



**SALA PLENA**

**MAGISTRADO PONENTE: JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ**

**Medellín, dos (02) de julio de dos mil veinte (2.020)**

**REFERENCIA: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
RESOLUCIÓN N° GG81 DEL 3 DE ABRIL DE 2020**  
**SOLICITANTE: EMPRESA DE DESARROLLO URBANO-EDU.**  
**RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01299-00**  
**INSTANCIA: ÚNICA**

**SENTENCIA No. SPO - 064**

**TEMA:** Control inmediato de legalidad – Decretos expedidos en estado de emergencia. Suspensión de términos en actuaciones administrativas. Declara la legalidad parcial de la Resolución.

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Antioquia a realizar el control de legalidad de la Resolución GG-81 del tres (3) de abril de dos mil veinte (2020) "POR MEDIO DE LA CUAL SE SUSPENDEN TÉRMINOS EN LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS ADELANTADAS POR LA EDU CON EL FIN DE EFECTUAR LA DECLARATORIA DEL SINIESTRO POR INCUMPLIMIENTO", expedida por el gerente general de la empresa de desarrollo urbano -EDU- y remitido por él a esta corporación, previos los siguientes,

**ANTECEDENTES**

La mencionada Resolución fue remitida por la autoridad descentralizada municipal mediante el correo electrónico de la Secretaría General de esta Corporación el 29 de abril de 2020, para efectos del control inmediato de legalidad; correspondiendo al Despacho del Magistrado ponente sustanciar el trámite respectivo; conforme a lo dispuesto en el artículo 185 de la ley 1437 de 2011.

REFERENCIA: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD RESOLUCIÓN N° GG81 DEL 3 DE ABRIL DE 2020  
SOLICITANTE: EMPRESA DE DESARROLLO URBANO-EDU  
RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01299-00  
INSTANCIA: ÚNICA

De conformidad con el trámite señalado, mediante auto del 30 de abril de 2020 se dispuso avocar conocimiento de dicha resolución y fijar un aviso en la Secretaría de la Corporación por el término de diez (10) días para que los ciudadanos interesados intervinieran. Posteriormente, se dio traslado al Ministerio Público para que presentara su concepto.

### **INTERVENCIONES.**

El **Secretario General de la EMPRESA DE DESARROLLO URBANO -EDU**, oportunamente y mediante apoderado judicial, allegó intervención solicitando que se deje incólume la Resolución GG-81 del 3 de abril de 2020 por encontrarse conforme a la Constitución y a la Ley.

Que mediante la RESOLUCIÓN JD N° 03 del 23 DE MARZO DE 2018 "POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL MANUAL DE CONTRATACIÓN DE LA EMPRESA DE DESARROLLO URBANO -EDU", la Junta Directiva en uso de sus atribuciones legales, en especial las conferidas por la Ley 489 de 1998, Ley 1150 de 2007, Ley 1474 de 2011, Decreto 1082 de 2015, Decreto Municipal 158 de 2002 y 883 de 2015, estableció en su artículo 42 el procedimiento a seguir en caso de la ocurrencia de un siniestro.

Que este trámite implica el inicio de actuaciones administrativas en las cuales debe prevalecer el respeto al debido proceso, contradicción y defensa, en los términos ordenados por el artículo 29 de la Constitución Política.

Indicó que es importante tener presente que la EDU, es una Empresa Industrial y Comercial del Estado del nivel municipal, adscrita al Municipio de Medellín, creada por medio del Decreto 1215 del 03 de diciembre del 1993, cuyos estatutos se encuentran contemplados en el Decreto 158 de 2002.

Que la Ley 489 del 29 de diciembre de 1998, contempló en el artículo 68 que las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, hacen parte de las entidades descentralizadas del Estado, y de conformidad con el artículo 88 de la misma Ley, la dirección y administración de estas entidades se encuentran a cargo de una Junta Directiva y de un Gerente.

REFERENCIA: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD RESOLUCIÓN N° GG81 DEL 3 DE ABRIL DE 2020  
SOLICITANTE: EMPRESA DE DESARROLLO URBANO-EDU  
RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01299-00  
INSTANCIA: ÚNICA

Que en los estatutos de la Empresa de Desarrollo Urbano EDU-, se estableció en el artículo 12, las funciones del Gerente General, dentro de las que se encuentran las contempladas en su literal, a saber: "C) Expedir y ejecutar los actos que sean de su competencia".

