



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

Medellín, treinta (30) de abril de dos mil veinte (2020)

Referencia: **Radicado No:** 05001-23-33-000-2020-01295-00
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Demandante: EMPRESA DE DESARROLLO URBANO – EDU
Demandado: CIRCULAR 012 DEL 2 DE ABRIL DE 2020
PROFERIDA POR EL GERENTE GENERAL Y EL
SECRETARIO GENERAL DE LA EDU

TEMA: *Control inmediato de legalidad / ADMITE*

1. ANTECEDENTES

1.1. El artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, autoriza al Presidente de la República para que declare el Estado de Emergencia cuando se presenten las circunstancias descritas en los artículos 212 y 213 de la Constitución.

1.2. Debido a la declaratoria de pandemia del actual brote de enfermedad por coronavirus – COVID-19, el Presidente de la República profirió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”.

1.3 Luego, mediante Decreto 457 de 2020, el Presidente de la República impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público. Así mismo, el 28 de marzo de 2020, expidió el Decreto Legislativo No. 491 “*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*”.

1.4 Con fundamento en lo dispuesto en los decretos anteriores, el Gerente General junto con el Secretario General de la Empresa de Desarrollo Urbano – EDU, expidieron la Circular No. 12 del 2 de abril de 2020, sobre: “*Orientaciones en relación a la Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, y en relación con la ampliación de la vigencia de permisos, autorizaciones, certificados y licencias por el periodo de aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno Nacional*”.

1.5 De conformidad con lo dispuesto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, 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 el mismo código.

1.6. De conformidad con el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, es competencia en única instancia de los tribunales administrativos, el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.

1.6. A propósito del control inmediato de legalidad de los actos proferidos por las autoridades en desarrollo de los Estados de Excepción, el Consejo de Estado en auto del 15 de abril de 2020¹, indicó que dicho control también incluye el de los actos internos de la administración, tales como circulares, memorandos, directivas, entre otros documentos. Además, la Alta Corporación señaló lo siguiente:

“Así, 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; pues estos, en ciertos casos, tienen el potencial de generar restricciones arbitrarias a los derechos humanos, al Derecho Internacional Humanitario, a las libertades fundamentales de las personas y a los derechos sociales de los trabajadores, los cuales no pueden suspenderse ni desmejorarse según lo consagran los artículos 212 a 215 de la Constitución. Además, el caos propio de la emergencia podría llevar a lamentables actos de corrupción que requieren de decisiones judiciales ágiles, oportunas.

Como ejemplo de lo anterior, se observa que algunas de las medidas más relevantes para afrontar la crisis generada por la pandemia, como son las de confinamiento y de restricción de la libertad de locomoción, fueron adoptadas mediante los Decretos 418 del 18 de marzo de 2020, 420 de la misma fecha y 457 del 22 de marzo de 2020, los cuales se

¹ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA, SUBSECCIÓN A Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá, D. C., quince (15) de abril de dos mil veinte (2020) Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00

fundamentaron, no en los decretos legislativos del estado de emergencia, sino en los poderes de policía ordinarios regulados en el numeral 4 del artículo 189 y 296 de la Constitución para el presidente de la República, y en los artículos 305 y 315 para los gobernadores y alcaldes, respectivamente. Además, en el Código Nacional de Policía y Convivencia, Ley 1801 de 2016” (Subraya fuera de texto).

1.7. Mediante Acuerdo PCSJA20-11517 del 15 de marzo de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas transitorias por motivos de salubridad pública”*, el Consejo Superior de la Judicatura, decidió suspender los términos judiciales en todo el país a partir del 16 y hasta el 20 de marzo de 2020, excepto en los despachos judiciales que cumplieran la función de control de garantías y los despachos penales de conocimiento que tuvieran programadas audiencias con personas privadas de la libertad, las cuales se podrían realizar virtualmente. Igualmente se exceptuó el trámite de acciones de tutela, además de disponer que los magistrados, jueces y jefes de dependencias administrativas coordinaran y dieran las instrucciones para que los servidores a su cargo laboren desde sus casas.

1.8. Mediante Acuerdo PCSJA20-11521 del 19 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se prorroga la medida de suspensión de términos adoptada mediante los acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518 y PCSJA20-11519 del mes de marzo del año 2020 y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública”*, se prorrogó la suspensión de términos judiciales en el territorio nacional, entre el 21 de marzo y el 3 de abril de 2020.

1.9 Mediante Acuerdo PCSJA20-11526 del 22 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se prorroga la medida de suspensión de términos adoptada mediante el Acuerdo PCSJA20-11521 del 19 de marzo de 2020 y se adoptan otras medidas”*, se prorrogó la suspensión de términos judiciales en el territorio nacional, entre el 4 de abril y el 12 de abril del año 2020.

