepción mencionados.

El artículo 215 de la Constitución Política de Colombia le atribuye al Presidente de la República la potestad de declarar el Estado de Emergencia, por períodos de hasta 30 días que pueden ser prorrogados dos veces más y que, en todo caso, sumados no podrán exceder 90 días en el año calendario, cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 (Guerra exterior) y 213 (Conmoción Interior) que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública².

El rasgo más significativo de los estados de excepción, incluido el de Emergencia, es que, una vez declarado éste (a través del decreto declarativo del estado de excepción) por mandato constitucional se habilita, a sí mismo, el Presidente de la República para que, con la firma de todos sus ministros, pueda “*dictar decretos con fuerza de ley*”, denominados decretos legislativos, los cuales deben estar destinados exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

En el ejercicio de esta potestad, el Gobierno debe velar por que sus decisiones se ajusten a los lineamientos establecidos por la propia Constitución Política, razón por la cual la declaratoria del estado de excepción no debe convertirse en un instrumento para desconocer derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, ni para inmiscuirse en materias distintas a las que deban ser reguladas con el fin de conjurar los hechos que dieron origen al estado de excepción.

Otro aspecto que vale la pena destacar es que los decretos legislativos que expide el Gobierno durante la emergencia, a diferencia de los dictados con fundamento en la declaratoria de conmoción interior, pueden reformar o derogar la legislación preexistente y tienen vigencia indefinida en el tiempo, hasta tanto el Congreso de la República proceda a derogarlos o reformarlos, salvo cuando se trate de normas relativas a la imposición de tributos o modificación de los existentes, los cuales “*dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso,*

² “**Artículo 215.** Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 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 ...”.

durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente". Esa es la lectura que desprende del artículo 215 (incisos segundo y tercero) de la Constitución Política y así ha sido reconocida por la Corte Constitucional (sentencia C-179 de 1994).

Ahora bien, tal como lo ha precisado la más reciente jurisprudencia del Consejo de Estado³, el Gobierno Nacional "... bien sea a través del señor Presidente de la República, o por medio de otra autoridad subordinada a él, como por ejemplo, sus ministros de despacho, directores de departamentos administrativos o superintendentes, directores de agencias estatales, etc.; así como los órganos autónomos e independientes y las **autoridades territoriales**, podrán reglamentar y/o desarrollar ..." ⁴, en el **ámbito de sus respectivas competencias**, "... lo dispuesto en los «decretos legislativos» expedidos para conjurar el «estado de emergencia»; (sic) para lo cual, en uso de la tradicional facultad reglamentaria establecida en el artículo 189.11 de la Constitución ..." ⁵ y de las competencias de cada uno de estos órganos o entidades estatales, podrán expedir las correspondientes medidas generales, las cuales pueden adoptar distintas formas contempladas en el ordenamiento jurídico, como reglamentos, decretos, resoluciones, etc., "... para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que provocaron el Estado de Excepción⁶" (subrayas y negrilla fuera del texto original).

III.- El control a los poderes del Ejecutivo en los estados de excepción.-

El ejercicio de esa facultad legislativa excepcional propia de los estados de excepción, por parte del poder ejecutivo, y las medidas de carácter general dictadas en ejercicio de función administrativa como desarrollo de los decretos legislativos son objeto de control, a través de diferentes mecanismos que contempla la misma Constitución Política y la ley.

Sin perjuicio del control político que contempla la ley superior respecto de los estados de excepción, el ordenamiento jurídico prevé algunos controles judiciales que se justifican por la alteración excepcional de las competencias legislativas, en la medida en que, si bien mediante leyes de facultades extraordinarias el Congreso

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión 10, sentencia de 11 de mayo de 2020, Rad. 11 001-03-15-000-2020-00 944-00.

⁴ Ibídem.

⁵ Ibídem.

⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 5 de marzo de 2012, Rad. 11 001-03-15-000-2010-00 200-00 (CA) (cita original de la sentencia parcialmente transcrita).

puede habilitar al Presidente de la República para el ejercicio de precisas funciones legislativas, en los estados de excepción es el propio Jefe de Gobierno quien, con la declaración del estado de excepción, se reviste, a sí mismo, de poderes de legislación, sin la mediación de otro poder público⁷, pudiendo, incluso, fijar contenciones al régimen jurídico ordinario y establecer restricciones a los derechos de los ciudadanos; no obstante, el ejercicio de esas prerrogativas va ligada indiscutiblemente a la plena observancia de los límites que el propio texto constitucional consagra, pues, en todo caso, debe cuidar no introducir alteraciones al orden legal vigente y minimizar las limitaciones de los derechos durante su vigencia.

De ahí la necesidad del control de constitucionalidad de la declaración de los estados de excepción y de los decretos a través de los cuales el Ejecutivo ejerce el poder legislativo que de allí emana (control automático de constitucionalidad) que ejerce la Corte Constitucional (Const. Pol. Arts. 214 (numeral 6) y 215 (parágrafo)), y también el control jurisdiccional de las medidas de carácter general que se implementan, en ejercicio de función administrativa, como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción (control inmediato de legalidad) el cual ejerce esta jurisdicción, según lo previsto por el artículo 20 de la ley estatutaria 137 de 1994, *"Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia"* (LEEE).

