



Tribunal Administrativo de Antioquia
Sala Primera de Oralidad
Magistrado Ponente: John Jairo Alzate López

Medellín, dieciséis (16) de junio de dos mil veinte (2020)

Referencia:

Radicado No: 05001-23-33-000-2020-01278-00
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Demandante: AGENCIA DE EDUCACIÓN SUPERIOR DE MEDELLÍN –SAPIENCIA-
Demandado: RESOLUCIÓN NO. 1050 DEL 30 DE MARZO DE 2020
Instancia: ÚNICA

Auto interlocutorio No. 175

Acto no desarrolla decreto legislativo/Medida de saneamiento/Deja sin efectos actuación

El Despacho se dispone a adoptar medidas de saneamiento y a dejar sin efectos lo actuado, toda vez que se ha verificado que el decreto sometido a control inmediato de legalidad, no puede ser objeto de conocimiento de la jurisdicción por este medio de control.

OBLIGACIÓN DEL JUEZ DE SANEAMIENTO

El saneamiento constituye un deber del juez que se produce desde el inicio de cualquier proceso o actuación y se manifiesta a través de las distintas etapas del procedimiento.

Los distintos estatutos procesales imponen al juez director del proceso, la obligación permanente de adoptar medidas de saneamiento. Así, los artículos 132 del Código General del Proceso y 207 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establecen que, agotada cada etapa del proceso, el juez deberá realizar control de legalidad para corregir o sanear los vicios que configuren nulidades u otras irregularidades del proceso.

El juez administrativo, entonces, debe ejercer en todo proceso o actuación ese control de legalidad que se traduce en medidas de saneamiento que pueden consistir en corregir las irregularidades, decretar nulidades o adoptar cualquier otra medida que permita hacer efectiva la tutela judicial efectiva o que evite un desgaste de la administración de justicia.

LA EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA

En el Capítulo 6 del Título VII, artículos 212 a 215 de la Constitución Política, se establecieron tres estados de excepción, así: el estado de guerra exterior, el estado de conmoción interior y el estado de emergencia económica, social y ecológica.

El artículo 215, regula el estado de emergencia económica, social y ecológica en los siguientes términos:

“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.

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 este no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.

El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el gobierno sobre las causas que determinaron el estado de emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del gobierno. En relación con aquéllas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el estado de emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

PARÁGRAFO. 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 aquélla decida sobre su constitucionalidad. Si el gobierno no cumpliera

con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento”.

Ahora, sobre las características que debe reunir el decreto que declara la emergencia económica, social y ecológica para que supere el juicio de exequibilidad, la Corte Constitucional en la Sentencia C-254 de 2009, señaló lo siguiente:

*“En cuanto al decreto que declara ese estado de excepción, la Corte debe verificar que satisfaga las siguientes **exigencias formales**: (i) que tenga una parte considerativa donde se expongan los motivos que determinan la declaración del estado de excepción; (ii) que lleve la firma del Presidente y de todos sus Ministros; (iii) que fije el límite temporal de la vigencia del estado de excepción; (iv) que indique el lapso durante el cual se hará uso de las facultades extraordinarias; (v) que determine el ámbito territorial que comprende esa declaratoria.*

*Por lo que atañe a los **requisitos materiales**, la evaluación consiste en establecer si realmente existió una perturbación o amenaza de perturbación grave e inminente del orden económico, social o ecológico o una calamidad pública, que no pueda conjurarse mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades, lo que para la jurisprudencia comprende la realización de tres juicios distintos: el fáctico, el valorativo y el de suficiencia.*

*El juicio sobre el **presupuesto fáctico** es de naturaleza objetiva y consiste en verificar si los hechos invocados tuvieron ocurrencia; en caso afirmativo, el juicio objetivo de existencia se resolverá de manera positiva y, en consecuencia, la declaratoria del estado de emergencia es legítima; en caso contrario, esa comprobación será negativa y la declaratoria será de inconstitucionalidad por ausencia de este primer presupuesto.*

*También debe determinar esta Corte si esos hechos son sobrevinientes, es decir, si tienen carácter anormal y excepcional. La jurisprudencia ha señalado que el hecho sobreviniente no puede ser de cualquier naturaleza, sino **extraordinario**, como lo establece el artículo 2° de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción al referirse a “circunstancias extraordinarias”, que no puedan ser atendidas mediante los poderes comunes del Estado.*

Ese juicio también es objetivo y se dirige a verificar si los hechos aparecieron de manera súbita o inopinada, apartándose del ordinario acontecer o si, por el contrario, son crónicos o estructurales, evento en el cual deslegitiman la apelación al estado de excepción, según se expuso anteriormente.