Que la resolución aquí estudiada, fue expedida por el Gerente General de la EDU, funcionario a quien le asiste la competencia para expedir actos administrativos de conformidad con la Resolución N° JD 02 del 2 de octubre de 2017 expedida por la Junta Directiva de la Empresa de Desarrollo Urbano. Que los efectos jurídicos se circunscriben al tiempo de duración de la emergencia nacional y efectos del Decreto 491 de 2020 y que, en general, el acto administrativo no adolece de ninguno de los vicios de nulidad descritos en el inciso segundo del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

### **Concepto del Ministerio Público.**

A su turno, la señora Procuradora 112 Judicial II Administrativa, presentó concepto de fondo sobre el asunto, solicitando se declare la legalidad del Decreto objeto de control y como fundamento de ello expresó que dicho acto contiene la motivación sobre la necesidad de la adopción de la medida; que existe relación entre los hechos que motivaron la expedición de la Resolución y la necesidad de las medidas que en él se adoptan, en tanto estas, son tendientes a garantizar el debido proceso y el debido recurso probatorio en las actuaciones administrativas respecto de declaratoria del siniestro por incumplimiento en los contratos.

Que en su criterio, se satisface el requisito de conexidad ya que las medidas adoptadas guardan relación directa con los efectos que pretende conjurar el Decreto, medidas necesarias de adoptar por cuanto las restricciones de movilidad o circulación en el territorio nacional no permiten la presencia o acceso a las entidades, para la intervención y trámite ante las actuaciones administrativas, garantizando así el derecho al debido proceso de quienes deban adelantarlos, y garantizando además el recaudo probatorio en las actuaciones administrativas adelantadas por la entidad con ocasión de la declaratoria de siniestro por incumplimiento.

REFERENCIA: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD RESOLUCIÓN N° GG81 DEL 3 DE ABRIL DE 2020  
SOLICITANTE: EMPRESA DE DESARROLLO URBANO-EDU  
RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01299-00  
INSTANCIA: ÚNICA

Concluye que, con la expedición de la Resolución GG 81 de 2020 expedida por la Gerencia General de la Empresa Desarrollo Urbano EDU, se adoptaron medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa, por autoridad del orden territorial, como desarrollo del decreto legislativo durante el estado de excepción, particularmente los Decretos 417 y 491 de 2020, con posterioridad el 491 dando cumplimiento a los requisitos de competencia, de forma y de fondo, conexidad entre la medida y las causas que la originaron, proporcionalidad, transitoriedad y conformidad con el ordenamiento jurídico.

### **CONSIDERACIONES DE LA SALA.**

El artículo 1º de la Constitución Política establece que Colombia es un Estado Social de Derecho, por lo tanto, en todo el ordenamiento jurídico se proyectan, los derechos, valores y principios que lo fundamentan; entre ellos, el principio de legalidad, con base en el cual las actuaciones del Estado están sometidas obligatoriamente a los mandatos legales y constitucionales o de manera más general en normas preestablecidas.

Así lo ha entendido la Corte Constitucional:

“En Colombia el principio de legalidad ha sido entendido como una expresión de racionalización del ejercicio del poder, esto es, como el sometimiento de las actuaciones de quienes desempeñan funciones públicas a norma previa y expresa que las faculten. Dicho principio está formulado de manera expresa en la Carta Política, y se deduce inequívocamente de ciertos preceptos.

Así las cosas, encontramos que el artículo 1 constitucional señala que Colombia es un Estado Social de Derecho, lo cual conlleva necesariamente la vigencia del principio de legalidad, como la necesaria adecuación de la actividad del Estado al derecho, a los preceptos jurídicos y de manera preferente a los que tienen una vinculación más directa con el principio democrático, como es el caso de la ley.

En el mismo sentido, se encuentra el artículo 6 de la Constitución Política que, al referirse a la responsabilidad de los servidores públicos aporta mayores datos sobre el principio de legalidad, [...] Dicha disposición establece la vinculación positiva de los servidores públicos a la Constitución y la ley, en tanto se determina que en el Estado colombiano rige un

REFERENCIA: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD RESOLUCIÓN N° GG81 DEL 3 DE ABRIL DE 2020  
SOLICITANTE: EMPRESA DE DESARROLLO URBANO-EDU  
RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01299-00  
INSTANCIA: ÚNICA

sistema de responsabilidad que impide a sus funcionarios actuar si no es con fundamento en dichos mandatos"<sup>1</sup>.

