



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SALA ESPECIAL DE DECISIÓN Nro. 10**

Consejera Ponente: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ

Bogotá D.C., veintiséis (26) de enero de dos mil veintiuno (2021)

Expediente: 11001031500020210014900
Asunto: Control inmediato de legalidad a la Resolución 32 de 24 de abril de 2020, expedida por la Unidad de Planificación de Tierra Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios -UPRA-, «por la cual se suspenden todas las actuaciones y trámites administrativos disciplinarios en la UPRA»
Decisión: Se avoca conocimiento

El Despacho avoca el conocimiento de Resolución 32 de 24 de abril de 2020,¹ expedida por el Director General de la Unidad de Planificación de Tierra Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios, para su control inmediato de legalidad, de acuerdo con los artículos 20 de la Ley 137 de 1994² y 111.8 y 136 de la Ley 1437 de 2011.³

I.- ANTECEDENTES

1. El 7 de enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud -OMS- declaró que el coronavirus COVID-19 constituía un asunto urgente de salud pública y de importancia internacional; y el 30 de enero de 2020 el Comité de Expertos de la OMS emitió, por causa del virus, la declaratoria de Emergencia de Salud Pública de Interés Internacional (ESPII).
2. El 6 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de COVID-19 en el territorio nacional.
3. El 9 de marzo de 2020, la OMS recomendó a los países miembros de dicha organización, que adoptasen medidas preventivas ante esta situación, de acuerdo con el escenario en que se encuentre cada Estado, con un objetivo común: detener la transmisión y propagación del virus.
4. En atención a lo expuesto, el Ministro de Salud y Protección Social, en ejercicio de sus atribuciones, especialmente las contenidas en los artículos 489 y 591 de la Ley 9ª de 1979⁴, 2.6 del Decreto Ley 4107 de 2011⁵ y 2.8.8.1.4.2 y 2.8.8.1.4.3 del Decreto Reglamentario 780 de 2016⁶, profirió la Resolución 380 de 10 de marzo de 2020, «por la cual se adoptan medidas preventivas sanitarias en el país, por causa del coronavirus COVID-2019», entre las que se destacan: **(i)** el aislamiento de las personas que arriben a Colombia procedentes de China, Italia, Francia y España, hasta el 30 de mayo; y **(ii)** la obligación de las entidades territoriales de hacer evaluaciones preliminares, seguimientos y cercos epidemiológicos a los viajeros provenientes de los mencionados países.

¹ Por la cual se suspenden todas las actuaciones y trámites administrativos disciplinarios en la UPRA

² Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

³ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁴ Por la cual se dictan Medidas Sanitarias.

⁵ Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social.

⁶ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.



5. El 11 de marzo de 2020, la OMS calificó el COVID-19 como una pandemia, por la velocidad de su propagación y/o transmisión en más de 114 países.

6. En virtud de dicha circunstancia, el Ministro de Salud y Protección Social, en ejercicio de sus atribuciones, en especial, de las contenidas en los artículos 2 del Decreto Ley 4107 de 2011⁷, 69 de la Ley 1753 de 2015⁸ y 2.8.8.1.4.3 del Decreto Reglamentario 780 de 2016⁹, y mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020,¹⁰ declaró «*la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020*», con el fin de «*adoptar medidas extraordinarias, estrictas y urgentes relacionadas con la contención del virus y su mitigación, complementarias a las dictadas mediante la Resolución 380 de 10 de marzo de 2020, así como disponer de los recursos financieros, humanos, y logísticos para enfrentar la pandemia*». En la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, se ordenó a los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas, entre otras, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID-19, tales como «*la prestación del servicio a través del teletrabajo*».¹¹

7. Posteriormente, en atención a lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución y considerando la evidente situación repentina e inesperada en la que se encuentra el país, «*que afecta de manera grave el orden económico y social por hechos absolutamente imprevisibles y sobrevinientes que no pueden ser controlados a través de las potestades ordinarias de que goza el Gobierno nacional*», el 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, mediante Decreto Declarativo 417 estableció o declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario, contados a partir de su vigencia, y señaló, que mediante decretos legislativos adoptaría las medidas con fuerza material de ley, autorizadas por el Estado de Emergencia, con el fin de fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis en todos los ámbitos o sectores de la vida nacional, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID-19. Entre las motivaciones que tuvo el Gobierno Nacional para declarar el Estado de Excepción, están las siguientes:

«Que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección la vida y la salud de los colombianos».

«Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales».

8. Como consecuencia de la emergencia sanitaria decretada, y con el fin de impartir instrucciones para hacer frente a los efectos negativos generados por la pandemia del COVID-19 y mantener del orden público, el Gobierno Nacional profirió el Decreto Ordinario N° 457 de 22 de marzo de 2020¹², a través del cual, entre otras medidas, ordenó «*el aislamiento preventivo obligatorio*» a todos los habitantes del territorio nacional entre el 25 de marzo y el 13 de abril de 2020.

⁷ Por el cual se determinan los objetivos y la estructura del Ministerio de Salud y Protección Social y se integra el Sector Administrativo de Salud y Protección Social.

⁸ Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 «Todos por un nuevo país».

⁹ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social.

¹⁰ Modificada por la Resolución 407 de 13 de marzo de 2020, también del Ministerio de Salud y de la Protección Social.

¹¹ La mencionada resolución establece en uno de sus apartes: «Ordenar a los jefes, representantes legales, administradores o quienes hagan sus veces a adoptar, en los centros laborales públicos y privados, las medidas de prevención y control sanitario para evitar la propagación del COVID-19. Deberá impulsarse al máximo la prestación del servicio a través del teletrabajo».

¹² Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.



9. El 28 de marzo de 2020, el Presidente de la República, con la firma de su ministro de Justicia y del Derecho, a través del Decreto Legislativo 491, «*por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*», determinó en su artículo 6° lo siguiente:

«Artículo 6°. Suspensión de términos de las actuaciones administraciones o jurisdiccionales en sede administrativa. *Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1° del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.*

La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.

En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanuda a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia.

Parágrafo 1°. *La suspensión de términos a que se refiere el presente artículo también aplicará para el pago de sentencias judiciales.*

Parágrafo 2°. *Los Fondos Cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios, que manejen recursos de seguridad social y que sean administrados a través de contratos fiduciarios, podrán suspender los términos en el marco señalado en el presente artículo.*

Durante el tiempo que dure la suspensión no correrán los términos establecidos en la normatividad vigente para la atención de las prestaciones y en consecuencia no se causarán intereses de mora.

Parágrafo 3°. *La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales. (...)*»

10. Para asegurar que al interior de la entidad se cumplieren las medidas adoptadas por el Ejecutivo en el Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020,¹³ el Director General de la UPRA expidió la Resolución 32 de 24 de abril¹⁴ de esa anualidad, en la que estableció suspender todas las actuaciones y trámites administrativos disciplinarios de los expedientes en curso a cargo de la Secretaria General de la UPRA.

11. Posteriormente, el Gobierno Nacional, a través del Decreto Ordinario 531 de 8 de abril de 2020, postergó «*el aislamiento preventivo obligatorio*» establecido en el Decreto Ordinario N° 457 de 22 de marzo de 2020¹⁵, hasta el 27 de abril de 2020.

12. La Corte Constitucional, a través de sentencia C-145 de 20 de mayo de 2020, declaró exequible el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 declaratorio del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, al considerar que la magnitud de la calamidad pública y sanitaria, sus efectos económicos y sociales, así como el efecto negativo en la protección efectiva de los derechos constitucionales, revelan la necesidad de usar las potestades constitucionales extraordinarias, las cuales fueron ejercidas por el Presidente de la República dentro del margen razonable de análisis

¹³ Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

¹⁴ Por la cual se suspenden todas las actuaciones y trámites administrativos disciplinarios en la UPRA

¹⁵ Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.



que establece la Constitución, sin incurrir en valoración arbitraria o en un error de apreciación manifiesto.