Otro aspecto que debe ser comprobado por la Corte radica en que los hechos invocados sean distintos a los que dan lugar a la declaratoria del estado de guerra exterior o conmoción interior. Sobre el asunto, la jurisprudencia ha manifestado que no es sencillo distinguir entre los hechos causantes de los estados de emergencia y conmoción interior, ya que en este último evento el concepto de “orden público” incluye elementos de índole económica o social.

*En lo atinente al **juicio valorativo**, la labor de la Corte consiste en establecer si en verdad los hechos invocados son de tal gravedad e inminencia, que justifican declarar el estado de excepción. Al respecto se ha precisado que cualquier calamidad pública o perturbación del orden económico, social o ecológico no da lugar a la emergencia, sino sólo aquella situación que por su intensidad e importancia logre trastornar ese orden y no pueda atenderse por vías previamente estatuidas. La atribución de ese calificativo por parte del Presidente no es discrecional, pues debe corresponder, igualmente, a una percepción objetiva.*

Así mismo, debe corroborar si la perturbación o amenaza de perturbación es inminente, es decir, que no se refiera a un peligro eventual o remoto para los bienes protegidos por el artículo 215 superior, sino que ha de ser un riesgo real y efectivo, que puede materializarse en cualquier momento. Este juicio también es objetivo, pues busca determinar si la

percepción y apreciación presidencial de los hechos invocados fue arbitraria o fruto de error manifiesto, lo que supone en este caso que el juez constitucional realice una ponderación o balance.

*El **juicio de suficiencia** tiene asidero en los principios de necesidad y proporcionalidad consagrados en la LEEE, y parte de la regla según la cual sólo se puede acudir al estado de emergencia cuando las herramientas jurídicas a disposición de las autoridades, no permiten conjurar la grave calamidad pública o la grave perturbación del orden económico, social y ecológico.*

Así, corresponde al Presidente apreciar la aptitud de las atribuciones ordinarias para superar la crisis, facultad que no es absoluta ni arbitraria pues debe respetar el marco normativo de los estados de excepción, conformado por la Constitución, los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia y la Ley Estatutaria de Estados de Excepción.

La jurisprudencia ha precisado que el análisis sobre la suficiencia de los poderes ordinarios es global y no implica un examen de cada una de las medidas que se anuncien en el decreto declaratorio; consiste en determinar seriamente si desde el ámbito de validez de ese decreto, es posible inferir que la crisis no se supera con el solo ejercicio de las atribuciones ordinarias de policía.

*Se precisa señalar que para la realización de los anteriores juicios y evaluaciones por parte de la Corte Constitucional, es indispensable que el decreto que declara el estado de excepción contenga una **motivación** adecuada y suficiente sobre las circunstancias extraordinarias que originaron la declaración, así como de las razones que impelen al Gobierno Nacional a adoptar tal determinación. Así lo exige expresamente el artículo 215 superior, al preceptuar que la declaración del estado de emergencia “deberá ser motivada”.*

El texto constitucional distingue entre el decreto que declara el estado de emergencia y los decretos que se expiden con fundamento en el mismo, pues, aunque todos tienen la naturaleza de decretos legislativos, el primero, esto es, el decreto declarativo, solo tiene la finalidad de declarar la emergencia y facultar al Presidente para “*dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos*”.

Según el artículo 215 de la Constitución, esos decretos legislativos que se expiden con fundamento en el decreto declarativo, “*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*”.