1.10 Mediante Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020 *“Por medio del cual se prorrogan las medidas de suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública”*, se prorrogó la suspensión de términos judiciales en el territorio nacional, entre el 13 de abril y el 26 de abril del año 2020.

1.11. Mediante Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020 *“Por medio del cual se prorrogan las medidas de suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor”*, se prorrogó la suspensión de términos judiciales en el territorio nacional, entre el 27 de abril y el 10 de mayo de 2020.

1.12 Así mismo, de conformidad con los acuerdos anteriores, se dispuso que los magistrados, jueces y empleados judiciales laborarán en sus casas, salvo que

excepcionalmente se requiera acudir a las sedes judiciales para adelantar actividades específicas.

2. TRÁMITE

2.1. Se remitió a esta Corporación para efectuar el control inmediato de legalidad, la Circular No. 12 del 2 de abril de 2020, sobre: “*Orientaciones en relación a la Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, y en relación con la ampliación de la vigencia de permisos, autorizaciones, certificados y licencias por el periodo de aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno Nacional.*”, expedida por el Gerente General junto con el Secretario General de la Empresa de Desarrollo Urbano – EDU.

2.2. Se verificó que para la expedición de dicha circular, tanto el Gerente General como el Secretario General de la Empresa de Desarrollo Urbano – EDU, tuvieron en cuenta los Decretos Presidenciales Nos. 417, 457 y 491, todos del año 2020, y que, con la citada circular, se suspenden términos en distintos trámites, lo que podría afectar derechos y garantías individuales de los usuarios, de donde atendiendo al precedente jurisprudencial transcrito, en el presente caso se deba ejercer el control inmediato de legalidad.

2.3. De acuerdo con lo anterior, encuentra el Magistrado Ponente que se han reunido los requisitos mínimos necesarios para ejercer el control inmediato de legalidad, por lo cual el Despacho:

RESUELVE:

PRIMERO: ADMITIR e INICIAR el proceso de control inmediato de legalidad de la Circular No. 12 del 2 de abril de 2020, sobre: “*Orientaciones en relación a la Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, y en relación con la ampliación de la vigencia de permisos, autorizaciones, certificados y licencias por el periodo de aislamiento preventivo obligatorio decretado por el Gobierno Nacional.*”, expedida por el Gerente General junto con el Secretario General de la Empresa de Desarrollo Urbano – EDU, conforme lo previsto en el numeral 3º del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

SEGUNDO: Teniendo en cuenta que no se puede fijar el aviso en la Secretaría de la Corporación, se **ORDENA** a la **EMPRESA DE DESARROLLO URBANO - EDU**, que **FIJE UN AVISO** por diez (10) días en su página web de la entidad: i) anunciando la existencia del proceso de control inmediato de legalidad de la circular sometida a estudio,

ii) señalando el número único radicado de este proceso: 05001-23-33-000-2020-01295-00; y iii) adjuntando copia íntegra del contenido de citado acto administrativo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011. En el mismo lapso, la entidad deberá acreditar la publicación realizada.

TERCERO: ORDENAR a la **SECRETARÍA DE ESTA CORPORACIÓN**, que fije por un término de diez (10) días en la página web de la Rama Judicial, un aviso anunciando sobre el presente proceso de control inmediato de legalidad, en los términos del numeral 2° del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

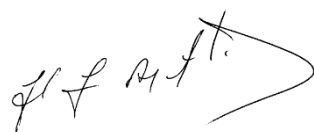
CUARTO: DISPONER el correo electrónico **des05taanq@cendoj.ramajudicial.gov.co** para que por el término de 10 días a que se refieren los ordinales **SEGUNDO** y **TERCERO** anteriores, las personas interesadas intervengan para defender o impugnar la legalidad del decreto sometido a control, presentado al efecto sus escritos en dicho correo, de conformidad con lo previsto en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA.

QUINTO: ORDENAR a la **EMPRESA DE DESARROLLO URBANO – EDU**, que en el término de diez (10) días allegue los antecedentes administrativos que dieron lugar a la expedición del acto, conforme lo ordena el parágrafo 1° del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011.

SEXTO: DISPONER que una vez expirado el término de publicación del aviso, se remita el expediente al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda su concepto. Lo anterior de conformidad con lo previsto en el numeral 5. del artículo 185 del CPACA.

SÉPTIMO: ORDENAR a la **SECRETARÍA** que vez se encuentre vencido el término anterior, el expediente ingrese al Despacho para preparar y radicar el proyecto de fallo.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE



JOHN JAIRO ALZATE LÓPEZ
Magistrado

Radicado No: 05001-23-33-000-2020-01295-00

6

Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Decreto de revisión: Circular No. 12 del 2 de abril de 2020, proferida por el Gerente General y el Secretario General de la EDU

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

4 DE MAYO DE 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR


SECRETARÍA GENERAL