El artículo 20 de la citada ley 137 de 1994 dice:

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

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

El artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁸ reproduce, en esencia, el precepto antes transcrito y añade que la competencia se ejercerá conforme a las reglas establecidas en dicho código.

⁷ Corte Constitucional, sentencia C-156 de 2011.

⁸ **"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

A su turno, el artículo 151 (numeral 14) del mismo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone que los Tribunales Administrativos conocerán, privativamente y 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”, de modo que la ley estatutaria 137 de 1994 fija la competencia del Consejo de Estado para conocer de los controles inmediatos de legalidad respecto de las medidas de carácter general proferidas por las autoridades del orden nacional y la ley 1437 de 2011 la de los Tribunales Administrativos para conocer de los controles inmediatos de legalidad de las medidas adoptadas por las autoridades territoriales departamentales y municipales.

IV.- Naturaleza, finalidad, alcance y características del control inmediato de legalidad.

El control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la ley estatutaria 137 y 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011 es de naturaleza jurisdiccional y tiene como finalidad revisar que las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de función administrativa como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción se ajusten al orden jurídico vigente.

Este medio de control constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas y es medida eficaz para impedir la aplicación de normas ilegales⁹.

Dicho en otras palabras, constituye un dique a la arbitrariedad o a la ilegalidad que se puede generar a través de las medidas de carácter general que adopten los gobernantes bajo el ropaje de estar actuando en el marco del ordenamiento jurídico de los estados de excepción.

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”.

⁹ Corte constitucional, sentencia C-179 de 1994.

La jurisprudencia del Consejo de Estado¹⁰ ha definido el alcance y características del control inmediato de legalidad, así:

1.- Es un verdadero proceso judicial, porque el artículo 20 de la ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tramitar dicho mecanismo de revisión de las medidas de carácter general, expedidas por las autoridades públicas nacionales y territoriales; de ahí que la providencia que decida el control inmediato de legalidad es una sentencia judicial.

2.- Es automático e inmediato, porque tan pronto se expide la correspondiente medida de carácter general como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, la autoridad pública que la expidió debe remitirla a la jurisdicción contencioso administrativa dentro de las 48 horas siguientes, para que se ejerza el control correspondiente; de no hacerlo, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el conocimiento del asunto; por consiguiente, no es necesario que el acto se haya divulgado.

3.- Es autónomo, porque es posible que se controlen las medidas generales expedidas por las autoridades nacionales o territoriales como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción o de los decretos legislativos que lo desarrollan.

4.- Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió la medida, la conexidad con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos. La misma jurisprudencia ha dicho que, aunque en principio podría pensarse que integral significa que se confronta con todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta que, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control inmediato de legalidad.

¹⁰ Entre otras providencias, ver sentencias de la sala plena de lo contencioso administrativo de 28 de enero de 2003 (exp. 2002-0949-01), de 7 de octubre de 2003 (exp. 2003-0472-01), de 16 de junio de 2009 (exp. 2009-00305-00) y de 9 de diciembre de 2009 (exp. 2009-0732-00).

5.- Asimismo, es compatible con el medio de control de nulidad simple que puede intentar cualquier persona para cuestionar los actos administrativos de carácter general, de modo que la medida o el acto administrativo proferido como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción puede demandarse, posteriormente, a través de los medios de control ordinarios que contempla el ordenamiento jurídico (nulidad simple y nulidad por inconstitucionalidad, según el caso), siempre que se sustente en la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad.

6.- Es un medio de control que materializa los principios que fundan la democracia participativa, en la medida en que los ciudadanos pueden intervenir defendiendo o impugnando la legalidad de las medidas objeto de control.

7.- La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa, según lo dispuesto por el artículo 189 de la ley 1437 de 2011. Es de anotar que los fallos que declaran ajustados al ordenamiento jurídico los actos objeto de control o los que declaran nulidades parciales respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto *erga omnes*, esto es, oponible a todos, sólo tienen fuerza de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los aspectos de legalidad analizados y decididos en la sentencia, de modo que la decisión adoptada en un fallo que mantenga la legalidad del acto objeto de control no es obstáculo para que en el futuro se produzca otro pronunciamiento que recaiga sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.

V.- Requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad.-

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 20 de la ley estatutaria 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011, antes transcritos, las medidas que están sometidas a este instrumento automático e inmediato de control son las que reúnen la totalidad de los siguientes requisitos:

a) Que sean de carácter general: es decir, que las medidas afecten o estén dirigidas a una pluralidad indeterminada de personas¹¹ con efectos *erga omnes*, de modo que, si la medida contiene supuestos normativos, éstos deben aparecer enunciados de manera objetiva y abstracta.

¹¹ Corte Constitucional, sentencia C-620 de 2004.

b) Que sean proferidas en ejercicio de función administrativa, es decir, que estén orientadas a cumplir los fines del Estado y que se enmarquen dentro del conjunto de acciones dirigidas a hacer factible la operación de la actividad estatal, lo que supone que, para que sea susceptible de este control judicial, la medida de carácter general debe materializar la actividad práctica desarrollada por el Estado para la inmediata consecución de sus fines, con exclusión, por supuesto, de las actividades que materialmente supongan el ejercicio de funciones legislativas o judiciales¹².

