



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA  
SALA PLENA**

**MAGISTRADA PONENTE: YOLANDA OBANDO MONTES**

Medellín, dos (2) de julio de dos mil veinte (2020)

<b>REFERENCIA</b>	
<b>PROCESO</b>	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
<b>RADICADO</b>	05001 23 33 000 <b>2020 01298 00</b>
<b>AUTORIDAD QUE EXPIDIÓ EL ACTO</b>	EMPRESA DE DESARROLLO URBANO-EDU
<b>ACTO OBJETO DE CONTROL</b>	RESOLUCIÓN No. GG-78 DE 2020
<b>SENTENCIA N°</b>	53
<b>TEMA</b>	Procedencia del control inmediato de legalidad. Recae sobre actos que desarrollen o reglamenten decretos legislativos proferidos en el marco del Estado de Excepción. Suspensión de términos.
<b>DECISIÓN</b>	Declara nulidad parcial.

Efectúa la Sala Plena de la Corporación el control inmediato de legalidad establecido en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en relación con el siguiente acto:

**ACTO OBJETO DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

Resolución No. GG 78 DEL 2 de abril de 2020 "*POR MEDIO DE LA CUAL SE SUSPENDEN TÉRMINOS EN LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS DE CARÁCTER DISCIPLINARIO QUE ADELANTA LA ENTIDAD*", compuesto por 3 artículos:

*"ARTÍCULO PRIMERO: Suspender los términos de las ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA DISCIPLINARIA en el estado en que se encuentren, con los efectos establecidos en el Decreto N° 491 de 2020, con miras a garantizar el debido proceso de los presuntos implicados, así como garantizar el debido recurso probatorio por parte del Grupo de Trabajo de Control Disciplinario Interno.*

*ARTÍCULO SEGUNDO: Los términos de las actuaciones administrativas de carácter sancionatorio se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.*

*ARTÍCULO TERCERO: De conformidad con lo establecido en el Decreto 491 de 2020 la suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años. 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.”*

### **TRÁMITE**

El acto fue remitido por la autoridad que lo profirió a la Secretaría de la Corporación y se sometió a reparto. Mediante auto proferido el siete (7) de mayo de dos mil veinte (2020), en Sala Unitaria se resolvió (i) avocar el conocimiento del control inmediato de legalidad, (ii) ordenar la fijación de avisos en el sitio web de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y de la autoridad que profirió el acto, (iii) decretar como prueba de oficio la remisión de los antecedentes administrativos y (iv) el traslado al Ministerio Público por el término de 10 días para proferir concepto.

El auto que avocó se notificó por estados y se envió por correo electrónico a la entidad y al agente delegado del Ministerio Público. El aviso fue efectivamente fijado en el sitio web de la Jurisdicción el 8 de mayo de 2020 y en el sitio web de la autoridad el 12 de mayo de 2020. Se recibieron los antecedentes administrativos y se surtió el traslado al Ministerio Público vía correo electrónico.

Este trámite se surtió en cumplimiento de los Acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526, PCSJA20-11529, PCSJA20-11532, PCSJA20-11546, PCSJA20-11549 y PCSJA20-11556 de 2020 que excepcionaron de la suspensión de términos las actuaciones relacionadas con el control inmediato de legalidad.

### **INTERVENCIONES**

Dentro del término de fijación de los avisos la Empresa de Desarrollo Urbano –EDU presentó manifestación en la cual indicó la legalidad del Decreto expedido.

Refirió que dicho ente en desarrollo de la declaración de emergencia sanitaria emitida por el Gobierno Nacional ha tomado las medidas necesarias para prevenir y controlar la propagación del virus y dentro de estas medidas se encuentra la de la suspensión de términos referentes a las actuaciones administrativas de carácter disciplinario adelantadas por la misma.

Finalmente indica que la resolución objeto de control fue expedida por funcionario con competencia y sus efectos jurídicos se circunscriben al tiempo de duración de la emergencia, sin que adolezca de ningún vicio de nulidad.