13. Por otra parte, la Corte Constitucional, mediante Sentencia C- 242 de 9 de julio de 2020, declaró exequible el artículo 6° del Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020, en el entendido que las medidas establecidas a través de la citada norma sólo aplicarán por el término de duración de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

14. La UPRA remitió copia simple de la Resolución 32 de 24 de abril de 2020,¹⁶ para que el Consejo de Estado adelante el correspondiente control inmediato de legalidad, según lo establecido en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

15. La Secretaría General de esta Corporación remitió al Despacho el asunto de la referencia por reparto efectuado el 20 de enero de 2021, para el trámite de rigor.

1.1.- EL TEXTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO A REVISARSE

16. A continuación, se transcribe en su integridad el texto de la Resolución 32 de 24 de abril de 2020¹⁷ expedida por el Director General de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios:

«MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios

*Resolución 32
(abril 24 de 2020)*

“Por la cual se suspenden todas las actuaciones y trámites administrativos disciplinarios en la UPRA”

EL DIRECTOR GENERAL DE LA UNIDAD DE PLANIFICACIÓN DE TIERRAS RURALES, ADECUACIÓN DE TIERRAS Y USOS AGROPECUARIOS

En ejercicio de sus facultades legales y en especial las que le confieren los numerales 10 y 16 del artículo 11 del Decreto 4145 de 2011

CONSIDERANDO

Que, el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa de la pandemia ocasionada por el COVID-19 hasta el 30 de mayo de 2020.

Que, el Gobierno Nacional debido a la propagación del COVID-19, decretó el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y en desarrollo de él, por Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del territorio nacional, a partir de las 00:00 horas del día 25 de marzo de 2020 hasta las 00:00 del día 13 de abril de 2020, y por Decreto 531 del 08 de abril de 2020 le dio continuidad al ordenar el aislamiento preventivo obligatorio a partir de cero horas (00:00 a.m.) del 13 de abril 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-1.

Que, mediante la Resolución 176 del 24 de marzo de 2020 la Procuraduría General de la Nación, como máximo órgano de control disciplinario, dispuso suspender los términos de las actuaciones disciplinarias.

Que, el artículo 6 del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 dispuso que mientras permanezca vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, por razón del servicio se podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas. Esta suspensión afectará

¹⁶ Por la cual se suspenden todas las actuaciones y trámites administrativos disciplinarios en la UPRA.

¹⁷ Por la cual se suspenden todas las actuaciones y trámites administrativos disciplinarios en la UPRA.



todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en los términos de meses o años, y se podrá hacer ésta de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas o en algunos trámites o en todos.

Que, el artículo 6 ibidem, igualmente estableció que durante el término de suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previsto en la ley que regula la materia. (...)

RESUELVE:

ARTÍCULO 1. Suspender todas las actuaciones y trámites administrativos disciplinarios de los expedientes en curso a cargo de la Secretaria General de la UPRA a partir del veinticuatro (24) de abril de 2020 y hasta el día hábil siguiente que la UPRA retorne a sus actuaciones administrativas normales y habituales como respuesta a las medidas de movilidad del Gobierno para la debida atención, contención y mitigación del Covid-19.

Parágrafo único. Durante el tiempo de suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción a firmeza previstos en la ley que regula la materia.

ARTÍCULO 2. Vigencia. La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Bogotá D.C., a los 24 días de abril de 2020

FELIPE FONSECA FINO»

II.- CONSIDERACIONES

17. Para efectos de decidir si avoca o no el conocimiento de la mencionada Resolución 32 de 24 de abril de 2020¹⁸ expedida por el Director General de la UPRA, para efectos de adelantar su control inmediato de legalidad, es necesario estudiar los requisitos de procedibilidad de ese medio de control.