En efecto, para definir el ejercicio de función administrativa es necesario delimitarla y distinguirla de las demás funciones que cumplen los órganos y organismos del Estado.

La función pública, como género, se define como el conjunto de actividades que ejercen las autoridades públicas en el ámbito de sus competencias constitucionales y legales para realizar los fines o cometidos estatales previstos en el artículo 2 de la Constitución Política¹³. La función pública comprende las actividades que realizan las distintas ramas del poder público: ejecutiva, legislativa y judicial y las que cumplen, además, los órganos autónomos e independientes, tal como lo dispone el artículo 113 de la ley superior.

En cambio, la función administrativa, como especie de la función pública, excluye la actividad sustancial de los órganos legislativo y judicial, pero no es acertado afirmar que la función administrativa sea el conjunto de funciones a cargo del poder ejecutivo, como a nivel doctrinario se afirmó en algunas épocas¹⁴, pues es

¹² Se ha entendido, de manera muy general, que la función legislativa comprende la creación de normas generales de conducta, imperativas para todos los habitantes y la función jurisdiccional como el poder público de administrar justicia.

¹³ “Desde el punto de vista dinámico, el Estado se concibe como un grupo socio – político que debe cumplir una serie de tareas o cometidos para lograr su finalidad del bien común. Utilizando una metodología proveniente de la ontología o teoría de los objetos, la doctrina del derecho administrativo ha tratado de consolidar todas las actividades que desarrolla un Estado, cualquiera sea su orientación política o filosófica, en unas cuantas tareas que comprendan la universalidad de lo que en términos de posibilidad político- administrativa puede realizar todo grupo político que sea o pretenda ser identificado como Estado. Dichas actividades se sintetizan así: darse su organización fundamental, regular las relaciones con el mundo exterior (internacional), regular las relaciones de sus súbditos, regular lo relacionado con el patrimonio público, la prestación servicios públicos y el fomento a las actividades de los particulares. Estas tareas se asumen por toda organización estatal, cada una de ellas con mayor o menor intensidad, de acuerdo con las orientaciones socio políticas o la ideología de quienes políticamente asumen en un momento histórico su dirección. Ahora bien, para cumplir cada una de esas tareas el Estado debe agotar un procedimiento, que como todo procedimiento está integrado por etapas, cada una de las cuales constituye lo que se conoce como Función Pública.

“Así las cosas la función pública se identifica como cada una de las etapas del procedimiento que sigue el Estado para la realización de las diferentes tareas a su cargo, una de las cuales es la prestación de servicios públicos” (cfr. Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de 7 de septiembre de 2006, rad. 11001-03-06-000-2006-00034-00).

¹⁴ Cfr. Santamaría de Paredes: “Curso de Derecho Administrativo”, Madrid, 1903, p. 34

bien sabido que todos los órganos de la jurisdicción y el legislativo ejercen función administrativa en algunas ocasiones, como cuando efectúan nombramientos, por ejemplo, y, en otras, los órganos ejecutivo y legislativo cumplen funciones jurisdiccionales por autorización constitucional (incisos segundo y tercero del artículo 116 de la Constitución Política) y en los casos previstos por la ley, de modo que resulta impreciso definir la función administrativa a partir de un criterio orgánico, es decir, por el órgano que ejerce la función; pero, tampoco resulta preciso acudir a un criterio puramente material, según el cual se ha entendido la función administrativa como *“la actividad práctica que el Estado desarrolla para cuidar, de modo inmediato, los intereses públicos que asume en los fines propios”*¹⁵ o como *“la actividad concreta del Estado dirigida a la satisfacción de las necesidades colectivas, de manera directa e inmediata”*¹⁶, definiciones que si bien se acercan a lo que constituye el ejercicio de la función administrativa, se quedan cortas, porque limitan la extensión de su contenido, dejando por fuera algunos aspectos de importancia que hacen parte de esa función.

En esa medida, algunos doctrinantes, acudiendo a un criterio mixto (en parte orgánico y en parte material) definen la función administrativa como *“... toda la actividad que realizan los órganos administrativos, y la actividad que realizan los órganos legislativo y jurisdiccionales, excluidos respectivamente los actos y hechos materialmente legislativos y jurisdiccionales”*¹⁷. Dicho de otra forma, *“... es administración todo lo que no es, orgánica y materialmente a la vez, ni legislación ni jurisdicción”*¹⁸. Este concepto abarca la idea de que no todo lo que realiza el órgano ejecutivo es administración, sino sólo *“la actividad concreta, práctica, desarrollada por el Estado para la inmediata obtención de sus cometidos”*¹⁹.

En conclusión, las medidas de carácter general proferidas en ejercicio de función administrativa son aquellas que comprenden el ejercicio de la actividad práctica desarrollada por el Estado para la inmediata consecución de sus fines, con exclusión de aquellas actividades que materialmente suponen el ejercicio de funciones legislativas o judiciales, las cuales pueden ser proferidas por el ejecutivo o por cualquier otro órgano u organismo del Estado, en el ámbito de sus competencias, y serán susceptibles de este medio de control siempre que sean

¹⁵ Zanolini, Guido: “Corso di Diritto Amministrativo”, t. I, Milán, 1958, 8ª ed.