### **ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS**

Los antecedentes administrativos fueron allegados vía correo electrónico e incluye los siguientes documentos: (i) Circular No. 12 del 2 de abril de 2020 proferida por la EDU (ii) Resolución No. GG39 del 13 de febrero de 2018 emitida por la EDU (iii) Resolución No. 543 del 28 de diciembre de 2017 proferida por la EDU (iv) Resolución No. JD 02 del 2 de octubre de 2017 expedida por la EDU (v) Decretos 417, 440, 457, 491, 531 y 593 de 2020 del Gobierno Nacional y (vi) Decreto 158 de 2020 expedido por el Municipio de Medellín.

### **CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

El día 29 de mayo de 2020, el Procurador delegado, vía correo electrónico, remitió su concepto en el que indicó en primer término que la disposición objeto de control se encuentra bajo aquellas normas que deben ser estudiadas en relación con el presente medio de control, por lo cual su estudio es procedente pues se identifica como un acto general proferido en ejercicio de la función administrativa durante un estado de excepción y como desarrollo de los decretos legislativos.

En relación con el control formal del mismo indicó que la resolución revisada cumple con los requisitos de competencia y temporalidad pues fue expedida por autoridad administrativa territorial en ejercicio de sus competencias y bajo la premisa de 30 días.

Respecto al control material indicó que la resolución cumple con los requisitos de conexidad interna y externa y persiguen de manera adecuada conjurar las causas que motivaron la declaratoria de un Estado de Emergencia pues a pesar de limitar el desarrollo de una actuación administrativa, lo hace de manera temporal y en aras de garantizar el debido proceso para los investigados.

En síntesis, indica el Agente del Ministerio Público que la decisión proferida por la Empresa de Desarrollo Urbano-EDU es legal por adaptarse a los presupuestos formales y materiales en tanto las medidas allí adoptadas son compatibles con la necesidad de la declaratoria de un Estado de Emergencia, tienen como finalidad la garantía del debido proceso y se encuentran limitadas de manera temporal y material a la contención de la propagación del virus.

### **CONSIDERACIONES**

**1.** Es competente la Sala Plena en única instancia para resolver los controles inmediatos de legalidad en relación con las medidas de carácter general proferidas en

ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos proferidos en los Estados de Excepción, por las autoridades territoriales, de conformidad con los artículos 136 y 151-14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

2. No se evidencia causal de nulidad que invalide lo aquí actuado, por lo que se procede a resolver el asunto.

3. **De la procedencia control inmediato de legalidad.** Al respecto, debe precisarse que el control inmediato de legalidad es un control obligatorio de todas las medidas de carácter general que se profieran como desarrollo de los decretos legislativos que se expidan durante los Estados de Excepción, se trata pues, de un control reservado para los actos de contenido general que desarrollen o reglamenten un decreto legislativo en un contexto que otorga poderes excepcionales al Ejecutivo.

Los Estados de Excepción se establecieron en el Capítulo 6 de la Constitución Política bajo 3 figuras: (i) Estado de Guerra Exterior, (ii) Estado de Conmoción Interior y (iii) Estado de Emergencia. A este último Estado de Excepción se acude cuando se está afectando de manera grave e inminente el orden económico, social o ecológico del país, sobrevengan hechos distintos a los que provocan el Estado de Guerra Exterior o el Estado de Conmoción Interior y para ello se requiere la firma de todos los ministros y motivación suficiente.

El artículo 215 de la Constitución Política señala los límites formales y materiales del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica:

**"ARTÍCULO 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.”*

En el marco de este Estado de Excepción, el Presidente puede proferir decretos con fuerza de ley denominados decretos legislativos, los cuales, están sometidos al control inmediato de constitucionalidad. Este control se justifica en la medida que el Ejecutivo concentra poderes que le permiten fungir como legislador, esto es, profiriendo normas con fuerza de ley. Cuando las autoridades nacionales y territoriales profieren medidas de carácter general en desarrollo o para reglamentar tales decretos legislativos, tales actos también están sometidos al control inmediato de legalidad.

Este control presenta unas características, debe realizarse de manera inmediata y automática, por lo que la autoridad debe remitir el acto dentro de las 48 horas siguientes, o de lo contrario, se avocará de oficio su conocimiento.