Dicho principio no se agota en el sometimiento de la actuación al derecho, pues va de la mano de lo que se conoce como presunción de legalidad y que consiste, en que la actuación no solo debe estar ajustada a derecho, sino que, además, se presume, por seguridad jurídica y en procura de la convivencia pacífica, que así es y por tal razón obliga a sus destinatarios.

Para el caso de los *actos administrativos*, esta característica tiene fundamento legal en el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011, que prescribe: "Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar".

Sin embargo, en algunos casos debido a la importancia, la sensibilidad y las implicaciones de las materias que la norma regula, el constituyente o el legislador previeron mecanismos especiales para su revisión, que rompen con la lógica de la jurisdicción rogada, e incluso, de la presunción de legalidad o constitucionalidad.

En efecto, hay algunas leyes a las que el constituyente no les presume su conformidad con el ordenamiento jurídico y no autoriza su vigencia hasta tanto no se haya verificado su concordancia con la constitución, como es el caso de las leyes estatutarias y las aprobatorias de tratados internacionales y es lo que se conoce como control previo y automático.

En otros casos, como el de los Estados de Excepción, ese control no es previo, pero si automático, es decir, qué si bien las normas se presumen constitucionales o legales y pueden entrar en vigencia, el Constituyente o el Legislador establecen que sean controladas de manera obligatoria y sin necesidad de que contra ellas se ejerza el derecho de acción.

---

<sup>1</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-028 de 2006. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

REFERENCIA: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD RESOLUCIÓN N° GG81 DEL 3 DE ABRIL DE 2020  
SOLICITANTE: EMPRESA DE DESARROLLO URBANO-EDU  
RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01299-00  
INSTANCIA: ÚNICA

Así se ha referido la Corte Constitucional respecto al tema de los Estados de Excepción y al control de los actos proferidos al amparo de estos:

*"71. El derecho constitucional de excepción pretende dotar al ejecutivo de los poderes necesarios para conjurar diversos tipos de amenazas que se ciernen sobre el Estado y reviste tres modalidades diferentes: la guerra exterior (art. 212 superior); la conmoción interior (art. 213 superior) y la emergencia económica, social y ecológica, o la grave calamidad pública (art. 215 superior). Ya que la finalidad última de estas figuras es preservar el Estado Social de Derecho, el ejecutivo no sólo debe enfrentar los riesgos que dan lugar a la declaratoria de alguno de estos estados, también tiene el imperativo de mantener los contenidos fundamentales de la Carta.*

*Los límites a la función legislativa temporal del poder ejecutivo se ejercen por medio del control político (arts 114, 174 y 178 superiores) y del control jurisdiccional constitucional de carácter formal y material (241-7 superior). Estos se fundamentan en la idea básica del Estado Social de derecho según la cual si toda actuación de cualquier autoridad tiene control y límites, con mayor razón debe tenerlos el Presidente de la República en el derecho constitucional de excepción. Como consecuencia de esta concepción, las facultades legislativas del presidente son de estricta interpretación y de aplicación restrictiva debido a la alteración institucional que les da origen y que las hace posibles. En ese orden de ideas, no pueden existir actos omnímodos a pesar de la gravedad o la urgencia de aquellos fenómenos que el ejecutivo debe enfrentar. De hecho, la necesidad de mantener el marco general de la estructuración del Estado lleva a que las actuaciones de excepción sean restringidas por su objeto y fines para prevenir los posibles abusos que podrían generarse. La reiterada jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido que la imposición de límites al ejecutivo cuando obra como legislador de excepción no sólo se relaciona con la idea de sujeción a la Constitución, sino que tiene un impacto directo en la legitimidad de las medidas adoptadas.*

*72. Con base en estos fundamentos es posible entender el alcance del control de estos dispositivos excepcionales. Aunque siempre existe la posibilidad de un control político, el control jurídico tiene rasgos propios. Efectivamente, se caracteriza por no ser un simple ritualismo, pues el análisis material es la única manera de asegurar la integridad y supremacía de la Constitución y, con ella de algunos de sus valores más importantes. La sentencia C-135 de 2009, se refirió al alcance y rasgos distintivos de este control en los siguientes términos:*

*"Esta Corporación ha resaltado que el control jurídico no depende de la voluntad del órgano de control, pues la Constitución Política impone a la Corte Constitucional el deber de pronunciarse de manera automática (...) control integral porque que se verifica que los decretos examinados reúnan los requisitos formales y materiales señalados por los preceptos constitucionales"*