Una consecuencia fundamental es que el único facultado para desarrollar el decreto legislativo que declara el estado de emergencia económica, social y ecológica, es el Presidente de la República y no otras autoridades. La expresión contenida en el inciso 2° del artículo 215 de la Constitución, es clara en el sentido de que “*podrá el Presidente*”, de donde no puede afirmarse que cuando se expide un acto administrativo por una autoridad territorial está desarrollando el decreto declarativo del estado de emergencia. Se insiste, esa una facultad que solo tiene el Presidente de la República.

En la parte final del inciso 2° y el inciso 3° de la norma constitucional, le indican al Presidente las características que deben reunir esos decretos legislativos, pues, por una parte, deben estar “*destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos*” y, por otra, deben “*referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia*”.

Ahora, no se discute que el Presidente no pueda dictar normas sin rango de ley para atender los hechos que motivan la contingencia, solo que cuando ello ocurre está ejerciendo facultades ordinarias que son propias del cargo y que puede expedir en cualquier tiempo, es decir, sin la declaratoria del estado de excepción.

Establecido lo anterior, se tiene que con fundamento en el artículo 215 de la Constitución el Presidente de la República expidió el Decreto 417 de 2020 “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”, decreto que en la parte resolutive dispuso:

“Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.

Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.

Artículo 4. El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación”.

De manera congruente con lo que se ha expuesto, en este decreto no se adopta ninguna medida para desarrollar el estado de emergencia económica, social y ecológica, pues aunque en la parte considerativa se señalan algunas medidas que se van adoptar y en el artículo 3° se indica que se adoptarán “*las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto*”, se deja claro que esas medidas no se adoptan con el mismo decreto sino que se adoptarán “*mediante decretos legislativos*”.

Con esto se concluye que en el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, no se adoptó ninguna medida diferente a la declaratoria del estado de emergencia y a señalar el término de duración de la medida.

CONTROL AUTOMÁTICO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS QUE DESARROLLAN DECRETOS LEGISLATIVOS

Los estados de excepción fueron objeto de reglamentación mediante la Ley 137 de 1994, ley de carácter estatutario y que, por esa naturaleza, ya fue objeto de estudio de exequibilidad por parte de la Corte Constitucional en la Sentencia C-179 del 13 de abril de 1994, Magistrado Ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz

El artículo 20 de la citada Ley 137 de 1994, dispuso lo siguiente:

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.

En el mismo sentido el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, señala 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 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”.

Sobre la naturaleza del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado en sentencia del 5 de marzo de 2012, Consejero Ponente Dr. HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS, radicado 11001031500020100036900, señaló:

“En oportunidades anteriores, la Sala¹ ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

a. Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los

¹ Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.

b. Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

c. Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.

d. Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto 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 los efectos del estado de excepción.

En la misma providencia la Corporación hizo la precisión sobre la característica de integral del control inmediato de legalidad, en tanto no supone un control completo y absoluto, pues el análisis que hace la jurisdicción solo queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la cual se culmina el procedimiento especial de control de legalidad, es decir, solo hace tránsito a cosa juzgada relativa.

Debe quedar claro que el control inmediato de legalidad que realiza la jurisdicción de lo contencioso administrativa sobre los actos administrativos proferidos por las entidades públicas en los estados de excepción, recae sobre “*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*”. Se conjugan, entonces, tres (3) características: **(i)** deben ser medidas de carácter general, lo que supone que si las medidas no gozan de esa generalidad, el acto administrativo no es objeto de control inmediato de legalidad; **(ii)** esas medidas deben proferirse en ejercicio de la función administrativa, lo que es relevante cuando quien profiere el acto es el Presidente de la República, porque puede ser que las medidas se adopten en ejercicio de la función legislativa, toda vez que en los estados de excepción adquiere temporalmente la facultad de dictar decretos con fuerza de ley; y, **(iii)** el acto debe ser dictado “*como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción*”, esto es, debe desarrollar al menos un decreto legislativo dictado en el estado de emergencia económica, social y ecológica.

