

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



SALA SEGUNDA DE ORALIDAD
MAGISTRADA PONENTE: BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ

Medellín, veinte (20) de mayo de dos mil veinte (2020)

PROCESO	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
DEMANDANTE	EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN EPM
DEMANDADO	CIRCULAR 2020-CIR-1574 DEL 27 DE ABRIL DE 2020
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01688 00
ASUNTO	NO SE AVOCA CONOCIMIENTO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL ARTÍCULO 136 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

El día 19 de mayo de 2020, la Secretaria de la Corporación envió por correo electrónico del Despacho, el reparto del control inmediato de legalidad de la Circular 2020-CIR-1574 del 27 de abril de 2020 *“por medio de la cual se prorroga la suspensión de términos en las actuaciones disciplinarias como consecuencia de la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional por el COVID-19”*, previo a avocar conocimiento es preciso hacer las siguientes,

ANTECEDENTES

Mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Que a través del Decreto 531 del 8 de abril de 2020, el Gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público y se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia a partir del día 13 de abril de 2020 hasta el 27 de abril de 2020.

Por medio del Decreto 593 del 24 de abril de 2020, se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir del día 27 de abril de 2020 hasta el día 11 de mayo de 2020.

En virtud de lo anterior, la Jefe de Control Disciplinario de las Empresas Públicas de Medellín, expidió la Circular 2020-CIR-1574 del 27 de abril de 2020 *“por medio de la cual se prorroga la suspensión de términos en las actuaciones disciplinarias como consecuencia de la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional por el COVID-19”*.

CONSIDERACIONES

En desarrollo de las disposiciones constitucionales que consagra el artículo 20 de la Ley 137 de 1994. El control inmediato de legalidad se encuentra contemplado en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, medio de control que recae sobre las decisiones administrativas de carácter general, proferidas por el Presidente de la República o las entidades territoriales en desarrollo de los decretos legislativos, que se expidan en un Estado de Excepción.

El capítulo 6 de la Constitución Política contempla los Estados de Excepción, los mismos que se encuentran descritos en los artículos 212 y 213 de dicho estatuto, como son el **Estado de Guerra Exterior** y el **Estado de Conmoción Interior**, sin embargo, cuando se presentan circunstancias distintas a las allí contempladas, en las cuales se *“perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública”* la Carta Política en el artículo 215 autoriza al Presidente de la República para declarar el **Estado de Emergencia**, permitiendo la expedición de Decretos que considere necesarios para conjurar la crisis.

Es preciso indicar que este Despacho en fechas anteriores, en virtud del principio de tutela judicial efectiva y ante la situación excepcional y extraordinaria, generada por la pandemia del COVID-19, extendía el control judicial a todas aquellas medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa, que no solo se derivaran de los decretos legislativos emitidos por el Gobierno Nacional.

Esta tesis expuesta en auto del Consejo de Estado del 15 de abril de 2020¹, se fundamentó en la necesidad de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas que tienen limitada su movilidad, como ocurre en la actualidad en Colombia, por la notoria situación de anormalidad desde la declaratoria del estado de emergencia, y en cuarentena nacional obligatoria desde el 24 de marzo de 2020, con la restricción de libertad de locomoción y de acceso a servicios considerados como no esenciales, lo que dificultaba en muchos casos la posibilidad de acudir a la administración de justicia a través de los medios ordinarios, establecidos en el ordenamiento jurídico para controlar la actuación de las autoridades.

En este sentido, las medidas adoptadas por el Consejo Superior de la Judicatura, mediante los Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11527, PCSJA20-11528 y PCSJA20-11529 de marzo de 2020, prorrogadas por el Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril del mismo año, indicaban que la mayoría de despachos judiciales del país no prestan el servicio al público de manera presencial y se suspendieron los términos en casi todos los procesos, salvo algunas excepciones.