*(...)*

*75. La valoración de las facultades extraordinarias para que el ejecutivo legisle y el cambio en las condiciones propias de la legislación ordinaria pueden y deben considerar las condiciones de un contexto de búsqueda de la paz a través de mecanismos transicionales. En ese orden de ideas, se trata de una situación de excepción –la transición– que acude a un régimen también excepcional –la alteración institucional del Estado de manera temporal– a fin de responder a las necesidades de la búsqueda de la paz. Entender el carácter doblemente extraordinario de este tipo*

REFERENCIA: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD RESOLUCIÓN N° GG81 DEL 3 DE ABRIL DE 2020  
SOLICITANTE: EMPRESA DE DESARROLLO URBANO-EDU  
RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01299-00  
INSTANCIA: ÚNICA

*de mecanismos es fundamental, pues los dilemas que deben ser afrontados habilitan al Estado a adoptar decisiones complejas que distan de la unanimidad y que propenden por mayores niveles de democratización a través de la búsqueda de la paz”.*<sup>2</sup>

## **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.**

En cuanto a los actos administrativos existe, de igual forma, un control automático, regulado en el artículo 20 de la Ley 137 1994, norma que fue reproducida en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011:

**“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.”

La Corte Constitucional se pronunció sobre la exequibilidad del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, señalando que, el control inmediato de legalidad *“constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”*<sup>3</sup>.

Por su parte, la Sala Plena del Consejo de Estado ha señalado que, para que proceda el control inmediato de legalidad, deben concurrir los siguientes presupuestos de forma:

1. *Que se trate de un acto de contenido general.*
2. *Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa,*  
y
3. *Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción”*<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Sentencia C-160 DE 2017

<sup>3</sup> Sentencia C-179 de 13 de abril de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 31 de mayo de 2011, C.P. Gerardo Arenas Monsalve, radicado No. 11001-03-15-000-2010-00388-00, citando sentencia del 2 de noviembre de 1999; C P: Carlos Arturo Orjuela Góngora; Radicación número: CA- 037.

REFERENCIA: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD RESOLUCIÓN N° GG81 DEL 3 DE ABRIL DE 2020  
SOLICITANTE: EMPRESA DE DESARROLLO URBANO-EDU  
RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01299-00  
INSTANCIA: ÚNICA

De acuerdo con esto, el control operará siempre que sea un acto administrativo de carácter general, que desarrolle los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción, es decir, los que adopten las medidas previstas en ellos, permitiendo implementar las soluciones legales para conjurar la crisis. Al respecto, el Consejo de Estado explicó, en diversas ocasiones, las características atribuibles a este control, señalando que se trata de:

*i) Un proceso judicial*, pues de acuerdo con la competencia asignada a la jurisdicción es decidir sobre la legalidad del mismo, resolviendo por medio de una sentencia judicial<sup>5</sup>.

*ii) Automático*, pues el Gobierno debe remitirlo a la jurisdicción para realizar el respectivo examen de legalidad<sup>6</sup>. Por ello, constituye un relajamiento al principio de justicia rogada, ya que se prescinde de la acción y de los criterios o argumentos que sustenten la ilegalidad; por el contrario, se conoce de forma oficiosa.

*iii) Integral* pues al no operar por vía de acción, resulta imperante que el juez controle completamente la norma<sup>7</sup>.

Igualmente, la Corporación menciona que, el control es *inmediato* porque no se requiere de una demanda para que el juez lo conozca, expresando que: "Por el contrario, la jurisdicción aprehende el acto, para controlarlo, aún contra la voluntad de quien la expide, y sin limitación en cuanto a la legitimación por activa o por pasiva, ya que quien ordena hacer el control es una ley misma, no una demanda formal"<sup>8</sup>.

Además, indica que no impide la ejecución de la norma, pues mantiene la presunción de legalidad ya mencionada y, para que proceda el control no es requisito que se encuentre publicado en el diario o gaceta oficial, pues lo

---

<sup>5</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 16 de junio de 2009. Rad: 2009-00305-00 (CA). C.P. Enrique Gil Botero.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid.*



REFERENCIA: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD RESOLUCIÓN N° GG81 DEL 3 DE ABRIL DE 2020  
SOLICITANTE: EMPRESA DE DESARROLLO URBANO-EDU  
RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01299-00  
INSTANCIA: ÚNICA

controlable es su expedición, no que produzca efectos<sup>9</sup>. También, señaló que:

"Desde luego que esta característica implica, adicionalmente, una carga especial para la justicia, pues es ella quien, con su conocimiento técnico, debe construir los supuestos de derecho que sirven para realizar el análisis. En otras palabras, la carga de las razones o fundamentos de derecho con los cuales se analiza el acto son del resorte de la jurisdicción, como una especie de garantía máxima de la legalidad y la constitucionalidad de las actuaciones del Gobierno, en un estado tan extraordinario, como son los de excepción"<sup>10</sup>.