2.1.- REQUISITOS DE PROCEDENCIA O DE PROCEDIBILIDAD DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

18. De acuerdo con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994:¹⁹ «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, [como lo es el estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica], 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 48 horas siguientes a su expedición». (Subraya el Despacho).

19. Por su parte, el artículo 111 de la Ley 1437 de 2011²⁰ señaló, que «la Sala [Plena] de lo Contencioso administrativo» del Consejo de Estado, «tendrá» entre otras, «las siguientes funciones: [...] 8. Ejercer el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general dictados por autoridades nacionales con fundamento y durante los estados de excepción». (Subraya el Despacho).

20. Adicionalmente, el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011²¹, en términos similares al artículo 20 de la Ley 137 de 1994²², estableció 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, [como lo es el estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica], 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

¹⁸ Por la cual se suspenden todas las actuaciones y trámites administrativos disciplinarios en la UPRA

¹⁹ Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

²⁰ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

²¹ Ibídem.

²² Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.



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 48 horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento». (Subraya el Despacho).

21. Finalmente, el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011,²³ establece lo siguiente:

«Artículo 185. Trámite del control inmediato de legalidad de actos. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.

2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.

4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.

5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.

6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional».

22. Por lo tanto, en lo que tiene que ver con cuáles son los actos administrativos que pueden ser enjuiciados por el medio de control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado, de manera reiterada y casi pacífica y uniforme, haciendo una interpretación literal, exegética o taxativa de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994,²⁴ y, 11.8, 136 y 185, de la Ley 1437 de 2011,²⁵ ha señalado que son aquellos que reúnan los siguientes tres presupuestos: (i) que el objeto o materia a estudiarse o revisarse lo constituyan medidas o actos administrativos de naturaleza y/o contenido general; (ii) que dichos actos generales, fueren dictados en ejercicio de la función administrativa; y (iii) que además de que fueren dictados en ejercicio de la función administrativa, desarrollen uno o más de los Decretos Legislativos proferidos durante el Estado de Excepción.

23. Teniendo claridad al respecto, a continuación, procede el Despacho a explicar por qué, en el caso en concreto, es procedente avocar el control inmediato de legalidad de la Resolución 32 de 24 de abril de 2020²⁶ expedida por el Director General de la UPRA.

²³ Ibídem.

²⁴ Ibídem.

²⁵ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

²⁶ Por la cual se suspenden todas las actuaciones y trámites administrativos disciplinarios en la UPRA



2.2.- ESTUDIO DE PROCEDENCIA O DE PROCEDIBILIDAD DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD EN EL CASO CONCRETO

2.2.1.- Que el acto administrativo objeto de estudio sea de naturaleza general

24. Según lo dispuesto en los artículos 20 Ley 137 de 1994,²⁷ y, 111.8, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011,²⁸ anteriormente transcritos, el Legislador quiso que el control automático de constitucionalidad sobre los decretos legislativos expedidos durante el Estado de Excepción, a cargo de la Corte Constitucional, fuese complementado por un escrutinio judicial de legalidad excepcional e inmediato, en cabeza de la jurisdicción de lo contencioso administrativo, sobre las «medidas» o «actos administrativos» de carácter general, dictadas por las autoridades públicas para desarrollar, materializar o aplicar los referidos decretos legislativos.

25. En ese orden de ideas, el primer presupuesto o requisito para activar el control excepcional e inmediato de legalidad es que el objeto o materia a estudiarse o revisarse, lo constituya una «medida» o «acto administrativo» de naturaleza y/o contenido general, pero ¿qué se entiende por «medida» o «acto» de las autoridades públicas? y ¿cuándo esas «medidas» o «actos» son de estirpe general?