En este punto es importar citar lo señalado por el Consejo de Estado, en providencia del 29 de abril de 2020, radicado 11001-03-15-000-2020-00995-00, Consejera Ponente, Dra. STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO, así:

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

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

Se reitera, entonces, solo los actos administrativos en los cuales confluyen esas tres condiciones, son objeto del control inmediato de legalidad, resaltándose la referida a que desarrollen decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

DEL CASO CONCRETO

Se remitió al Tribunal Administrativo de Antioquia para efectuar el control inmediato de legalidad, la Resolución No. 1050 del 30 de marzo de 2020 *“por medio de la cual, se establecen medidas especiales temporales con ocasión de la contingencia generada por el virus Covid-19 para los créditos en etapa final de amortización administrados por Sapiencia”*, la cual dispuso en su parte resolutive, lo siguiente:

“ARTÍCULO PRIMERO: Establecer, a partir de la publicación del presente acto administrativo y hasta tanto subsista la declaratoria del estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional de conformidad con lo expedido por el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 o situaciones con medidas anormales del municipio de Medellín, las siguientes medidas especiales y temporales con el propósito de apoyar a los beneficiarios y deudores solidarios de los créditos que gestiona la Agencia.

- a. Congelar la generación y el cobro de intereses de mora de los créditos educativos en etapa final de amortización, sea que se encuentren al día o en mora, para beneficiarios y deudores solidarios.*
- b. Congelar las cuotas de los créditos en etapa final de amortización que se encuentren al día y en mora, para beneficiarios y deudores solidarios.*
- c. Reprogramar el pago de los créditos que se encuentren en etapa final de amortización, de conformidad con los requisitos y parámetros establecidos en el Manual de Recuperación de Cartera de la Agencia.*
- d. En los créditos en etapa final de amortización, no se efectuarán nuevos reportes negativos ante Centrales de Información Financiera.*
- e. Suspender el inicio de la etapa final de amortización **para nuevos créditos** hasta el mes de junio de 2020; lo anterior, con independencia de que el acto administrativo que consolida el estado del crédito se encuentre en firme. El*

Director de Sapiencia examinará la posibilidad de extensión de esta medida, acorde con la situación y el estado de emergencia.

f. Sapiencia garantizará el acceso a la plataforma de pago PSE y al servicio de transferencias, para los beneficiarios y/o deudores solidarios que decidan no acogerse a estas medidas, para lo cual, deberán manifestarlo expresamente

g. Sapiencia implementará los procedimientos y formatos internos que permitan hacer efectivas las medidas adoptadas a través de la presente resolución.

ARTÍCULO SEGUNDO: *La presente resolución **no** deroga las disposiciones normativas a través de las cuales Sapiencia reglamenta la gestión de cobro y recuperación de los créditos en etapa final de amortización.*

ARTÍCULO TERCERO: Vigencia: *la presente resolución rige a partir de su publicación y mientras subsistan las condiciones fácticas que dieron origen a la contingencia.”*

En este proceso la Procuradora 112 Judicial II Administrativa de Medellín, delegada ante el Despacho del Magistrado Ponente, rindió el concepto, cuyos apartes más importantes se transcriben a continuación:

“La mencionada Resolución objeto de estudio, en sentir de esta Agencia, fue expedida en virtud de las competencias ordinarias legales y estatutarias otorgadas a la entidad y que se enuncian en ella, tales como el Decreto Municipal 1364 d 2012, modificado por el Decreto Municipal 883 de 2015; Acuerdo Directivo 003 de 2013, modificado por el Acuerdo 014 de 2015 – Por el cual se expide el Estatuto General de La Agencia de Educación Superior de Medellín – SAPIENCIA; Acuerdo 006 de 2014 “Por medio del cual el Consejo Directivo delega en el Director General la adopción del Manual de Recuperación de Cartera”; Resolución 196 de 2014 “Por medio de la cual se adopta el Manual de Recuperación de Cartera; la Ley 9 de 1989 modificada por la ley 388 de 1997; Decretos de delegación del Alcalde de Medellín 883 de 2015 y 0246 de 2017, por lo cual es dable concluir que la naturaleza del presente acto administrativo, no corresponde a un acto que desarrolle decreto legislativo del Presidente expedido en virtud del estado de excepción.

No puede entonces, ejercerse control inmediato de legalidad a Resoluciones expedidas por Sapiencia, desarrollando funciones legales o estatutarias, sino de los actos expedidos en desarrollo de la declaratoria de estado de excepción. No se trata de ejercer control de legalidad con relación a actos que impliquen el ejercicio normal de las funciones estatutarias o legales, que no excepcional de funciones administrativas.