¹⁶ D’aleissio, E.: “Istituzione di Diritto Amministrativo”, t. I, Turín, 1949, 4ª ed., p. 17.

¹⁷ Gordillo, Agustín: “Tratado de Derecho Administrativo y obras selectas”, T. 8, Buenos Aires, 2013, 1ª ed., p. 98 y ss.

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ *Ibidem*. Acudiendo a la definición hecha por Sayagués, Laso E., en: “Tratado de Derecho Administrativo”, t. I, p. 42 y ss.

proferidas como desarrollo de uno o varios decretos legislativos durante los estados de excepción.

c) Que sean proferidas como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, lo que significa que la medida debe concretar los enunciados generales y abstractos de los decretos legislativos o materializar la aplicación de los preceptos normativos en ellos contenidos o viabilizar su cumplimiento.

En efecto, para dilucidar a qué se refiere el legislador estatutario cuando ordena que serán objeto del control inmediato de legalidad las medidas proferidas "como desarrollo de los decretos legislativos" se debe acudir a las pautas de interpretación judicial.

Los artículos 27 a 32 del Código Civil recogen, en suma, algunos de los elementos de interpretación establecidos por Savigny²⁰: gramatical, lógico, histórico y sistemático.

Específicamente, el elemento gramatical de la interpretación tiene por objeto la palabra que constituye el medio para que el pensamiento del legislador se comunique con el destinatario, de modo que consiste en la exposición de las leyes lingüísticas aplicadas por el legislador.

Según el diccionario de la lengua española, la palabra "desarrollo" denota la "Acción o efecto de desarrollar o desarrollarse" y, a su turno, "desarrollar" significa, en su segunda expresión, "**Exponer con orden o amplitud una cuestión o un tema**" y, en su tercera acepción, "**Realizar o llevar a cabo algo**", de modo que estas dos acepciones llevadas al contexto de la norma jurídica permiten válidamente afirmar que cuando el legislador dice "como desarrollo" significa que la medida de carácter general debe estar orientada a exponer con orden o amplitud el contenido de un decreto legislativo (cuestión o tema), lo que se acompasa, en su segunda acepción, con el significado de lo que técnicamente se conoce como reglamentar la ley, pues los decretos reglamentarios (o reglamentos como se conoce en otras latitudes)²¹ tienen como "*propósito precisar y detallar la ley para*

²⁰ Savigny, Friedrich Karl Von et al: "La ciencia del derecho", "Los fundamentos de la ciencia jurídica", Buenos Aires, 1949, p. 82 y ss.

²¹ Caso español y caso argentino en los cuales tienen una connotación distinta a la de acto administrativo.

que de esta forma pueda ejecutarse adecuadamente"²², es decir, hacer más exhaustivo, detallado o pormenorizado el contenido normativo de la ley para lograr su debida ejecución.

La potestad reglamentaria ha sido definida por el Consejo de Estado²³ como:

"... la facultad constitucional que se atribuye ... al Gobierno Nacional, en cabeza del Presidente de la República, para expedir un conjunto de disposiciones jurídicas de carácter general y abstracto para la debida ejecución de la ley, a través de las cuales desarrolla las reglas y principios en ella fijados y la completa en aquellos detalles y pormenores necesarios que permiten su aplicación, pero que en ningún caso puede modificar, ampliar o restringir en cuanto a su contenido material o alcance" (subraya fuera del texto original).

Cuando el Gobierno Nacional, por conducto del Presidente de la República, expide un decreto reglamentario para desarrollar el contenido de un decreto legislativo lo hace en ejercicio de la facultad ordinaria contemplada en el artículo 189 (numeral 11) de la Constitución Política, de modo que no es un criterio adecuado para definir si la medida de carácter general se expide como desarrollo de un decreto legislativo el hecho que haya sido adoptada en ejercicio de una facultad ordinaria o extraordinaria.

Lo que determina que la medida de carácter general sea desarrollo de un decreto legislativo es su contenido material y no la facultad con la que fue expedida, pues el control recae sobre la medida y no sobre la facultad, de modo que si desarrolla uno más decretos legislativos se satisface este presupuesto, de lo contrario, no se puede entender satisfecho.

Pero, el desarrollo de los decretos legislativos no se agota únicamente a través de la expedición de decretos ordinarios o reglamentarios, pues si los decretos legislativos están concebidos para conjurar la crisis que justificó la declaratoria del estado de excepción e impedir la extensión de sus efectos, puede que otras autoridades públicas de distintos niveles y sectores (entidades del sector descentralizado territorialmente o por servicios) deban adoptar medidas de carácter general para materializar o concretar los contenidos normativos que persiguen tal finalidad, es decir, deben proferir "*medidas de ejecución*" tendientes a concretar las disposiciones con fuerza de ley que tienen como finalidad conjurar

²² Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto de 19 de septiembre de 2017, rad. 11001-03-06-000-2016-00220-00.