26. Frente al primer aspecto, la Ponente resalta que en los artículos 20 de Ley 137 de 1994²⁹ y 136 de la Ley 1437 de 2011,³⁰ el Legislador utilizó la expresión «medidas», mientras que en los artículos 111.8 y 185 de la Ley 1437 de 2011,³¹ escogió las fórmulas lingüísticas de «actos» y de «actos administrativos», respectivamente, por lo tanto, al usar de manera indistinta ambos vocablos, se entiende que para efectos del control inmediato de legalidad, la Ley se está refiriendo a la institución del «acto administrativo» en un sentido lato o amplio, conjugando o incluyendo sin distingo, todos los criterios ideados por la doctrina y la jurisprudencia para su definición o conceptualización, esto es, orgánico, funcional, material y teleológico. Por consiguiente, para este Despacho, el control inmediato de legalidad recae sobre: (i) toda decisión administrativa, manifestación o declaración de voluntad, de ciencia o cognición, que en el marco de nuestro Estado Social de Derecho y en desarrollo del principio de legalidad, (ii) producen las autoridades públicas, bien sean órganos administrativos o particulares en el desempeño de la función pública, (iii) en ejercicio de sus atribuciones constitucionales, legales y/o reglamentarias, (iv) tendiente a la producción de efectos jurídicos externos vinculantes, que constituye verdadera fuente de derecho dotada de fuerza normativa, (v) independientemente de la forma que adopte, es decir, si es decreto, resolución, circular, directiva, instructivo, orden de gerencia, etc., y (vi) encaminado o circunscrito al propósito de desarrollar, de manera real material o verdadera, los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurar el Estado de Excepción.³²

27. Ahora bien, en lo que tiene que ver con el segundo interrogante, el Despacho recuerda, que por «acto administrativo general» la jurisprudencia contenciosa y la doctrina especializada en la materia, han coincidido de manera pacífica y uniforme en identificarlo como aquel que tiene la virtualidad de ser «creador de situaciones jurídicas generales, impersonales y objetivas [...] en cuanto contiene reglas de derecho y no decisiones individuales o concretas», es decir, que tiene carácter normativo de índole general, constituye «norma de aplicación abstracta»³³, como reglamentador,

²⁷ Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

²⁸ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

²⁹ Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

³⁰ Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

³¹ Ibídem.

³² Sobre los criterios de definición o conceptualización del «acto administrativo», puede consultarse a los siguientes autores: (i) Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Acto Administrativo. Universidad Externado de Colombia. 4ª Edición. 2003. Bogotá D.C. // Berrocal Guerrero, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo. Bogotá D.C. Librería del Profesional. 2001.

³³ Santofimio Gamboa, Jaime Orlando. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Acto Administrativo. Universidad Externado de Colombia. 4ª Edición. 2003. Bogotá D.C. Páginas 161 a 164.



determinador o desarrollador (si se quiere) de reglas legislativas, por lo que también ha sido llamados «acto regla».³⁴

28. Así las cosas, al estudiar el contenido de la Resolución 32 de 24 de abril de 2020³⁵ expedida por el Director General de la UPRA, resulta claro que las determinaciones o medidas en ella adoptadas, son de carácter general y «*erga omnes*», pues cobijan sin distinción, a la generalidad de los ciudadanos, a los usuarios de los servicios de la entidad, así como a sus servidores públicos, en especial aquellos respecto de los cuales se han iniciado o se pretendan iniciar procesos disciplinarios en la Secretaría de la entidad. Por lo tanto, en el presente caso se encuentra satisfecho el primer ítem o requisito de procedibilidad del control inmediato de legalidad, referido a que el acto o actos a revisar sean de naturaleza, carácter o estirpe general.

2.2.2.- Que el acto a controlarse sea dictado en ejercicio de la función administrativa

29. Amén de las diferentes definiciones y caracterizaciones de la noción de «*función administrativa*» elaboradas por la jurisprudencia y la doctrina especializada y, por ende, de las innumerables discrepancias sobre este tema, el Despacho entiende que de manera general «*función administrativa*» es toda aquella actividad que no es ni judicial ni legislativa, ejercida por las autoridades públicas para la realización de sus fines, misión y funciones.