Así las cosas, la Resolución bajo estudio, fue expedida por la Agencia de Educación Superior de Medellín Sapiencia, en virtud de las facultades de carácter ordinario y no excepcional con que cuenta, la disposición revisada no desarrolla el contenido de Decreto Legislativo expedido por el Gobierno Nacional, bajo el estado de excepción vigente en el país, lo cual es un presupuesto sustancial y sine qua non del medio de control inmediato de legalidad, no desarrolla legislación extraordinaria expedida por el Gobierno Nacional a través de Decreto Legislativo en el periodo de emergencia decretado y que hubiere sido sustento en su parte considerativa, motivo por el cual no podría ser objeto de control a través de esta vía, siendo improcedente la misma, sin que ello sea óbice para que se acuda a través de medios ordinarios para demandar los actos emanados de estas autoridades.

Y concluyó que:

“Es así, como en esta Agencia el Ministerio Público, con fundamento en lo anteriormente expuesto, de manera respetuosa solicita inhibirse de realizar control inmediato de legalidad o en su defecto declarar la improcedencia del medio de control utilizado para que se declare

la legalidad de la Resolución Numero 1050 de 2020 expedida por la Agencia de Educación Superior de Medellín Sapiencia, de conformidad con lo indicado con antelación”

De otra parte, el Director General de la Agencia de Educación Superior de Medellín – SAPIENCIA- citó como fundamento para expedir la citada resolución, el Decreto Municipal 1364 de 2012 *“Por el cual se adopta la Estructura de la Administración Municipal, se definen las funciones de sus organismos y dependencias, se crean y modifican unas entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones”*, modificado por el Decreto Municipal 883 de 2015 *“Por el cual se adecúa la Estructura de la Administración Municipal de Medellín, las funciones de sus organismos, dependencias y entidades descentralizadas, se modifican unas entidades descentralizadas y se dictan otras disposiciones”*, decretos que se relacionan con la creación de Sapiencia.

Así mismo, se enunció que de conformidad con el artículo 332 del Decreto con fuerza de Acuerdo 1364 de 2012, era objeto de SAPIENCIA *“Liderar la ejecución de la política y los lineamientos del sistema de la educación pública superior del Municipio de Medellín (...) así mismo, implementar la política de acceso a la educación superior para los estudiantes de escasos recursos económicos que actualmente desarrolla el Municipio de Medellín, administrando integralmente los fondos municipales que apalancan financieramente dicha política, regulando y/o reglamentando los mismos”*.

Igualmente, se indicó que según lo dispuesto en la Resolución 196 de 2014 mediante la cual se adopta el Manual de Recuperación de SAPIENCIA, se estableció como objetivo general *“fijar las normas y procedimientos y responsables para la eficiente administración y gestión de recuperación de cartera que actualmente tiene a cargo la agencia”*.

Por otro lado, en la parte motiva de la resolución objeto estudio se indicó como fundamento para expedirla, el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 en virtud del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, con la finalidad de adoptar medidas extraordinarias que permitan atender la situación actual ocasionada por el brote de COVID-19.

Además, se indicó que mediante sesión extraordinaria virtual No. 40, el Consejo Directivo de la Agencia de Educación Superior de Medellín –SAPIENCIA-, se aprobó de manera unánime una serie de alivios temporales para los deudores de créditos educativos como consecuencia de la propagación del COVID-19, los cuales fueron plasmados en la resolución bajo estudio.

Ahora, de acuerdo con el análisis que se hizo en esta providencia, no es posible que una autoridad territorial pueda desarrollar el decreto que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica, en tanto el único autorizado para expedir normas con fundamento en dicho decreto, es el Presidente de la República. Se agrega que, según ese mismo análisis, en el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente no adoptó ninguna medida que desarrollara el estado de excepción, ya que en el artículo 3° se dispuso que las medidas que se anunciaban, se adoptarían mediante decretos legislativos que se expedirían posteriormente.

