



**MI 15/2020 PJ143**

Medellín, 30 de abril de 2020

Doctora  
**BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ**  
Magistrada Ponente  
Tribunal Administrativo de Antioquia

**Radicado:** 050012333000 2020 01119 00  
**Medio de control:** Inmediato de Legalidad  
**Acto:** Decreto 032 del 26 de marzo de 2020 - Alcaldía de Hispania (Antioquia)  
**Asunto:** Interposición y sustentación del recurso de reposición contra el auto admisorio

El Suscrito Procurador 143 Judicial II Administrativo de Medellín, se permite, por medio de este acto procesal, interponer el recurso de reposición en contra del auto admisorio expedido en el proceso de la referencia, de conformidad con lo establecido artículo 242 de la Ley 1437 de 2011.

Actúa esta agencia del ministerio público en interés de legalidad y defensa del ordenamiento jurídico de conformidad con lo previsto en el artículo 277 numeral 7 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 300 de la Ley 1437 de 2011<sup>1</sup>, y por ello considera que está legitimado para impugnar.

El recurso se interpone bajo la consideración respetuosa de que no procede en este caso el medio de control inmediato de legalidad, puesto que el acto remitido a la honorable corporación no desarrolla un decreto legislativo.

Adicionalmente porque la tesis de ampliación de competencias propias por decisión del ponente expuesta en el conocido auto del 15 de abril de 2020 no ha sido acogida de forma unánime por el Consejo de Estado, como más abajo se indica.

---

<sup>1</sup> “La apelación por parte del Ministerio Público, se entiende interpuesta en defensa del orden jurídico, del patrimonio público o las garantías fundamentales sin que le sea exigible manifestar esto expresamente, so pena de ser rechazado el recurso de alzada” (CONSEJO DE ESTADO, Sección tercera. Sentencia del 26 de febrero de 2018. Rad. No.: 66001-23-31-000-2007-00005-01(36853). C.P. Danilo Rojas Betancur)



Además porque tal tesis implicará un análisis integral que excede el marco de decisión que corresponde adoptar a la sala plena de la corporación en este medio de control.

Fundamento lo anterior como sigue:

1. La Ley estatutaria 137 de 1994 “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”, estableció un control inmediato de legalidad de “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” (artículo 20), control que será ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales (ídem).

Posteriormente, el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 establece que para que proceda el medio de control inmediato de legalidad, el acto a revisar debe desarrollar un acto legislativo expedido en desarrollo de un decreto legislativo de estado de excepción:

***Artículo 136. Control inmediato de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.***

*Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento. (Negritas y subrayas fuera de texto).*

Dichas disposiciones establecen expresamente que los actos a revisar por este medio, serán: (a) actos de carácter general, (b) expedidos en ejercicio de función administrativa y (c) que hayan sido expedidos en desarrollo de los decretos legislativos correspondientes.

Además el control inmediato de legalidad se caracteriza por ser, además de jurisdiccional, automático, inmediato, autónomo, compatible y coexistente, **oficioso e integral**, y además sus decisiones dan tránsito a cosa juzgada relativa<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencias de 9 de diciembre de 2009, radicación 11001031500020090073200 C.P. Dr. Enrique Gil Botero; Sentencia de 8 de julio de 2014,



Obsérvese que la ley no establece en ningún momento que los actos administrativos generales a revisar sean los que hayan sido expedido con posterioridad a la declaratoria de los estados de excepción o durante éstos, si no los que desarrollen los decretos legislativos correspondientes.

No se discute que dicho medio de control se pueda ejercer incluso a aquellos acto del orden interno de las entidades, pero siempre que desarrollen actos de excepción.

**2.** Ahora bien en la parte considerativa de un auto del 15 de abril de 2020 del Consejero Ponente, Dr. William Hernández Gómez, se formuló la tesis novedosa que propende por un control inmediato de todo acto administrativo general expedido a partir de la declaratoria de emergencia económica , aunque no desarrolle un decreto legislativo. Lo anterior con base en argumentos que pueden ser sintetizados como sigue:

*Dada la situación extraordinaria generada desde la declaratoria del estado de emergencia por parte del Gobierno Nacional, que ha limitado ostensiblemente 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 los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, cuando se refieren al control inmediato de legalidad de 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», incluyen a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, así no pendan directamente un decreto legislativo”<sup>3</sup>.*

Tal tesis no ha sido unánimemente acogida en el Consejo de Estado, puesto que en otras providencias de la misma corporación, emitidas a partir de la declaratoria de la última emergencia económica, social y ambiental, se ha adoptado un criterio de control inmediato limitado a actos que desarrollen decretos legislativos.