30. Al aterrizar ese postulado conceptual al caso en concreto, se tiene que de acuerdo con el artículo 2° del Decreto 4145 de 2011,³⁶ la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios, es una «*unidad administrativa especial de carácter técnico y especializado, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con autonomía presupuestal, administrativa, financiera y técnica*». A su turno, el artículo 11 ibídem, señala que son funciones del Director General de la entidad, entre otras, «*Coordinar lo relacionado con el control interno de gestión y las actividades misionales y de apoyo de la UPRA*» y «*Ejercer la competencia relacionada con el control interno disciplinario, como segunda instancia de la Secretaría General, de acuerdo con la ley.*».

31. En virtud de lo anterior es dable concluir, que el señor Felipe Fonseca Fino, como Director General de la UPRA, es el encargado de dirigir y coordinar los procesos disciplinarios, en segunda instancia, que se adelanten en la entidad respecto de sus funcionarios. De tal modo, que en uso de sus facultades legales y, por lo tanto, en ejercicio de la **función administrativa**, expidió la Resolución 32 de 24 de abril de 2020,³⁷ actuando en el marco de las competencias funcionales a él atribuidas.

32. En consecuencia, en el sub iudice también se cumple con el segundo aspecto o exigencia de procedibilidad o procedencia de la figura del control inmediato de legalidad, referido a que se trate de actos de contenido general, dictados en ejercicio de la función administrativa.

2.2.3.- Que el acto a revisarse, además de tener la naturaleza de general y que fuere dictado en ejercicio de la función administrativa, desarrolle uno o más de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción.

33. En este punto, la Ponente se pregunta: ¿cuándo una medida o acto, expedido por una autoridad pública en ejercicio de la función administrativa en los Estados de Excepción, desarrolla un Decreto Legislativo?

³⁴ Berrocal Guerrero, Luis Enrique. Manual del Acto Administrativo. Bogotá D.C. Librería del Profesional. 2001.

³⁵ Por la cual se suspenden todas las actuaciones y trámites administrativos disciplinarios en la UPRA

³⁶ Por el cual se crea la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios - UPRA y se dictan otras disposiciones

³⁷ Por la cual se suspenden todas las actuaciones y trámites administrativos disciplinarios en la UPRA



34. Para atender a ese interrogante, se hace necesario partir de un criterio o visión sustancial que se fundamente en el contenido del acto controlado y no solamente en la simple constatación de las normas que en él se invoquen para su expedición, de manera tal que se privilegie el estudio del contenido de su motivación *-en lo fáctico y en lo jurídico-* y de la decisión administrativa que adopta.

35. Esta perspectiva interpretativa sustancial o material, trasciende y supera la visión formal, exegética o literal, según la cual, para establecer si un acto administrativo desarrolla un Decreto Legislativo, sólo es necesario verificar que en sus considerandos se les cite o invoque de manera expresa. No se desconoce la utilidad práctica y necesaria del criterio formal, para este estudio inicial, pero en algunas ocasiones dicho esquema metodológico no es suficiente ni definitivo para establecer la procedencia del medio de control inmediato de legalidad, restándole efectividad a ese mecanismo excepcional de escrutinio judicial al actuar de la administración y en consecuencia, es necesario revisar integralmente el acto, para efectos de determinar si cumple este requisito.

36. Lo anterior, por cuanto lo significativo, a la hora de establecer si un acto administrativo desarrolla un Decreto Legislativo *-cuando se está estudiando la procedibilidad del medio de control inmediato de legalidad-* es consultar si las motivaciones, si las consideraciones, si la propia decisión administrativa, se relaciona de manera directa e íntima con las materias que constituyen la causa de la declaratoria del Estado de Excepción, y por supuesto, con las temáticas reguladas en los Decretos Legislativos.