Por último, se expresó que esta acción es compatible con las acciones ordinarias de nulidad del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, es decir, que pueden interponerse con posterioridad a que la jurisdicción decida sobre el control inmediato de legalidad, entendiéndose que de allí se deriva una *cosa juzgada relativa*, en palabras del Consejo de Estado: "Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia"<sup>11</sup>.

Lo anterior cobra total sentido, al entender que, el carácter integral del control inmediato de legalidad, no significa que el juez está obligado a revisar todo el ordenamiento jurídico, pues ello constituiría una tarea inabarcable por su complejidad. Por esta razón se ha dicho que, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto. En este sentido, ha dicho el Consejo de Estado:

*"En efecto, el carácter integral del control no obliga a la Sala a realizar el estudio de validez del decreto confrontándolo con todo el universo jurídico. Esta Corporación ha sido reiterativa en señalar "que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, parágrafo), porque no es lo mismo revisar una*

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> *Ibid.*

<sup>11</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 23 de noviembre de 2010. Rad: 2010-00196-00, C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

REFERENCIA: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD RESOLUCIÓN N° GG81 DEL 3 DE ABRIL DE 2020  
SOLICITANTE: EMPRESA DE DESARROLLO URBANO-EDU  
RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01299-00  
INSTANCIA: ÚNICA

*norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al "resto del ordenamiento jurídico". Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que, al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.*"<sup>12</sup> (Negrillas de la Sala)

De tal manera que dicho control es diferente al que corresponde a la Corte Constitucional respecto de los Decretos legislativos y debe hacerse frente a las normas superiores que permiten la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la ley que regula los mismos (Ley 137 de 1994) y los decretos legislativos en que se fundamenta la disposición.

Así, su fin último, es establecer si las decisiones tienen relación con el Estado de excepción y el decreto que lo adoptó, es decir, que debe haber una relación directa de medio a fin entre las causas que generaron el estado de excepción y las medidas adoptadas, pues estas deben estar encaminadas a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. (Ley 137 de 1994, artículo 10)

En otras palabras, el control establecido en la ley estatutaria 137 de 1994, "Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia" se encamina al mantenimiento de la vigencia del Estado de Derecho, conforme a lo dispuesto en el artículo 7 y busca que, las limitaciones a los derechos constitucionales sean las estrictamente necesarias, respetándose el núcleo esencial de los mismos; de tal manera que las facultades otorgadas por el Estado de Excepción deben ser ejercidas, atendiendo a los principios de finalidad, necesidad y proporcionalidad, (Artículos 9, 11, 12, 13)

Con base en el anterior marco normativo y jurisprudencial, se procede a desarrollar el caso concreto, teniendo como problema jurídico, determinar si el acto, se encuentra ajustado al orden jurídico vigente al momento de su expedición.

---

<sup>12</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Mayo 24 de 2016. Radicación núm.: 11001 03 15 0002015 02578-00. Proceso: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. (Decreto Reglamentario 1814 de 14 de septiembre de 2015, expedido por el Presidente de la República con la Ministra de Relaciones Exteriores.)

REFERENCIA: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD RESOLUCIÓN N° GG81 DEL 3 DE ABRIL DE 2020  
SOLICITANTE: EMPRESA DE DESARROLLO URBANO-EDU  
RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01299-00  
INSTANCIA: ÚNICA

## **El caso concreto**

Debe pronunciarse el Tribunal sobre la legalidad de la Resolución No GG -81 del 3 de abril de 2020, cuyo contenido es el siguiente:

### **"RESOLUCIÓN No GG -81 (3 DE ABRIL DE 2020)**

*"POR MEDIO DE LA CUAL SE SUSPENDEN TÉRMINOS EN LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS ADELANTADAS POR LA EDU CON EL FIN DE EFECTUAR LA DECLARATORIA DEL SINIESTRO POR INCUMPLIMIENTO"*

*EL GERENTE GENERAL DE LA EMPRESA DE DESARROLLO URBANO -EDU-*

*Actuando en virtud del 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; en uso de sus facultades legales en especial las otorgadas por el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020 "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"*