Por la naturaleza de este control, está reservado para un tipo de medidas de carácter general relacionadas con medidas legislativas excepcionales: actos que pretendan desarrollar decretos legislativos proferidos durante los Estados de Excepción. Esto supone la declaratoria previa de un Estado de Excepción y que el decreto esté relacionado (porque desarrolla o reglamenta) un decreto legislativo proferido en el marco de dicho Estado de Excepción.

El artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994<sup>1</sup>, sobre control de legalidad, textualmente señala:

*"[...] **ARTICULO 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 artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo reproduce la norma citada.

Sobre la procedencia del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado ha señalado:

*"De la normativa trascrita [artículo 20 de la Ley 137 de 1994] supra la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber: Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal. Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política). Dados esos presupuestos, la atribución para el control la tiene genéricamente la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y al interior de esta, la competencia depende del orden territorial de la autoridad que expide el acto respectivo. Es así como los proferidos por autoridades nacionales son de la competencia del Consejo de Estado, específicamente, a la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, atendiendo los artículos 37, numeral 2.º de la Ley 270 de 7 de marzo de 1996 y 97, numeral 2.º, del Código Contencioso Administrativo, por cuanto disponen que esta Sala tendrá entre sus funciones la de conocer de todos los procesos cuyo juzgamiento atribuya la ley al Consejo de Estado y que específicamente no se hayan asignado a las secciones."<sup>2</sup>*

En el caso bajo análisis, el control inmediato de legalidad versa sobre la Resolución No. GG-78 del 2 de abril de 2020 "POR MEDIO DE LA CUAL SE SUSPENDEN TÉRMINOS EN LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS DE CARÁCTER DISCIPLINARIO QUE ADELANTA LA ENTIDAD" la cual constituye una medida de carácter general proferida en ejercicio

<sup>1</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.

<sup>2</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ  
Bogotá, D.C., veintiséis (26) de septiembre de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00

de función administrativa, relacionada con el Decreto 417 de 17 de marzo 2020 mediante el cual el Presidente de la República declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional en el contexto de la contingencia del COVID-19, pero además, desarrolla el Decreto Legislativo 491 de 2020.

Deberá indicarse igualmente que el Procurador Delegado expuso la procedencia de este medio de control por la conexidad interna y externa del mismo con la declaratoria de emergencia e igualmente esta Sala concuerda con lo señalado por el mismo como quiera que la Resolución de manera formal y material desarrolla lo establecido en el Decreto Legislativo 491 de 2000 "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", por lo que se considera procedente el control inmediato de legalidad para el presente caso.

**4. Del alcance del control inmediato de legalidad.** El control inmediato de legalidad reviste unas características, así (i) es un control automático, esto supone que si la autoridad que lo expidió no lo remite, se deberá asumir de oficio el control, (ii) busca garantizar el sistema de pesos y contrapesos en el marco de anormalidad estatal derivada de la declaratoria de un Estado de Excepción, (iii) tiene naturaleza jurisdiccional y (iv) es un control integral en el que el Juez confronta la medida de carácter general con los decretos legislativos proferidos en el marco del Estado de Excepción, con las normas que rigen la forma y fondo de la medida tomada y con criterios de proporcionalidad y necesidad.

En un pronunciamiento reciente, el H. Consejo de Estado reiteró el alcance de este control:

*"Ha destacado, igualmente, las características del control inmediato de legalidad, a saber: (i) **su carácter jurisdiccional**: por lo tanto, la naturaleza del acto que lo decide es una sentencia; (ii) **es inmediato y automático** porque una vez se expide el reglamento por el Gobierno Nacional se debe remitir para ejercer el examen, por lo que no requiere de una demanda formal. De igual forma, ha precisado que la norma debe ejecutarse inmediatamente, pues hasta tanto no se anule, goza de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos y no requiere su publicación en el diario o gaceta oficial para que proceda el control; (iii) **es oficioso**, porque de incumplirse con el deber de envío a esta jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento; (iv) **es autónomo** porque el control se puede realizar antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio y de los decretos legislativos que lo desarrollan; (v) **hace tránsito a cosa juzgada relativa** porque el juez contencioso administrativo, en cada caso, tiene la facultad de fijar los efectos de su pronunciamiento; (vi) **el control es integral***