²³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 18 de febrero de 2016, rad. 11001-03-24-000-2013-00018-00.

la crisis que se puede extender en el ámbito nacional y territorial y, en este caso, sí es necesario que el decreto legislativo faculte a la autoridad pública para que adopte la medida que desarrolla o “*permite llevar a cabo*” (tercera acepción de la palabra desarrollar) la ejecución de los preceptos normativos contenidos en el decreto legislativo.

La jurisprudencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en varios pronunciamientos ha entendido que desarrollar un decreto legislativo significa reglamentarlo o expedir actos tendientes a hacer más concretas sus disposiciones normativas.

En efecto, en sentencia de 5 de marzo de 2012²⁴, la Sala Plena precisó:

“El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expidan al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo” (subraya fuera del texto).

Y en reciente pronunciamiento, el Consejo de Estado en una de sus Salas Especiales de Decisión²⁵ sostuvo:

“... el Gobierno Nacional ... así como los órganos autónomos e independientes y, las **autoridades territoriales, podrán reglamentar y/o desarrollar**, en el **ámbito de sus jurisdicciones**, lo dispuesto en los «decretos legislativos» expedidos para conjurar el «estado de emergencia»; para lo cual, en uso de la tradicional facultad reglamentaria establecida en el artículo 189.11 de la Constitución, y de las competencias reguladoras de cada uno de estos órganos o entidades, podrán expedir los correspondientes actos administrativos generales ... para hacer aún más concreta las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que provocaron el estado de excepción²⁶” (negritas y subrayas fuera del texto original).

En ese sentido, para establecer si una medida de carácter general ha sido expedida como desarrollo de uno o varios decretos legislativos durante los estados de excepción y, por ende, si es susceptible del control inmediato de legalidad, el juez debe precisar cuál es el decreto legislativo o la disposición normativa contenida en el decreto legislativo que se desarrolla a través de esa medida, pues para habilitar la competencia tendiente a efectuar el control de legalidad no basta señalar que la medida está basada en un decreto legislativo o que está

²⁴ Expediente 11 001-03-15-000-2010-00 369-00.

²⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Decisión Especial 10, sentencia de 11 de mayo de 2020, rad. 11 001-03-15-000-2020-00 944-00.

²⁶ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 5 de marzo de 2012, Rad. 11 001-03-15-000-2010-00 200-00 (CA) (cita original de la sentencia parcialmente transcrita).

orientada, de forma general, a conjurar la crisis que motivó la declaratoria del estado de emergencia económica social o ecológica, por cuanto la materia objeto de desarrollo de un decreto legislativo es la parte dispositiva o sustantiva - que es la que vincula con fuerza imperativa de ley- y no la explicativa, que simplemente contiene las razones que dieron lugar a su expedición; además, pueden existir muchas medidas de carácter administrativo tendientes a superar la contingencia que dio origen a la declaratoria del estado de excepción, pero no todas son desarrollo de los preceptos de un decreto legislativo.

Lo anterior significa que no es suficiente para justificar la asunción de competencia que el juez considere que la medida de carácter general expedida en ejercicio de función administrativa tiene como propósito "*conjurar la crisis*" o desarrollar los fundamentos que dieron lugar a declarar el estado de excepción. Resulta indispensable hacer un examen acerca de cuál es el precepto normativo contenido en el decreto legislativo que la medida de carácter general desarrolla, para establecer la unidad de materia entre ésta y aquél, porque, de lo contrario, el factor objetivo de competencia que determina la procedencia de este medio de control podría estar sujeto a criterios individuales del juez que no son admisibles, porque el marco de la competencia del juez está definido por la ley y las normas que la fijan hacen parte del orden público jurídico que, por ende, son indisponibles.

No obstante lo anterior, no es necesario que el acto administrativo o la medida adoptada como desarrollo de ese decreto legislativo mencione la facultad conferida por éste, pues ello daría lugar a que si la autoridad pública omite en la motivación de derecho o en la parte atinente al sustento normativo de la medida la invocación del decreto o los decretos legislativos cuyo contenido desarrolla, se entendiera excluido del control inmediato de legalidad; o viceversa, esto es, que la medida o el acto administrativo mencione uno de los decretos legislativos proferidos con ocasión del estado de excepción pero que la materia indudablemente no sea desarrollo de un precepto contenido en un decreto legislativo, lo cual haría el control improcedente.

En suma, cuando la norma dice que la medida sea expedida "*como desarrollo*" de un decreto legislativo significa que la medida reglamente o concrete el contenido dispositivo o sustantivo del decreto legislativo para lograr su debida ejecución.

d) Que la medida sea proferida durante los estados de excepción, es decir, luego de emitido por el Gobierno Nacional el decreto legislativo que así lo declara y mientras dure su vigencia.

Lo primero que se advierte es que, durante esta contingencia a causa del coronavirus COVID-19, el Presidente de la República ha declarado el estado de emergencia económica, social y ecológica en dos oportunidades. La primera mediante el decreto 417, de 17 de marzo de 2020 y, la segunda, mediante el decreto 637, de 6 de mayo de 2020.