### **CONSIDERANDO**

**1.** *Que por medio de la RESOLUCIÓN JD N° 03 del VEINTITRÉS (23) DE MARZO DE 2018 "POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL MANUAL DE CONTRATACIÓN DE LA EMPRESA DE DESARROLLO URBANO -EDU", la Junta Directiva en uso de sus atribuciones legales, en especial las conferidas por la Ley 489 de 1998, Ley 1150 de 2007, Ley 1474 de 2011, Decreto 1082 de 2015, Decreto Municipal 158 de 2002 y 883 de 2015, aprueba el Manual de Contratación de la Entidad y establece en su artículo 42 lo siguiente:*

*"...*

**ARTÍCULO 42. SINIESTROS.** *En caso de ocurrencia de siniestros, la Empresa de Desarrollo Urbano -EDU, realizará la correspondiente reclamación frente a la entidad aseguradora de conformidad a las normas comerciales.*

*El procedimiento para identificar la ocurrencia del siniestro de los amparos de las garantías otorgadas en virtud del contrato será el siguiente:*

*Evidenciada una posible situación que configure la existencia de un posible el siniestro, la dependencia interesada en el contrato deberá llevar el tema a Comité de Contratación para que éste recomiende el inicio de los trámites correspondientes.*

*..."*

**2.** *Que los trámites a los cuales se refiere el precitado artículo implican el inicio de actuaciones administrativas en los cuales debe prevalecer el respecto al debido proceso, contradicción y defensa, en los términos ordenados por el artículo 29 de la Constitución Política.*

REFERENCIA: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD RESOLUCIÓN N° GG81 DEL 3 DE ABRIL DE 2020  
SOLICITANTE: EMPRESA DE DESARROLLO URBANO-EDU  
RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01299-00  
INSTANCIA: ÚNICA

**3. Que el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020** declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de "conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19", para lo cual estableció como una de sus finalidades "limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, para lo cual 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, siendo necesario igualmente la expedición de normas que habiliten estas actuaciones mediante la utilización de medios tecnológicos".

**4. Que el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020** impartió instrucciones para el mantenimiento del orden público, preservar la salud y la vida de los colombianos ordenando el "aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.", exceptuando de dicha medida, entre otros, a aquellos servidores públicos y contratistas cuyas actividades sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del coronavirus y para garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.

**5. 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".

Igualmente establece que "... se debe garantizar la atención a los administrados y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales mediante el uso de medios tecnológicos y de telecomunicación sin afectar los servicios que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garanticen el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado".

**6. Que el precitado Decreto establece en su artículo sexto lo siguiente:**

**"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

REFERENCIA: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD RESOLUCIÓN N° GG81 DEL 3 DE ABRIL DE 2020  
SOLICITANTE: EMPRESA DE DESARROLLO URBANO-EDU  
RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01299-00  
INSTANCIA: ÚNICA

*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.*

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

*Parágrafo 2. Los Fondos Cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios, que manejen recursos de seguridad social y que sean administrados a través de contratos fiduciarios, podrán suspender los términos en el marco señalado en el presente artículo. Durante el tiempo que dure la suspensión no correrán los términos establecidos en la normatividad vigente para la atención de las prestaciones y en consecuencia no se causarán intereses de mora.*

*Parágrafo 3. La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales". (Subrayado fuera de texto original)*

**7.** *Que en atención a lo dispuesto en el artículo sexto del Decreto 491 de 2020, mediante **CIRCULAR N°12 DEL 02 DE ABRIL DE 2020** se procedió en la Empresa de Desarrollo Urbano EDU, a brindar orientación respecto de los temas allí dispuestos, y específicamente en materia de SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS O JURISDICCIONALES EN SEDE ADMINISTRATIVA, se determinó lo siguiente:*

## **1.2 "ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA DE CONTRATACIÓN**

**1.2.1 En las actuaciones administrativas adelantadas por la EDU con el fin de efectuar la declaratoria del siniestro por incumplimiento** *existen actividades propias del proceso que requieren necesariamente contacto físico como son la celebración de la audiencia adelantada de conformidad con el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, toda vez que en la misma se debe llevar a cabo la práctica de pruebas, que pueden ser de carácter testimonial, declaratoria de parte, peritaje, exhibición de documentos, inspecciones oculares, entre otros, que necesariamente se verán impactadas como consecuencia de las decisiones adoptadas por el Gobierno Nacional, Departamental y Municipal en relación a la prevención de la propagación del Covid-19, lo cual necesariamente afecta el desarrollo de los cronogramas del proceso.*