*dado que es un control oficioso, en el que el juez contencioso administrativo asume el control completo de la norma (competencia para expedir el acto, cumplimiento de requisitos de fondo y forma, conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación y la proporcionalidad)<sup>3</sup> y (vii) **es compatible y/o coexistente** con los cauces procesales ordinarios, por lo que puede ejercerse la acción pública de nulidad contra los actos administrativos que se adopten en desarrollo de los derechos legislativos.”<sup>4</sup>*

De manera reiterada ha señalado el H. Consejo de Estado que el control inmediato de legalidad es integral pero con efectos de cosa juzgada relativa o parcial, es decir, el Juez debe en la sentencia verificar el cumplimiento de los requisitos formales y materiales de las decisiones allí contenidas, desde la competencia, el procedimiento y las normas en que debió fundarse la medida adoptada, no obstante, la cosa juzgada sólo se predicará respecto de las normas que hayan sido analizadas en la sentencia, pudiendo demandarse en nulidad el acto y resolverse de fondo dicha pretensión cuando verse sobre asuntos que no fueron analizados en la providencia.

El primer marco normativo respecto del cual debe compararse el acto objeto de control lo constituyen las normas constitucionales y legales que regulan los Estados de Excepción, que establecen los límites de los mismos.

Del contenido de Ley 137 de 1994 se deriva que: (i) no pueden negarse “*la dignidad humana, de la intimidad, de la libertad de asociación, del derecho al trabajo, del derecho a la educación, de la libertad de expresión y de los demás derechos humanos y libertades fundamentales que no pueden ser suspendidos en ningún Estado de Excepción*” ni las garantías judiciales para hacer efectivos tales derechos, (ii) se pueden limitar derechos siempre que no se altere el núcleo esencial de los mismos, (iii) los motivos de las limitaciones impuestas deben estar justificadas, (iv) las medidas adoptadas deben ser necesarias y proporcionales a lo que se pretende y (v) no pueden incorporarse medidas discriminatorias, sin perjuicio de las acciones afirmativas o de discriminación positiva para proteger sujetos de especial protección constitucional.

El segundo marco normativo para efectuar el control inmediato de legalidad está constituido por las normas específicas relacionadas con las medidas adoptadas, de manera que se cumplan los requisitos formales (competencia y procedimiento), así como los asuntos materiales (normas en que debe fundarse).

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 20 de octubre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00549 (CA), MP. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>4</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SALA ONCE ESPECIAL DE DECISIÓN. Consejera ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO. Bogotá D.C., diecisiete (17) de abril de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01134-00(CA)A



## 5. Marco jurídico específico:

**5.1. De las actuaciones disciplinarias en sede administrativa.** La Ley 734 de 2002, modificada por la Ley 1952 de 2019 –vigente a partir del 1 de julio de 2021- por medio de la cual se expide el Código Único Disciplinario, establece que la titularidad de la potestad disciplinaria se encuentra en cabeza del Estado<sup>5</sup> y que a su vez, la potestad de la acción disciplinaria corresponde a las Oficinas de Control Interno Disciplinario y a todos aquellos funcionarios con potestad disciplinaria, sin perjuicio del control preferente que tiene la Procuraduría General de la Nación y los demás entes de control disciplinario<sup>6</sup>, establecido el procedimiento administrativo para llevar a cabo el respectivo control disciplinario cuando un servidor público incurran en una falta señalada en el respectivo código.

Al respecto, deberá indicarse que la norma tiene como objeto garantizar la función pública, buscando que el servidor público salvaguarde la moralidad pública, transparencia, objetividad, legalidad y demás principios que le son propios a dicha función. Dentro del procedimiento disciplinario deberán garantizarse sus derechos al debido proceso, defensa, contradicción, favorabilidad, dignidad humana y demás garantías constitucionales.