En principio, podría pensarse que el factor temporal al que aluden los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011 se refiere únicamente al decreto legislativo que se expide en desarrollo del decreto declarativo del estado de excepción, es decir, que el único que debe ser proferido bajo la vigencia del estado de excepción es el decreto legislativo y no la medida de carácter general que se expide como desarrollo de éste; pero, en sentir del despacho, ese aspecto temporal hace referencia a la medida de carácter general, por varias razones:

a) Porque los decretos legislativos que expide el Gobierno durante la emergencia, a diferencia de los dictados con fundamento en la declaratoria de conmoción interior, pueden reformar o derogar la legislación preexistente y tienen vigencia indefinida en el tiempo²⁷, hasta tanto el Congreso de la República proceda a derogarlos o reformarlos, salvo cuando se trata de normas relativas a la imposición de tributos o modificación de los existentes, los cuales "*dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente*" (artículo 215 de la Constitución), de modo que no sería viable que las medidas o actos administrativos de carácter general, proferidos en ejercicio de la función administrativa, como desarrollo de los decretos legislativos, llámese reglamentos, decretos reglamentarios u ordinarios, decretos municipales o departamentales, resoluciones, circulares externas, etc. que se expidan años después de fenecido el estado de excepción, pero como desarrollo de los decretos legislativos de vigencia indefinida, que sí fueron proferidos durante el estado de excepción, sean susceptibles del control inmediato de legalidad que es un control excepcional, oficioso, **automático, inmediato** e integral.

²⁷ Corte Constitucional, sentencia C-179 de 1994.

b) Porque el aspecto temporal de los decretos legislativos (con fuerza de ley) que profiere el Gobierno Nacional está regulado en el inciso cuarto del artículo 215 de la Constitución Política así: “... El Gobierno, en el decreto que declara el Estado de Emergencia, señalará el término dentro y 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 ...” (subrayas fuera del texto), de modo que la facultad extraordinaria de producir decretos legislativos durante los estados de excepción está dada por la misma Constitución y debe ser expresamente establecida en el decreto que declara el estado de excepción, por lo cual la norma de la ley estatutaria y de la ley ordinaria no hace referencia a ese aspecto; además, cuando el artículo 20 de la ley 137 de 1994 y el 136 de la ley 1437 de 2011 regula el tema atinente al factor temporal, lo hace en el contexto de las medidas de carácter general que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos que es, precisamente, el tema que regula y no otro.

c) Porque todas las facultades que emergen de la declaración de los estados de excepción son regladas y limitadas en el tiempo, debido a que son extraordinarias, contrario a lo que sucede, por regla general, con los efectos en el tiempo de las normas con fuerza de ley (decretos legislativos) y las medidas de carácter general que se adopten durante los estados de excepción que se pueden prolongar de forma indefinida en ciertos casos.

d) Porque acudiendo a la interpretación por contexto de los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011 se desprende, con claridad, que cuando las normas dicen que son susceptibles del 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 ...” (subrayas fuera el texto) hace alusión a que son las medidas de carácter general las que deben ser dictadas durante los estados de excepción, de lo contrario, la redacción de la norma sería distinta porque diría, por ejemplo, “... los decretos legislativos proferidos durante los Estados de Excepción”.

Los actos administrativos o las medidas de carácter general que no satisfagan la totalidad de los requisitos que se han explicado no son susceptibles del control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la ley 136 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011, pero podrán ser controlado, como se dijo anteriormente, a través

de los medios de nulidad simple o nulidad por inconstitucionalidad, según el caso y conforme a las normas de competencia previstas en el ordenamiento jurídico.

VI.- Análisis del recurso. –

El recurrente afirma que en este caso no se cumple el primero y el tercer requisito consignados en los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011, es decir, no es una medida de carácter general y no fue proferido en desarrollo del decreto legislativo o los decretos legislativos que se han producido en el marco del estado de emergencia económica social y ecológica, pues las medidas están dirigidas a una colectividad determinada, esto es *“quienes sean objeto de investigación disciplinaria en segunda instancia”* y, además, la vigencia del decreto legislativo 417 de 2020 inició el 17 de marzo y finalizó el 15 de abril de 2020, por esta razón el decreto 2020-DECGGL-2291, de 16 de abril de 2020, fue expedido cuando no estaba vigente ningún estado de excepción en Colombia.

Frente a la distinción de los actos administrativos de carácter general y los actos administrativos de carácter particular, el Consejo de Estado ha dicho:

“La diferencia entre los actos de contenido particular y general depende del grado de indeterminación que tengan los sujetos destinatarios del mismo, como lo ha precisado esta Sala: ‘Para diferenciar un acto administrativo general de uno particular es necesario tener presente los siguientes aspectos: El acto administrativo se entiende, entre otras perspectivas, como una decisión adoptada o expedida en función administrativa a través de la cual la autoridad crea, modifica o extingue una posición de una persona o conjunto de personas determinadas o indeterminadas frente a una norma de derecho (situación jurídica). El acto singular o particular no necesariamente tiene un destinatario único, por cuanto puede ir dirigido tanto a una persona como a un grupo determinado de personas; en tanto que el acto general se expide siempre para un grupo indeterminado de personas a quienes se les crea, modifica o extingue una situación jurídica, dependiendo de las conductas o roles que ellas mismas asuman”²⁸ (Subrayas fuera del texto).