37. Al determinar si se cumple con este tercer y último presupuesto o requisito de procedencia del control inmediato de legalidad, el Despacho revisó los considerandos de la Resolución 32 de 24 de abril de 2020³⁸ expedida por el Director General de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios *-UPRA-* y encontró que este acto administrativo materialmente desarrolló los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para conjurar las causas que dieron origen a la declaratoria o el establecimiento del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, a través del Decreto Declarativo 417 de 17 de marzo de 2020.

38. En efecto, la lectura detallada del acápite considerativo de la resolución enjuiciada evidencia que, para su expedición, el Director General de la UPRA invocó el Decreto Legislativo 491 de marzo 28 de 2020,³⁹ por el cual el Presidente de la República adoptó medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las entidades públicas en el marco de la emergencia.

39. En específico, se refirió al artículo 6° de este decreto, por cual se dispuso la posibilidad de que las entidades suspendieran todos los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, conforme al análisis que efectuaran de cada una de sus actividades y procesos.

40. Así las cosas, al revisar el contenido de la resolución enjuiciada, encuentra la Ponente que a través suyo, y en cumplimiento del artículo 6° del Decreto 491 de 2020, previamente reseñado, se dispuso la suspensión de los términos procesales en los procesos disciplinarios que se adelantan en la entidad, así como la interrupción de los términos de caducidad y prescripción de estos.

41. De este modo, se cumple con el tercer requisito de procedencia del medio de control inmediato de legalidad, referido a que el escrutinio judicial se desarrolle respecto de actos de contenido general, dictados en ejercicio de la función

³⁸ Por la cual se suspenden todas las actuaciones y trámites administrativos disciplinarios en la UPRA

³⁹ Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica



administrativa, y que tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción, por lo que entonces, se ordenará avocar el conocimiento de la Resolución 32 de 24 de abril de 2020⁴⁰ expedida por el Director General de la UPRA, para su control inmediato de legalidad.

42. Adicionalmente, se ordenarán las notificaciones y publicaciones de rigor, tanto por aviso fijado en Secretaría *-en aplicación del artículo 185 del CPACA-*, como a través de los diferentes medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado, según lo autoriza el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011.

43. Del mismo modo, se ordenará informar de la existencia de este trámite judicial al Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, en cumplimiento del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011. Por celeridad y economía procesal, desde ya se ordena a la Secretaría, otorgar al Ministerio Público, el traslado especial de que trata el numeral 5 de artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, una vez vencido el término de la publicación del aviso de que trata la misma norma.

44. Y finalmente, con fundamento en lo establecido en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, se invitará a los entes universitarios del país, entre ellos, las universidades Nacional de Colombia, de los Andes, Externado, del Rosario, Javeriana, Libre, Santo Tomás, de Cartagena y Sergio Arboleda, para que, si a bien lo tienen, se pronuncien sobre la legalidad de la Resolución 32 de 24 de abril de 2020⁴¹ expedida por el Director General de la UPRA.

45. En mérito de lo expuesto, el Despacho

RESUELVE

PRIMERO.- AVOCAR CONOCIMIENTO, en única instancia, de la Resolución 32 de 24 de abril de 2020 expedida por el Director General de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios *-UPRA-*, «*Por la cual se suspenden todas las actuaciones y trámites administrativos disciplinarios en la UPRA*»; a efectos de adelantar el control inmediato de legalidad.

SEGUNDO.- NOTIFICAR este auto personalmente al señor Director General de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios *-UPRA-*, o a quien haga sus veces, a través del buzón de correo electrónico,⁴² atendiendo los medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado.