En el marco de lo anteriormente dicho, se tiene que es deber de las autoridades administrativas ante la comisión de una falta disciplinaria ejercer bajo sus competencias el trámite estipulado en la normativa referida. Al respecto ha señalado el Consejo de Estado:

*"La potestad disciplinaria constituye una de las modalidades de los poderes sancionatorios del Estado; en la misma medida, el derecho disciplinario es una modalidad del derecho sancionador, cuya concepción misma, a más de su ejercicio, deben estar orientados a garantizar la materialización de los principios propios del Estado Social de Derecho, el respeto por los derechos y garantías fundamentales, y el logro de los fines esenciales del Estado que establece la Carta Política y justifica la existencia misma de las autoridades. El ejercicio de la potestad disciplinaria del Estado, por tanto, se orienta a asegurar la apropiada gestión de la Administración Pública para que ésta pueda materializar los fines estatales para cuya consecución fue creada. De allí que el derecho disciplinario, según ha explicado la Corte Constitucional, "busca entonces la buena marcha y el buen nombre de la administración pública y por ello sus normas se orientan a exigir (...) a los servidores públicos un determinado comportamiento en el ejercicio de sus funciones". Por ello ha precisado la jurisprudencia, que el derecho disciplinario (...) está integrado por todas aquellas normas mediante las cuales se exige a los servidores públicos un determinado comportamiento en el ejercicio de sus funciones, independientemente de cual sea el órgano o la rama a la que*

---

<sup>5</sup> Artículo 1

<sup>6</sup> Artículo 2

*pertenezcan'. Existen dos grandes ámbitos de ejercicio de la potestad disciplinaria: el ámbito interno de la propia Administración Pública, y el ámbito externo del control preferente por la Procuraduría General de la Nación. El ámbito natural y originario de la potestad disciplinaria es, evidentemente, el interno, puesto que se trata de una potestad implícita en la definición misma del aparato administrativo estatal diseñado por el Constituyente. Ahora bien, el ámbito externo –y excepcional- es el del organismo autónomo establecido por la Carta Política para cumplir con esta trascendente función”*

**5.2. De la suspensión de términos en materia administrativa dispuesta en el Decreto Legislativo 491 de 2020.** El Decreto Legislativo No. 491 de 2020 expedido en marco del Estado de Emergencia Social y Económica, *“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”* estableció la suspensión de términos en los siguientes términos:

*“Artículo 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas 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 reanudarán 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”*

**6. Del caso concreto.** En el caso bajo análisis, luego de verificarse la procedencia del control inmediato de legalidad, le corresponde a la Sala Plena determinar la legalidad de la Resolución No. GG-78 de 2020 proferido por el Gerente General de la Empresa de Desarrollo Urbano-EDU por medio del cual se suspenden los términos en las actuaciones administrativas que adelanta la entidad. En efecto, dicha Resolución establece (i) suspender los términos de las actuaciones administrativas de carácter disciplinario en el estado en que se encontraran (ii) la reanudación de los términos al día siguiente hábil

---

<sup>7</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN SEGUNDA SUBSECCIÓN B Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN (E, Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00902-00(2746-12)

de la superación de la emergencia sanitaria y (iii) la suspensión de los términos de caducidad, prescripción o firmeza que regula la ley hasta que dure la señalada emergencia.

### **6.1 De los límites constitucionales y legales en los Estados de Excepción.**

Como se expuso en el marco jurídico, el primer control que debe efectuarse al acto está relacionado con los límites constitucionales y legales de los Estados de Excepción, esto es, que las disposiciones del acto no afecten el núcleo esencial de derechos fundamentales. Del contenido del acto se encuentra que el mismo no está negando derechos como la dignidad humana, la intimidad, la libertad de asociación, el derecho al trabajo, el derecho a la educación, la libertad de expresión o algún otro derecho fundamental, no está limitando las garantías judiciales y no incorpora medidas discriminatorias, al contrario, protege el debido proceso del sujeto disciplinable y el buen recaudo de la prueba para la verdad formal y material respecto al proceso disciplinario, lo que constituye una garantía esencial del investigado.