No obstante, con el fin de ampliar progresivamente las excepciones a la suspensión de términos, atendiendo a la capacidad institucional en las circunstancias actuales y teniendo en cuenta que la legislación vigente, incluidos los diferentes códigos procesales, le da validez a los actos y actuaciones realizados a través de medios tecnológicos o electrónicos, el Consejo Superior de la Judicatura emitió el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, cuyo artículo 1 prorrogó la suspensión de términos judiciales en todo el territorio nacional, desde el 27 de abril hasta el 10 de mayo de 2020 y en el artículo 5 dispuso excepciones adicionales a las que regían en ese momento en la jurisdicción de lo contencioso administrativo, así:

“ARTÍCULO 5. Excepciones a la suspensión de términos en materia de lo contencioso administrativo.

Se exceptúan de la suspensión de términos prevista en el artículo 1 del presente Acuerdo las siguientes actuaciones en materia de lo contencioso administrativo:

5.1 Las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los tribunales administrativos, con ocasión del control inmediato de legalidad de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la

¹ Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Auto del quince (15) de abril de dos mil veinte (2020) Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01006-00

Ley 137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

5.2. El medio de control de nulidad por inconstitucionalidad contra actos administrativos expedidos desde la declaratoria de la emergencia sanitaria.

5.3. El medio de control de nulidad contra los actos administrativos que se hayan expedido desde la declaratoria de la emergencia sanitaria"

De conformidad con la decisión del 30 de abril de 2020² por el Consejo de Estado, mediante la cual se rechazó demanda de control inmediato de legalidad, en la cual se indicó que en virtud del Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura, mediante el cual se habilitó la posibilidad de que las personas puedan acceder a la administración de justicia, a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas (nulidad simple), ha de entenderse que el control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, procede frente a las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», sin incluir a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin de hacer frente a los efectos de la pandemia, que no pendan directamente un decreto legislativo. En conclusión, el Consejo de Estado advirtió:

“Que a partir del cambio normativo introducido por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura, el espectro de los actos susceptibles de tener control inmediato de legalidad se limita a aquellos actos generales emitidos para desarrollar directamente los decretos legislativos, al tenor de lo dispuesto en las normas legales antes referidas”.

CASO CONCRETO

El control inmediato de legalidad procede respecto de: (i) las medidas de carácter general emanadas de autoridades nacionales, (ii) dictadas en ejercicio de la función administrativa y (iii) como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción. Así las cosas, se verificará si en el presente asunto se presentan de manera concurrente los presupuestos exigidos por la ley para que proceda el control inmediato de legalidad.

² Consejero ponente: WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ Bogotá, D. C., treinta (30) de abril de dos mil veinte (2020) Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD Radicación: 11001-03-15-000-2020-01497-00

El acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad es la Circular 2020-CIR-1574 del 27 de abril de 2020 *“por medio de la cual se prorroga la suspensión de términos en las actuaciones disciplinarias como consecuencia de la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional por el COVID-19”*, es decir, se cumplen los dos primeros presupuestos, esto es, que sea un acto administrativo de carácter general dictado por una autoridad territorial y en ejercicio de la función administrativa.

En relación con el tercer presupuesto, valga decir, que la medida sea proferida como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, el Despacho advierte lo siguiente:

En los considerandos de la Circular 2020-CIR-1574 del 27 de abril de 2020 *“por medio de la cual se prorroga la suspensión de términos en las actuaciones disciplinarias como consecuencia de la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional por el COVID-19”*, se hace alusión al **Decreto 417 del 17 de marzo de 2020** por el que se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, al **Decreto 531 del 8 de abril de 2020** por medio del cual el Gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público y se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia a partir del día 13 de abril de 2020 hasta el 27 de abril de 2020 y al **Decreto 593 del 24 de abril de 2020** por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y se ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir del día 27 de abril de 2020 hasta el día 11 de mayo de 2020.

La parte resolutive de la Circular 2020-CIR-1574 del 27 de abril de 2020 *“por medio de la cual se prorroga la suspensión de términos en las actuaciones disciplinarias como consecuencia de la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional por el COVID-19”*, se dispuso lo siguiente:

“PRIMERO: Prorrogar la suspensión de los términos en todas las actuaciones disciplinarias a cargo de la oficina de control disciplinario hasta el día once (11) de mayo de dos mil veinte (2020), inclusive.