Se citan como ejemplos, las siguientes providencias mediante las cuales se decide no avocar conocimiento a través del medio de control inmediato de legalidad: autos del 14<sup>4</sup>

---

radicación 110010315000201101127-00 C.P. Dr. Danilo Rojas Betancourth; Sentencia de 31 de mayo de 2011, radicación 110010315000201000388-00, C.P. doctor Gerardo Arenas Monsalve.

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala Especial de Decisión. Auto del 15 de abril de 2020. Radicado 11001-03-15-000-2020-01006-00.

<sup>4</sup> “[L]a resolución No. 2020- 0535 del veinticuatro (24) de marzo de dos mil veinte (2020), **incluyó, en su artículo segundo, con sus párrafos primero, segundo, tercero y cuarto; y en sus artículos tercero y cuarto, prescripciones que no son susceptibles de control inmediato de legalidad como quiera que tienen su fundamento en disposiciones ajenas al estado de excepción**” (CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso



y 21 de abril de 2020<sup>5</sup>, C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas; y autos del 31 de marzo de 2020 de la Consejera Ponente, Dra. Lucy Jeanette Bermúdez<sup>6</sup>, auto del Consejero Ponente. Dr. Oswaldo Giraldo Duque<sup>7</sup>.

Por otro lado, debe recordarse que bajo este medio de control inmediato, los actos deben ser analizados también a la luz de los respectivos decretos legislativos y régimen de estado excepción, tarea que no podrá desarrollarse en actos que no desarrollen dichos decretos legislativos, puesto que los mismos ni los motivan, ni los rigen.

Debe recordarse que en virtud del artículo 1 de la Ley 137 de 1994, los estados de excepción se someten a un régimen jurídico particular que no incluye las disposiciones de derecho ordinario: “Los Estados de Excepción sólo se regirán por las disposiciones constitucionales, los tratados o convenios internacionales sobre derechos humanos incorporados al ordenamiento jurídico nacional, y las leyes estatutarias correspondientes”.

Por otro lado, y a juicio respetuoso de esta agencia del ministerio público, en virtud del principio de legalidad en materia de competencias judiciales y procesos judiciales prevista en el artículo 29 de la Constitución Política, no debería extenderse por vía judicial el ámbito del control inmediato previsto por el legislador estatutario y el legislador. Y no es de nuestra tradición jurídica que las competencias oficiosas, como las que implica el

---

Administrativo. Auto del 14 de abril de 2020. Radicado 11001-03-15-000-2020-01028-00, Jaime Enrique Rodríguez Navas)

<sup>5</sup> “[L]a Resolución 03065 del veintisiete (27) de marzo de dos mil veinte (2020) por la que se modifica temporalmente la jornada laboral en las Direcciones Regionales y Sede de la Dirección General del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF, (...) **no es producto del desarrollo de ninguna disposición en ejercicio de una función administrativa dictada con ocasión del estado de excepción declarado en el País**” (CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo Auto del 21 de abril de 2020. Radicado 11001-03-15-000-2020-01190-00. Jaime Enrique Rodríguez Navas).

<sup>6</sup> “Es claro, entonces, que el Consejo de Estado no es competente para avocar de oficio, el conocimiento del asunto por vía del control inmediato de legalidad de la RESOLUCIÓN 423 DE 2020, **por no reunirse el factor de motivación que se sustenta en que los actos generales administrativos deben provenir, devenir y derivarse del desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción**”. (CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo Auto del 31 de marzo de 2020, Radicado 11001-03-15-000-2020-00950-00, C. P. Dra. Lucy Jeanette Bermúdez Bermúdez, Negritas fuera de texto).

<sup>7</sup> “Ahora bien, aunque en el Decreto 463 de 22 de marzo de 2020 se señale que esas competencias se ejercen “en consonancia con la declaratoria de emergencia sanitaria dispuesta por el Ministerio de Salud y Protección Social a través de la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020”, y que en uno de sus considerandos se dé cuenta de la expedición del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, no puede entenderse que el acto que se remitió para control automático de legalidad constituya un acto general dictado en ejercicio de función administrativa para desarrollar el referido decreto 417, pues, como antes se dijo, **la reglamentación o desarrollo inmediato del decreto que declara la emergencia se realiza a través de decretos legislativos. Y se reitera, solo los actos generales que desarrollen estos últimos son aquellos respecto de los cuales se ejerce el citado control**”. (CONSEJO DE ESTADO, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Auto del 31 de marzo de 2020, Radicación: 11001 0315 000 2020 00958 000. C.P. Oswaldo Giraldo Duque, Negritas fuera de texto).



ejercicio de este medio de control, puedan ser extendidas *motu proprio*, sin una norma positiva que lo permita .