Por las razones anotadas, no es posible que se pueda entender que el Director General de la Agencia de Educación Superior de Medellín –Sapiencia-, desarrollara alguna medida contenida en el Decreto 417 de 2020, porque no tenía ninguna facultad para ello y, además, porque dicho decreto no contiene ninguna medida susceptible de desarrollarse por medio de una resolución administrativa.

Se tiene, entonces, que la Resolución 1050 del 30 de marzo de 2020 *“POR MEDIO DE LA CUAL, SE ESTABLECEN MEDIDAS ESPECIALES TEMPORALES CON OCASIÓN DE LA CONTINGENCIA GENERADA POR EL VIRUS COVID-19 PARA LOS CRÉDITOS EN ETAPA FINAL DE AMORTIZACIÓN ADMINISTRADOS POR SAPIENCIA”*, no fue expedida en virtud de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional, sino que la misma fue proferida con base en las facultades propias que recaen en los órganos administrativos y de dirección de la Agencia de Educación Superior de Medellín, los cuales tienen dentro de sus funciones, como bien se enuncia en la parte considerativa de la resolución, la de fijar las normas y procedimientos para hacer el cobro de la cartera de la entidad.

Por lo anterior, es claro que la facultad de establecer medidas de congelación y cobro de intereses y de cuotas de créditos, reprogramar el pago de los mismos, entre otras medidas, son facultades propias de la Agencia de Educación Superior de Medellín, y no deriva de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional en virtud de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica.

En resumen, no es objeto del control inmediato de legalidad los decretos o actos administrativos expedidos por autoridades públicas desarrollando funciones constitucionales o legales que les son propias, sino los actos expedidos en desarrollo de la declaratoria de estado de excepción. En otros términos, el control inmediato de legalidad no se ejerce sobre actos que impliquen el ejercicio normal de las funciones constitucionales del

artículo 315 de la Constitución Política, sino sobre actos excepcionales. Por ello, no todo acto expedido con fundamento en la declaratoria del estado de emergencia es susceptible de control inmediato de legalidad, en tanto las facultades de los funcionarios públicos territoriales, otorgadas constitucional y legalmente, no se han suspendido.

Se concluye, entonces, coincidiendo con el concepto de la Señora Agente del Ministerio Público, que la resolución remitida por el Director General de la Agencia de Educación Superior de Medellín, no cumple con el requisito de desarrollar alguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en el marco del estado de emergencia económica social o ecológica y eso hace que el mismo no sea controlable por el medio de control consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, lo que implica que esta Corporación carece de jurisdicción y competencia para conocer del mismo, situación que de no remediarse, llevaría indefectiblemente a una sentencia inhibitoria y a un desgaste injustificado de la jurisdicción.

Por ello, el Despacho considera que la mejor manera subsanar esta situación, es aplicar el artículo 207 del Código Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, que permite al Juez, una vez agotada cada etapa del proceso, adoptar las medidas de saneamiento y, como en este caso, la única medida posible para evitar una sentencia inhibitoria, será dejar sin efectos todo lo actuado a partir del auto admisorio y, en su lugar, por no ser el acto administrativo susceptible de control por este medio, ABSTENERSE de conocer del mismo.

En mérito de lo expuesto, se

RESUELVE:

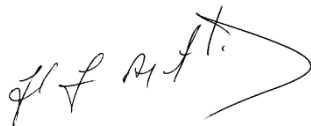
PRIMERO: DEJAR SIN EFECTOS toda la actuación adelantada desde el auto que avocó conocimiento en el presente trámite.

SEGUNDO: ABSTENERSE de asumir el control de legalidad de la Resolución No. 1050 del 30 de marzo de 2020 *“por medio de la cual, se establecen medidas especiales temporales con ocasión de la contingencia generada por el virus Covid-19 para los créditos en etapa final de amortización administrados por Sapiencia”*, expedida por el Director General de la Agencia de Educación Superior de Medellín.

TERCERO: SE DISPONE el archivo de las diligencias.

CUARTO: COMUNÍQUESE esta decisión al Director General de la Agencia de Educación Superior de Medellín.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



JOHN JAIRO ALZATE LÓPEZ
Magistrado

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY

17 DE JUNIO DE 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR


SECRETARÍA GENERAL