SEGUNDO: Esta medida no implica la inactividad de los servidores adscritos a la oficina de control disciplinario, quienes seguiremos desempeñando labores mediante la modalidad de trabajo en casa y efectuando los correspondientes reportes en la forma prevista por la

Vicepresidenta Talento Humano y Desarrollo Organizacional de la entidad."

En virtud de lo anterior es claro, que, aunque en la Circular 2020-CIR-1574 del 27 de abril de 2020, se mencionó el Decreto del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica el 417 del 17 de marzo de 2020, la medida de suspensión de términos en las actuaciones disciplinarias dispuesta por la Jefe de Control Disciplinario de las Empresas Públicas de Medellín, fue proferida en aras de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio y con el fin de garantizar el debido ejercicio de la acción disciplinaria, el debido proceso y el derecho de defensa por una parte, y el derecho fundamental de la salud pública, por otra, pero no se está desarrollando algún decreto legislativo proferido por el Gobierno Nacional en virtud del estado de excepción.

Si bien es cierto que en la Circular 2020-CIR-1574 del 27 de abril de 2020, se cita el Decreto 531 del 8 de abril 2020 y el Decreto 593 del 24 de abril de 2020, es del caso anotar que estos decretos no son legislativos y están fundamentados en la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020.

Por lo expuesto, se concluye que la decisión administrativa sometida a control inmediato de legalidad, no cumple con el presupuesto normativo de ser una medida dictada como desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, razón suficiente para que no proceda el referido control inmediato de legalidad.

En casos similares el Consejo de Estado³, respecto a los actos donde se suspendan términos de procesos disciplinarios ha indicado, que si bien es cierto son actos de carácter general y son expedidos en ejercicio de las funciones administrativas asignadas a la entidad, no desarrolla un decreto legislativo dictado en virtud del estado de excepción, en este caso, el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020. Lo anterior, sin perjuicio de que el acto administrativo sea susceptible de control judicial a través de los medios de control de Nulidad Simple⁴, Nulidad y Restablecimiento del derecho y de las observaciones que formule el Gobernador del Departamento por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad.

³ Ver providencias del Consejo de Estado donde no se avoco conocimiento del control inmediato de legalidad: auto del veintidós (22) de abril de dos mil veinte (2020), Consejera Ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL, Radicación: 11001-03-15-000-2020-01163-00 y auto del veinticuatro (24) de abril de dos mil veinte (2020) Número único de radicación: 11001-03-15-000-2020-01126-00 Consejera Ponente: NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN.

⁴Medio de control excepcionado de la suspensión de términos por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, para su presentación por medios electrónicos

Por lo expuesto, no se avoca conocimiento del control inmediato de legalidad de la Circular 2020-CIR-1574 del 27 de abril de 2020 *“por medio de la cual se prorroga la suspensión de términos en las actuaciones disciplinarias como consecuencia de la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional por el COVID-19”* de Las Empresas Públicas de Medellín, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

En mérito de lo expuesto, **el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA UNITARIA,**

RESUELVE:

PRIMERO: NO AVOCAR conocimiento del control inmediato de legalidad de la Circular 2020-CIR-1574 del 27 de abril de 2020 *“por medio de la cual se prorroga la suspensión de términos en las actuaciones disciplinarias como consecuencia de la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional por el COVID-19”*, proferida por la Jefe de Control Disciplinario de las Empresas Públicas de Medellín, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Contra el aludido acto administrativo general, procederán los medios de control pertinentes, en aplicación con el procedimiento regido en la Ley 1437 de 2011 o demás normas concordantes.

TERCERO: Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

CUARTO: Notificar esta providencia por correo electrónico al Representante legal de Empresas Públicas de Medellín y a la Jefe de Control Disciplinario de la entidad.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ

MAGISTRADA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY
22 DE MAYO DE 2020
FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR


SECRETARIA GENERAL