No menos importante es que **el citado auto del 15 de abril de 2020 se basó en la imposibilidad de ejercicio de otros medios de control por la suspensión de términos judiciales, situación hoy superada con el Acuerdo PCSJA20 11546 del 25 de abril de 2020, que excepcionó de tal suspensión los medios de control de nulidad por inconstitucionalidad, y nulidad simple contra los actos administrativos expedidos desde la declaratoria de la emergencia sanitaria (artículo 5), medios que permiten el control de actos que no desarrollan decretos legislativos.**

Adicionalmente debe distinguirse el estado de emergencia económico, social, y ambiental declarado por el presidente de la República a través del Decreto Legislativo 417 de 2020, fundamentado en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, y con vigencia de 30 días corrientes (esto es, hasta el 16 de abril de 2020), de la declaratoria de emergencia sanitaria por el Ministerio de Salud, a través de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, que con base en la Ley 9 de 1979, y con vigencia hasta el 30 de mayo de 2020.

Y fue la situación de emergencia sanitaria y no el estado de emergencia económica, social y ambiental la que llevó al Consejo Superior de la Judicatura a suspender términos judiciales a través del acuerdo PCSJA20-11517 el 15 de marzo de 2020.

El suscrito servidor se permite solicitar, muy respetuosamente, que se acoja la postura vertida en las providencias anexas, que a su juicio resultan más acordes con el principio de legalidad en materia de competencias judiciales y procesos judiciales prevista en el artículo 29 de la Constitución Política..

**3.** Volviendo al asunto concreto, se observa que el acto a revisar se fundamenta, primordialmente, en la Ley 1523 de 2012, “por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”, autoriza a declarar la situación de calamidad pública

*Artículo 57. Declaratoria de situación de calamidad pública. Los gobernadores y alcaldes, previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, podrán declararla situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción. Las declaratorias de h situación de calamidad pública se producirán y aplicarán, en lo pertinente, de conformidad con las reglas de la declaratoria de la situación de desastre.*



En los términos del artículo 58 de dicha ley, por calamidad pública se entiende el

*resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al distrito, municipio, o departamento ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción.*

Y el artículo 59 de esta ley establece como criterios para la declaratoria de calamidad pública, entre otros, la afectación de bienes jurídicos tales como “la vida, la integridad personal, la subsistencia digna, la salud” (numeral 1), el orden ambiental (numeral 2), el “dinamismo de la emergencia para desestabilizar el equilibrio existente y para generar nuevos riesgos y desastres (numeral 3), la “tendencia de la emergencia a modificarse, agravarse, reproducirse en otros territorios y poblaciones o a perpetuarse” (numeral 4), el “elemento temporal que agregue premura y urgencia a la necesidad de respuesta” (numeral 5) y su inminencia (numeral 6).

Además puede observarse que el citado decreto municipal se fundamenta en otras disposiciones de derecho ordinario, pero no invoca ni desarrolla un decreto legislativo ni su materia es propia de un decreto de dicha naturaleza.

Es cierto que para el día 22 de marzo de 2020, fecha de expedición del Decreto 22 de 2020, ya había sido expedido el Decreto legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, mediante el cual se declaró la emergencia económica, social y ecológica en virtud de la pandemia del virus Covid-2019.

Sin embargo, el decreto legislativo 417 no establece medida alguna que los alcaldes pudieran desarrollar. Por el contrario, en su artículo 1 se limita a declarar el estado de emergencia, y en los demás artículos dispone que será el Gobierno Nacional el que adopte, mediante decretos legislativos las medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis.

Y de acuerdo a los argumentos más arriba expuestos, debería acudir a los medios de control ordinarios para establecer si hubo exceso de competencia en el ejercicio de dichas facultades ordinarias.

**4.** Por las anteriores razones sostiene esta agencia del ministerio público, que el acto administrativo remitido al honorable Tribunal Administrativo de Antioquia por la Alcaldía



Municipal de Hispania (Antioquia) no es susceptible de control inmediato de legalidad en los términos del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, dado que no fue expedido en desarrollo de decretos legislativos de estado de excepción.

La anterior afirmación no implica que dicho acto no sea susceptible de control por otros medios establecidos por la ley, como pueden ser el de nulidad (artículo 137 ídem), que puede ejercerse actualmente o el de revisión de actos municipales (artículo 117 y ss. del Decreto Ley 1333 de 1986).

7. Con base en los anteriores argumentos se solicita respetuosamente se reponga el auto recurrido, y se abstenga de asumir conocimiento del asunto, bajo la consideración de que no procede en este caso el medio de control inmediato de legalidad establecido en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 20 de la Ley Estatutaria 137 de 1994.

De la señora magistrada,

Atentamente,

**JUAN NICOLÁS VALENCIA ROJAS**

Procurador 143 Judicial II Para Asuntos Administrativos

*Firma valida art. 11 Decreto L. 491 de 2020*

Anexos: Copia de las providencias anunciadas.