Ahora, frente a la necesidad y proporcionalidad de la medida de carácter general en relación con lo pretendido, la Sala estima que las razones expuestas por la Empresa de Desarrollo Urbano-EDU, son claras, coherentes y precisas para el objeto buscado.

Como se expuso en acápites anteriores, el Decreto 491 de 2020 adoptó medidas de urgencias para efectos de **garantizar la atención y prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y particulares que ejerzan funciones públicas**, así como tomar las medidas necesarias para la protección de los empleados y contratistas, situación que de entrada teniendo en consideración las características de este contexto dada la rápida propagación de la enfermedad y las condiciones de bienestar de la sociedad justifican la suspensión hasta la duración de la emergencia de los procedimientos y actuaciones administrativas porque con las mismas se prevé el distanciamiento social, motivación expresa además consagrada en el Decreto 417 de 2020 por medio del cual se declaró el "*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días*", indicando al respecto:

*"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» (Subraya la Sala). «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***”(Negrillas fuera del texto)

En efecto, el acto administrativo objeto de control estableció en su motivación que:

*"Que el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 se expide por el Gobierno Nacional con el objeto de tomar medidas en materia de prestación de servicios a cargo de las entidades y organismos del Estado, con la finalidad de "prevenir la propagación de la pandemia mediante el distanciamiento social, flexibilizando la prestación del servicio de forma presencial y estableciendo mecanismos de atención mediante la utilización de medios digitales y del uso y aprovechamiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones, de manera que se evite el contacto entre los servidores públicos y los ciudadanos, sin que ello afecte la continuidad y efectividad del servicio".*

De esta manera, se evidencia una correspondencia entre el objetivo buscado con la declaratoria del Estado de Excepción y la suspensión de términos en materia disciplinaria decretada. Pero además, la medida adoptada es una medida proporcional y ajustada a los mecanismos establecidos en el Decreto Legislativo 491 de 2020 que determinó la procedencia de la suspensión de términos durante el estado de emergencia sanitaria, así:

***"Artículo 6. Suspensión de términos de las actuaciones administrativas 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 reanudarán 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"*

Por las razones anotadas, concluye la Sala que la medida adoptada se ajusta al marco jurídico que regula y limita los Estados de Excepción, y en particular los Decretos Legislativos 417 y 491 de 2020.

## **6.2 De los requisitos formales y materiales específicos de la medida adoptada.**

Como se expuso en el marco jurídico, la segunda fase de control debe agotarse en relación con los requisitos formales y materiales específicos de la medida adoptada, de cara a las normas que dicha medida deba observar.

Al respecto, formalmente se evidencia que el acto administrativo está plenamente identificado, motivado y contiene las medidas adoptadas, fue proferido con competencia, esto es, fue proferido – y suscrito - por el Gerente General de la Empresa de Desarrollo Urbano-EDU, esto es, por el representante legal de la entidad<sup>8</sup> y quien tiene legitimación para expedir actos administrativos dentro de la respectiva entidad, tal como fue señalado en la parte considerativa del acto administrativo enjuiciado, así:

*"Que por medio de la RESOLUCIÓN N° 543 del VEINTIOCHO (28) DE DICIEMBRE DE DOS MIL DIECISIETE (2017) "POR MEDIO DE LA CUAL SE CONFORMA Y SE ASIGNA FORMALMENTE FUNCIONES AL GRUPO DE TRABAJO DE CONTROL INTERNO DISCIPLINARIO DE LA EMPRESA DE DESARROLLO URBANO – EDU", el Gerente General de la Empresa de Desarrollo Urbano – EDU, en uso de sus facultades constitucionales y legales, y en especial las conferidas por la Ley 489 de 1998 y 734 de 2002, creó y organizó el Grupo de Trabajo de Control Disciplinario Interno adscrito a la Secretaría General de la Empresa de Desarrollo Urbano – EDU con carácter permanente."*

De igual forma, el acto proferido cumple con los requisitos materiales, en la medida, que se dictó con la única finalidad de evitar que aquellos sujetos procesales de la acción disciplinaria, así como los servidores públicos, se expongan al contagio y pongan así en riesgo sus vidas, por lo cual es evidente que lo dispuesto en la resolución controlada se circunscribe a la competencia del Gerente General de la entidad.

