

REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA



SALA SEGUNDA DE ORALIDAD
MAGISTRADA PONENTE: BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ

Medellín, diecinueve (19) de junio de dos mil veinte (2020)

PROCESO	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
DEMANDANTE	EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN EPM
DEMANDADO	CIRCULAR 2020-CIR-1569 DEL 19 DE MARZO DE 2020 Y CIRCULAR 2020-CIR-1570 DEL 31 DE MARZO DE 2020
RADICADO	05001 23 33 000 2020 01365 00
ASUNTO	DEJA SIN EFECTO LO ACTUADO

Mediante auto del 5 de mayo de 2020, se admitió la demanda de control inmediato de legalidad de la **Circular 2020-CIR-1569 del 19 de marzo de 2020** “por medio de la cual se suspenden términos en las actuaciones disciplinarias como consecuencia de la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional por el COVID-19” y la **Circular 2020-CIR-1570 del 31 de marzo 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”, proferidas por la Oficina del Control Disciplinario de Empresas Públicas de Medellín.

Ahora en virtud al cambio de las circunstancias y dado que actualmente se pueden adelantar otros mecanismos de control, es preciso dejar sin efecto lo actuado en este proceso, por cual se hacen las siguientes,

CONSIDERACIONES

En desarrollo de las disposiciones constitucionales que consagran los Estados de Excepción, el legislador expidió la Ley 137 de 1994, que en el artículo 20 que dispone:

“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”.

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, disponiendo dicho artículo de forma textual lo siguiente:

“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”.

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. Disposición normativa que textualmente consagra lo siguiente:

“ARTICULO 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 éste 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 aquellas 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.

PARAGRAFO. 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 aquella 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".

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:

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

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 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 del 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

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

presentan de manera concurrente los presupuestos exigidos por la ley para que proceda el control inmediato de legalidad.

El acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad es la **Circular 2020-CIR-1569 del 19 de marzo de 2020** “por medio de la cual se suspenden términos en las actuaciones disciplinarias como consecuencia de la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional por el COVID-19” y la **Circular 2020-CIR-1570 del 31 de marzo 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”, proferidas por la Oficina del Control Disciplinario de Empresas Públicas de Medellín, 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-1569 del 19 de marzo de 2020** “por medio de la cual se suspenden términos en las actuaciones disciplinarias como consecuencia de la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional por el COVID-19” y la **Circular 2020-CIR-1570 del 31 de marzo 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 457 del 22 de marzo 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 25 de marzo de 2020 hasta el 13 de abril de 2020.

La parte resolutive de la **Circular 2020-CIR-1569 del 19 de marzo de 2020** “por medio de la cual se suspenden 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: SUSPENDER TÉRMINOS en todas las actuaciones disciplinarias a cargo de la Oficina de Control Disciplinario a partir del viernes veinte (20) de marzo y hasta el martes treinta y uno (31) de marzo de 2020. Parágrafo: Al término de este plazo se expedirán las decisiones sobre la continuidad o no de la medida.

SEGUNDO: Los servidores adscritos a la Oficina de Control Disciplinario, continuaremos desempeñando labores en forma virtual en acatamiento a las disposiciones previstas para el efecto y se diligenciarán los formatos de reporte de actividades remitidos por la Vicepresidencia Talento Humano y Desarrollo Organizacional”.

Y la parte resolutive de la **Circular 2020-CIR-1570 del 31 de marzo 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”, dispuso:*

“PRIMERO: PRORROGAR LA SUSPENSIÓN DE LOS TÉRMINOS en todas las actuaciones disciplinarias a cargo de la Oficina de Control Disciplinario hasta el día trece (13) de abril de dos mil veinte (2020), inclusive. Parágrafo: Al término de este plazo se adoptarán las decisiones sobre la continuidad o no de la medida.

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 Vicepresidencia Talento Humano y Desarrollo Organizacional”.

En virtud de lo anterior es claro, que, aunque la Circular 2020-CIR-1569 del 19 de marzo de 2020 y la Circular 2020-CIR-1570 del 31 de marzo de 2020, se profirieron en el marco temporal del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada mediante el Decreto 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-1569 del 19 de marzo de 2020 y la Circular 2020-CIR-1570 del 31 de marzo de 2020, se cita el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, es del caso anotar que este decreto no es legislativo y está fundamentado 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 las decisiones administrativas sometidas a control inmediato de legalidad, no cumplen 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.

Debe el Despacho precisar, que en virtud de lo expuesto por el Consejo de Estado en el auto del 30 de abril de 2020, en virtud del alcance del 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, por lo tanto la Circular 2020-CIR-1569 del 19 de marzo de 2020 y la Circular 2020-CIR-1570 del 31 de marzo de 2020, no son susceptibles del control inmediato de legalidad, de que trata el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Lo anterior, sin perjuicio de que los actos administrativos sean susceptibles de control judicial a través de los medios de control de Nulidad Simple⁵, Nulidad y Restablecimiento del derecho y de las

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.

⁴ Medio 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

⁵ Medio de control exceptuado de la suspensión de términos por el Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, para su presentación por medios electrónicos

observaciones que formule el Gobernador del Departamento por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad.

Así las cosas, el Despacho deja sin efecto la providencia del 5 de mayo de 2020, por medio de la cual se admitió la demanda de control inmediato de legalidad de la Circular 2020-CIR-1569 del 19 de marzo de 2020 y de la Circular 2020-CIR-1570 del 31 de marzo de 2020, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

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

RESUELVE

PRIMERO: Dejar sin efecto la providencia del 5 de mayo de 2020, por medio de la cual se admitió la demanda de control inmediato de legalidad de la Circular 2020-CIR-1569 del 19 de marzo de 2020 y de la Circular 2020-CIR-1570 del 31 de marzo de 2020, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior, no se avoca conocimiento de control inmediato de legalidad de la **Circular 2020-CIR-1569 del 19 de marzo de 2020** “por medio de la cual se suspenden términos en las actuaciones disciplinarias como consecuencia de la emergencia sanitaria decretada por el Gobierno Nacional por el COVID-19” y de la **Circular 2020-CIR-1570 del 31 de marzo 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”, proferidas por la Oficina del Control Disciplinario de Empresas Públicas de Medellín.

TERCERO: Ofíciase a la Secretaria del Tribunal y a las Empresas Públicas de Medellín EPM, para que se desfije el aviso mediante el cual se comunica la existencia del presente proceso.

CUARTO: Notifíquese este auto por correo electrónico.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ

MAGISTRADA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY
23 DE JUNIO DE 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR



SECRETARIA GENERAL