Por su parte, la Corte Constitucional²⁹ ha señalado al respecto:

“Ahora bien, 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

²⁸ Consejo de Estado. Sección Segunda. Sentencia de 4 de marzo de 2010. Radicado 2003-00360-01 3875-03.

²⁹ Corte Constitucional, sentencia C-620 de 2004.

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**’”.

Con base en lo anterior, para el despacho es claro que el primer argumento presentado por agente del ministerio público no puede ser de recibo, pues, el principal criterio de distinción del acto de carácter general, del particular, estriba en la enunciación de sus disposiciones: si están concebidas de forma abstracta e impersonal y los destinatarios son una colectividad indeterminada que se halle dentro de los parámetros establecidos en el acto, sus efectos serán erga omnes y será, entonces, de carácter general; pero, si sus disposiciones están concebidas de forma singular y concreta y, por lo mismo, sus destinatarios están individualizados, el acto será de carácter particular, así se hallen enunciadas un número plural de personas.

En este caso, la medida está dirigida a una pluralidad de personas que no se hallan individualizadas, pero que sí se hallan dentro de unos parámetros (toda persona que sea sujeto de procesos disciplinarios de segunda instancia en la entidad), de modo que sus efectos son erga omnes (todo el que llegue a encontrarse en esa situación) lo cual hace que el acto tenga características de ser de carácter general.

Acoger la tesis del procurador, según la cual el acto no es de carácter general porque la medida está “... *dirigida a un grupo de sujetos en específico (quienes sean objeto de investigación disciplinaria en segunda instancia)*” sería tanto como considerar que las autoridades públicas del orden territorial, como alcaldes y gobernadores, no pudieran proferir actos de carácter general, porque sus disposiciones deben estar dirigidas a un “*grupo de sujetos en específico*” -los habitantes del departamento o del municipio respectivo-.

Al margen de lo anterior, en sentir del despacho, el decreto 2020-DECGGL-2291, de 16 de abril de 2020, no se enmarca dentro de las medidas de carácter general dictadas durante los estados de excepción, como se procederá a explicar.

Durante esta contingencia a causa del coronavirus COVID-19, el Presidente de la República ha declarado el estado de emergencia económica, social y ecológica en dos oportunidades. La primera mediante el decreto 417, de 17 de marzo de 2020, cuya vigencia iba hasta el 15 de abril de 2020 y, la segunda, mediante el decreto 637, de 6 de mayo de 2020. De lo anterior se concluye que en el período comprendido entre el 16 de abril y 5 de mayo de 2020, el país no se encontraba en estado de excepción. El conteo de términos de la vigencia se realiza conforme a lo estipulado en el artículo 61 de la ley 4 de 1913³⁰.

En este caso, el decreto 2020-DECGGL-2291 fue expedido por el gerente general de Empresas Públicas de Medellín el 16 de abril de 2020, fecha para la cual, como se dijo en el párrafo anterior, el país no estaba bajo el estado de emergencia económica, social y ecológica, por lo cual, dicho decreto no fue temporalmente expedido en vigencia de alguno de los estados de excepción que consagra la Constitución.

En este aspecto tiene razón el agente del ministerio público e hizo caer en cuenta al despacho que el término de 30 días calendario que duró el primer estado de excepción solo fue hasta el 15 de abril de 2020 y no hasta el 16, como equivocadamente lo había sostenido el suscrito en múltiples ocasiones.

Como se explicó anteriormente, para que la medida de carácter general sea susceptible de control inmediato de legalidad debe ser proferida durante los estados de excepción y, en este caso, la medida fue adoptada fuera de ese marco temporal, por consiguiente, no es controlable a través de este instrumento.

No obstante, el aludido decreto puede ser materia de control jurisdiccional a través de la nulidad simple que prevé el artículo 137 de la ley 1437 de 2011.

En consecuencia, se revocara el auto dictado por este despacho el 19 de mayo de 2020, a través del cual se resolvió avocar el conocimiento del asunto, para

³⁰ **Artículo 61.** Cuando se dice que una cosa debe observarse desde tal día, se entiende que ha de observarse desde el momento siguiente a la medianoche del día anterior; y cuando se dice que debe observarse hasta tal día, se entiende que ha de observarse hasta la medianoche de dicho día.

efectos de controlar la legalidad del decreto 2020-DECGGL-2291, de 16 de abril de 2020, *"Por medio del cual se prorrogan unas medidas transitorias por motivos de salubridad pública"*, proferido por el gerente general de Empresas Públicas de Medellín EPM y, en su lugar, se abstendrá de avocar el conocimiento por las razones expuestas en la parte motiva.

Por último, es de anotar que la tesis que el suscrito magistrado ha defendido en la Sala Plena de este Tribunal, en torno a las generalidades y requisitos que hacen procedente el control inmediato de legalidad, es la que se halla consignada a lo largo de esta providencia; no obstante, en ciertos casos avocó el conocimiento de los asuntos invocando el principio constitucional de la tutela judicial efectiva, no con la intención de ampliar el objeto del control inmediato de legalidad, como lo ha afirmado equivocadamente el representante del Ministerio Público aduciendo que se adoptó una *"tesis amplia"* que, por cierto, no se ha mencionado en esos términos en las providencias de este despacho, sino con el ánimo darle eficacia y viabilizar este instrumento en aquellos asuntos donde existiera duda o existieran aspectos que no pudieran *"analizarse prima facie al momento de decidir la admisibilidad del medio de control"*, tal como quedó consignado de forma precisa y sin lugar a la duda en dichos pronunciamientos.