Pero además debe señalarse que del contenido de las medidas adoptadas no se evidencia un desconocimiento de las normas superiores de rango constitucional o legal, se promueve la prevalencia los derechos constitucionales a la vida e integridad, la salud, pero además al debido proceso, derecho de defensa y contradicción, así como el debido recaudo de la prueba de los sujetos del proceso disciplinario. Aunque en principio las autoridades no ostentan la posibilidad de suspender términos, salvo en virtud de la ley, precisamente el Decreto Legislativo 491 de 2020, con fuerza de ley, habilita esa suspensión.

Para la Sala es claro entonces que la medida de suspensión de términos determinada por la EDU no vulnera norma alguna como quiera que corresponde a actividades de imposible realización ante las medidas de distanciamiento necesarias para conjurar la crisis sanitaria impidiendo el contagio del virus de manera masiva.

Efectuado el control en relación con el marco jurídico específico, tampoco se evidencia vulneración alguna en relación con las normas superiores que el mismo debía acatar, advirtiéndose igualmente que dicho acto acata la temporalidad de la medida dispuesta en

---

<sup>8</sup> Decreto 0022 del 8 de enero de 2020 "Por medio del cual se hace un nombramiento ordinario", y posesionado por Acta No 053 del 08 de enero de 2020

el Decreto Legislativo en tanto en el mismo se señala que la suspensión es procedente hasta la terminación de la emergencia sanitaria. Ahora bien, no sucede lo mismo en relación con la expresión final contenida en el artículo tercero del precitado decreto objeto de control en la que se indica "*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*" en razón a que considera esta Sala que las autoridades administrativas no pueden suspender los términos judiciales pues esto es competencia exclusiva del legislador<sup>9</sup> y bajo esta consideración se anulará dicho aparte.

Por las razones anotadas, la Sala procederá a declarar la legalidad parcial de la Resolución No. GG-78 de 2020 proferida por el Gerente General de la Empresa de Desarrollo Urbano-EDU, y declarará la nulidad del aparte relativo a la suspensión de términos de caducidad, prescripción o firmeza.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA PLENA**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley;

#### **FALLA:**

**PRIMERO: DECLARAR LA LEGALIDAD PARCIAL** de la Resolución GG-78 del 2 de abril de 2020 expedido por el Gerente General de la Empresa de Desarrollo Urbano-EDU.

**SEGUNDO: DECLARAR LA NULIDAD PARCIAL** del artículo 3, en específico, de la expresión "*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*", de conformidad con lo expuesto.

#### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Esta providencia se estudió y aprobó en Sala Plena del dos (2) de julio de dos mil veinte (2020), como consta en acta de la fecha.

#### **LOS MAGISTRADOS**

---

<sup>9</sup> La ponente se aparta de esta decisión como quiera que considera que la Empresa de Desarrollo Urbano si tiene competencia para hacerlo bajo el entendido de que se trata de asuntos administrativos y no judiciales.

**YOLANDA OBANDO MONTES  
SALVAMENTO PARCIAL**

**JAIRO JIMÉNEZ ARISTIZÁBAL**

**ANDREW JULIÁN MARTÍNEZ MARTÍNEZ**

**GONZALO J. ZAMBRANO VELANDIA**

**LILIANA PATRICIA NAVARRO GIRALDO**

**RAFAEL DARÍO RESTREPO QUIJANO**

**SUSANA NELLY ACOSTA PRADA**  
*NO PUDO VOTAR POR PROBLEMAS TÉCNICOS*

**JHON JAIRO ALZATE LÓPEZ**

**JORGE LEÓN ARANGO FRANCO**

**ADRIANA BERNAL VÉLEZ**

**ALVARO CRUZ RIAÑO**

**JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ**

**GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA**  
*NO PUDO VOTAR POR PROBLEMAS TÉCNICOS*

**BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ**

**DANIEL MONTERO BETANCUR**

**02**