*Por lo anterior será necesario vía acto administrativo suspender los términos de estos procesos con los efectos establecidos en el Decreto N° 491 de 2020, en la etapa que se encuentren".*

*Por las anteriores consideraciones,*

REFERENCIA: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD RESOLUCIÓN N° GG81 DEL 3 DE ABRIL DE 2020  
SOLICITANTE: EMPRESA DE DESARROLLO URBANO-EDU  
RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01299-00  
INSTANCIA: ÚNICA

### **RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO:** *Suspender los términos de las **ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS ADELANTADAS POR LA EDU CON EL FIN DE EFECTUAR LA DECLARATORIA DEL SINIESTRO POR INCUMPLIMIENTO** 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 Operador jurídico.*

**ARTÍCULO SEGUNDO:** *Los términos de las actuaciones administrativas de adelantadas por la EDU con el fin de efectuar la declaratoria del siniestro por incumplimiento 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."*

Observa la Sala que, mediante la Resolución analizada, el Gerente General de la Empresa de Desarrollo Urbano –EDU–, ordenó suspender los términos en las actuaciones administrativas adelantadas por la entidad con el fin de efectuar la declaratoria del siniestro por incumplimiento, fundamentado en el Decreto 417 de 2020 por medio del cual se declaró el estado de emergencia económica a nivel nacional y el decreto legislativo 491 de marzo 28 de 2020 que reguló la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas.

Están dados entonces los presupuestos para el control inmediato de legalidad sobre el acto administrativo, pues el manual de contratación de la entidad es una norma de **carácter general y la Resolución aquí analizada, que suspende los términos que trae ese manual es igualmente una norma de carácter general y fue expedida por el Gerente de la EDU ejerciendo la función administrativa y como desarrollo del Decreto 491 del 28 de marzo de 2020.**

Adentrándonos en el asunto, encontramos que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros y teniendo como fundamentos el artículo 215 de la Constitución Política y la ley 137 de 1994, declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional; motivándolo en

REFERENCIA: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD RESOLUCIÓN N° GG81 DEL 3 DE ABRIL DE 2020  
SOLICITANTE: EMPRESA DE DESARROLLO URBANO-EDU  
RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01299-00  
INSTANCIA: ÚNICA

la emergencia sanitaria generada por la expansión en el territorio nacional del Coronavirus COVID-19, previendo un crecimiento exponencial del contagio y sus efectos en el orden económico, social y ecológico.

Posteriormente y como desarrollo del Decreto Legislativo anterior, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020 con el fin de hacer frente al estado de emergencia, teniendo entre otras consideraciones:

*"Que el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo coronavirus COVID-19, en la parte considerativa señaló, entre otros aspectos:*

*«Que la adopción de medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, buscan fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID19. [...]*

*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.*** (Negritas para resaltar)

Y más adelante, expresó:

*"... se debe garantizar la atención a los administrados y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales mediante el uso de medios tecnológicos y de telecomunicación sin afectar los servicios que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garanticen el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado".*

Con tal motivación dispuso:

*"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*

REFERENCIA: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD RESOLUCIÓN N° GG81 DEL 3 DE ABRIL DE 2020  
SOLICITANTE: EMPRESA DE DESARROLLO URBANO-EDU  
RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01299-00  
INSTANCIA: ÚNICA

*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. (...)"*

Mediante la Resolución en estudio, el señor gerente ordenó la suspensión de términos en la actuación tendiente a declarar el siniestro en los procesos de contratación.

Teniendo en cuenta lo anterior, concluye la Sala que era necesaria la suspensión de los términos para la declaratoria de siniestros, puesto que, en el estado normal de las cosas, era necesario el contacto físico, debido a las audiencias que deben llevarse a cabo; lo cual se encuentra temporalmente prohibido por el Gobierno Nacional en razón a la emergencia sanitaria y exigir presencialidad en esos casos podría generar violaciones al debido proceso.

Se tiene así, que la resolución cuenta con un amplio y válido fundamento jurídico y legal y que de no haberse presentado la situación de emergencia que afecta a todo el país, el proceso se llevaría de forma regular.

Tampoco observa la Sala que las medidas tomadas mediante la resolución, desborden las competencias excepcionales que se invocan, no se trata de medidas que por sí mismas constituyan limitaciones a derechos constitucionales de los ciudadanos y, por el contrario, guardan proporcionalidad con la gravedad de los hechos.