TERCERO.- CORRER traslado por el término de 10 días al señor Director General de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios *-UPRA-*, plazo que comenzará a correr a partir de la fijación en lista de que trata el artículo 185.2 del CPACA, y dentro del cual, la referida entidad podrá pronunciarse sobre la legalidad de la Resolución 32 de 24 de abril de 2020.⁴³

CUARTO.- SEÑALAR al señor Director General de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios *-UPRA-*, que al momento de pronunciarse sobre la legalidad de la Resolución 32 de 24 de abril de 2020⁴⁴ deben suministrar una versión digital de dicho acto administrativo y de la resolución, en formatos pdf y Word; así como todas las pruebas que tengan en su

⁴⁰ Por la cual se suspenden todas las actuaciones y trámites administrativos disciplinarios en la UPRA

⁴¹ Por la cual se suspenden todas las actuaciones y trámites administrativos disciplinarios en la UPRA

⁴² De acuerdo con lo señalado en el artículo 197 del CPACA, según el cual «...se entenderán como personales las notificaciones surtidas a través del buzón de correo electrónico».

⁴³ Por la cual se suspenden todas las actuaciones y trámites administrativos disciplinarios en la UPRA

⁴⁴ Por la cual se suspenden todas las actuaciones y trámites administrativos disciplinarios en la UPRA



poder y pretenda hacer valer en el proceso, especialmente los antecedentes administrativos de la referida orden, so pena de las sanciones a que hubiere lugar.⁴⁵

QUINTO.- ORDENAR al señor Director General de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios -UPRA-, o a quien esta delegue para tales efectos, que a través de la página web oficial de dicha entidad, se publique este proveído, a fin de que todos los interesados tengan conocimiento de la iniciación de la presente causa judicial.

SEXTO.- NOTIFICAR este auto personalmente al Representante Legal, o quien haga sus veces, de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, a través del buzón de correo electrónico,⁴⁶ atendiendo los medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado.

SÉPTIMO.- NOTIFICAR este auto personalmente al Ministerio Público, a través del buzón de correo electrónico,⁴⁷ atendiendo los medios virtuales que en estos momentos estén a disposición de la Secretaría General del Consejo de Estado.

OCTAVO.- Por celeridad y economía procesal, desde ya se ordena a la Secretaría, otorgar al Ministerio Público, el traslado especial de que trata el numeral 5 de artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, una vez vencido el término de la publicación del aviso de que trata la misma norma.

NOVENO.- Para informar a la comunidad en general sobre la existencia de este proceso, el Secretario General del Consejo de Estado deberá fijar un aviso en la página web de esta Corporación, por el término de 10 días, conforme lo establecen los artículos 185 y 186 del CPACA; plazo durante el cual cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad de la mencionada resolución.

DÉCIMO.- INVITAR a los entes universitarios del país, entre ellos, las universidades Nacional, de los Andes, Externado, del Rosario, Javeriana, Libre, Santo Tomás, de Cartagena y Sergio Arboleda, para que si a bien lo tienen, en el término de 10 días, se pronuncien sobre la legalidad de la Resolución 32 de 24 de abril de 2020⁴⁸ expedida por el Director General de la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios -UPRA-. Para tales efectos, el Secretario General del Consejo de Estado les enviará a las universidades señaladas, a través de los correos institucionales que aparecen en sus páginas web, copia de este proveído.

DÉCIMO PRIMERO.- Las comunicaciones, oficios, memoriales, escritos, conceptos, pruebas documentales y demás, con ocasión del presente trámite judicial, se reciben en los siguientes correos electrónicos:
«secgeneral@consejoestado.ramajudicial.gov.co» y
«notifsibarra@consejoestado.ramajudicial.gov.co».

DÉCIMO SEGUNDO.- Cópiese, notifíquese y cúmplase.

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ
Consejera de Estado

⁴⁵ Según el parágrafo 1° del artículo 175 del CPACA, «La inobservancia de estos deberes constituye falta disciplinaria gravísima del funcionario encargado del asunto».

⁴⁶ De acuerdo con lo señalado en el artículo 197 del CPACA, según el cual «...se entenderán como personales las notificaciones surtidas a través del buzón de correo electrónico».

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ Por la cual se suspenden todas las actuaciones y trámites administrativos disciplinarios en la UPRA