Lo anterior, estimó este magistrado, era lo más prudente, no solo para darse la oportunidad de contar con mayores elementos de juicio (antecedentes administrativos, pronunciamiento de las autoridades que adoptaron las medidas, intervención de la ciudadanía, concepto del Ministerio Público, etc.) que permitieran mejor proveer sobre la procedencia o no del control inmediato de legalidad, sino para discutir previamente en la Sala Plena del Tribunal el entendimiento de cada uno de esos elementos de procedencia que traen los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 del CPACA para ir decantando líneas jurisprudenciales y así evitar, en la medida de lo posible, que pudieran darse distintas interpretaciones en cuanto a su contenido y actuaciones aisladas y potencialmente contradictorias entre los distintos despachos del Tribunal, que no son deseables de los cuerpos colegiados que administran justicia, porque pueden generar inseguridad jurídica en temas tan sensibles y complejos de dilucidar.

Asimismo, era prudente permitir la unificación de criterios entre los magistrados del Tribunal respecto del remedio procesal para decidir la competencia interna³¹ de

³¹ Al respecto hay que precisar que las competencias del juez están definidas por el legislador, y las normas que las consagran hacen parte del orden público jurídico, de modo que no pueden ser modificadas por el juez ni por

aquellos casos en los que, a pesar de ser improcedente el medio de control, se había avocado el conocimiento de los asuntos.

Es así que en la sesión de Sala Plena virtual celebrada el 28 de mayo de 2020 se decidió que los casos de improcedencia del medio de control era el ponente quien tenía la competencia funcional interna para adoptar las medidas tendientes a evitar sentencias inhibitorias, tal como lo contemplan los artículos 207 de la ley 1437 de 2011 y 42 (numeral 5) del C.G.P., por cuanto la competencia de la Sala Plena se reduce a producir el fallo que decida de fondo el control inmediato de legalidad.

En este específico caso, después del minucioso análisis que se ha hecho se llega a la conclusión que la medida no es susceptible de ser contralada a través de este mecanismo de orden legal y que el remedio para poner fin a la actuación es revocar la providencia que avocó el conocimiento del asunto.

En mérito de lo expuesto,

RESUELVE

PRIMERO.- REVÓCASE el auto de 19 de mayo de 2020, mediante el cual se avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad del decreto 2020-DECGGL-2291, de 16 de abril de 2020, *"Por medio del cual se prorrogan unas medidas transitorias por motivos de salubridad pública"*, proferido por el gerente general de Empresas Públicas de Medellín EPM; en consecuencia, **ABSTIÉNESE** de avocar el conocimiento del asunto de la referencia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

los demás sujetos procesales. En este caso, es totalmente equivocado hablar de una falta de competencia para conocer del control inmediato de legalidad cuando el acto administrativo o la medida adoptada por la autoridad pública carece de alguno de los elementos contemplados en los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011. En estricto sentido, en esos casos se presenta una improcedencia del medio de control por la naturaleza del acto jurídico, pero no una falta de competencia. La competencia, en estos casos, está determinada por los factores objetivo, funcional y territorial. En virtud del factor objetivo, la competencia para conocer del medio de control inmediato de legalidad está radicada en la jurisdicción de lo contencioso administrativo (Consejo de Estado y Tribunales Administrativos), por el factor funcional conocen de este medio de control, en única instancia, los Tribunales Administrativos, cuando se traten de medidas adoptadas por autoridades del orden territorial, y del Consejo de Estado, cuando se trate de autoridades del orden nacional y por el factor territorial conocerá el Tribunal Administrativo del lugar donde se profiera la medida (artículo 20 de la ley 137 de 1994 y 136 y 151 (numeral 14) de la ley 1437 de 2011 . Lo anterior, sin perjuicio de las competencias funcionales internas, según las cuales, es competencia del ponente la sustanciación del proceso y de la Sala Plena del Tribunal el fallo que decida de fondo el control inmediato de legalidad (artículo 185 (numeral 1) de la ley 1437 de 2011. Si el Tribunal careciera de competencia sencillamente no podría avocar o abstenerse de avocar.

Radicado 05001 23 33 000 **2020 01612** 00
Naturaleza Control inmediato de legalidad

SEGUNDO.- Realícense las anotaciones pertinentes y, una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

TERCERO.- Notifíquese esta decisión al gerente general de Empresas Públicas de Medellín EPM y al agente del Ministerio Público.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



DANIEL MONTERO BETANCUR

Nota: Para verificar la autenticidad de esta providencia, consulte el hipervínculo <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-tribunal-administrativo-de-antioquia/237>, ingresando a la información consignada en los estados de 5 de junio de 2020.

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY**

Cinco (5) de junio de dos mil veinte (2020)
FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR



SECRETARÍA GENERAL