En este orden de ideas, la Sala comparte el concepto del ministerio público, en el sentido de que dicho acto contiene la motivación acerca la necesidad de la adopción de la medida; que existe relación entre los hechos que motivaron la expedición de la Resolución y la necesidad de las medidas que en el se adoptan.



REFERENCIA: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD RESOLUCIÓN N° GG81 DEL 3 DE ABRIL DE 2020  
SOLICITANTE: EMPRESA DE DESARROLLO URBANO-EDU  
RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01299-00  
INSTANCIA: ÚNICA

No obstante, frente al artículo tercero de la resolución analizada, no se puede predicar la misma legalidad de los anteriores. Esto, por cuanto en este se dispuso que dicha suspensión afectará todos los términos legales, y que *"no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia"*.

Queda claro que lo que autorizó el Gobierno Nacional fue la suspensión de los términos administrativos en sede administrativa o judiciales en sede administrativa. Para el caso concreto, la EDU solo se encontraría autorizada a suspender términos en sede administrativa; y para el desarrollo de la resolución analizada, suspender los términos para la declaratoria del siniestro, de lo cual no cabe duda, sí se encuentra dentro del marco normativo. Pero al ordenar en el artículo 3 de la resolución GG-81 del 3 de abril de 2020, la suspensión de términos jurisdiccionales, cuando esta entidad no resuelve de estos asuntos, se presenta una falta de competencia. Por lo que no se declarará la legalidad de dicho artículo.

Conforme a la motivación que precede, se declararán ajustados a derecho, los artículos PRIMERO Y SEGUNDO de la Resolución No GG -81 del 3 de abril de 2020) "POR MEDIO DE LA CUAL SE SUSPENDEN TÉRMINOS EN LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS ADELANTADAS POR LA EDU CON EL FIN DE EFECTUAR LA DECLARATORIA DEL SINIESTRO POR INCUMPLIMIENTO" expedida por el GERENTE GENERAL DE LA EMPRESA DE DESARROLLO URBANO-EDU-. Y se declarará la nulidad del artículo TERCERO.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA PLENA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **F A L L A**

**PRIMERO: DECLÁRENSE** ajustados a derecho los artículos PRIMERO y SEGUNDO la Resolución No GG -81 del 3 de abril de 2020) "POR MEDIO DE LA CUAL SE SUSPENDEN TÉRMINOS EN LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS ADELANTADAS POR LA EDU CON EL FIN DE EFECTUAR LA DECLARATORIA DEL SINIESTRO POR INCUMPLIMIENTO" expedida por el GERENTE GENERAL DE LA EMPRESA DE DESARROLLO URBANO-EDU-.

REFERENCIA: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD RESOLUCIÓN N° GG81 DEL 3 DE ABRIL DE 2020  
SOLICITANTE: EMPRESA DE DESARROLLO URBANO-EDU  
RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01299-00  
INSTANCIA: ÚNICA

**SEGUNDO: DECLÁRESE** la nulidad del aparte del artículo tercero la Resolución No GG -81 del 3 de abril de 2020 que dice: "*no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia*".

**TERCERO: COMUNÍQUESE** esta decisión al GERENTE GENERAL DE LA EMPRESA DE DESARROLLO URBANO-EDU-.

### **CÓPIESE Y NOTIFÍQUESE**

Esta providencia se estudió y fue aprobada en Sala de la fecha como consta en el **ACTA Nro. 012**

**LOS MAGISTRADOS,**

**JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ**

**JORGE LEÓN ARANGO FRANCO**

**DANIEL MONTERO BETANCUR**

**JHON JAIRO ÁLZATE LÓPEZ**

**ÁLVARO CRUZ RIAÑO**

**ADRIANA BERNAL VÉLEZ**  
(Aclara el voto)

**GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA**

**BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ**

**JAIRO JIMÉNEZ ARISTIZÁBAL**

REFERENCIA: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD RESOLUCIÓN N° GG81 DEL 3 DE ABRIL  
DE 2020  
SOLICITANTE: EMPRESA DE DESARROLLO URBANO-EDU  
RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01299-00  
INSTANCIA: ÚNICA

**ANDREW JULIÁN MARTÍNEZ MARTÍNEZ**

**YOLANDA OBANDO MONTES**

**LILIANA PATRICIA NAVARRO GIRALDO**

**RAFAEL DARÍO RESTREPO QUIJANO**

**SUSANA NELLY ACOSTA PRADA**  
**(Aclara el voto)**

**GONZALO ZAMBRANO VELANDIA**