



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
SALA TERCERA DE ORALIDAD
MAGISTRADA PONENTE: MARTHA NURY VELÁSQUEZ BEDOYA

Medellín, doce (12) de agosto de dos mil veintiuno (2021)

REFERENCIA	
RADICADO	05001 23 33 000 2021 01490 00
MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
DEMANDANTE	EMPRESA DE DESARROLLO URBANO
DEMANDADO	RESOLUCIÓN N° GG-264 DE 2021
DECISIÓN	No avoca

Revisado el decreto remitido por la EMPRESA DE DESARROLLO URBANO - EDU, en el marco de lo establecido en los artículos 136 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este Despacho se abstendrá de avocar conocimiento, previas las siguientes

CONSIDERACIONES:

1. Se recibió por intermedio de la Secretaría de la Corporación, previo reparto, vía correo electrónico, la Resolución N° GG-264 de 6 de agosto de 2021 "*POR MEDIO DE LA CUAL SE REANUDAN TERMINOS DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA DISCIPLINARIA QUE ADELANTA LA ENTIDAD*" proferida por la EMPRESA DE DESARROLLO URBANO, para efectos de que se adelante su control inmediato de legalidad, en los términos de los artículos 136 y 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.
2. 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, para lo cual se requiere la expedición de un decreto con la firma de todos los ministros y motivación suficiente. 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. Cuando las autoridades nacionales y territoriales profieran 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 propias frente a los otros medios de control, pues 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.

En efecto, el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece:

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 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.*¹

3. Descendiendo al caso bajo análisis, este Despacho se abstendrá de dar trámite al control inmediato de legalidad de la Resolución N° GG-264 de 6 de agosto de 2021 proferida por la EMPRESA DE DESARROLLO URBANO, por cuanto a través de este acto, la EMPRESA DE DESARROLLO URBANO reanudó los términos de las actuaciones administrativas.

Estima la Sala que la resolución proferida no tiene como fundamento el Estado de Excepción, pues de una parte, fue proferido el 6 de agosto de 2021, esto es, cuando ya no se encontraba vigente el Estado de Emergencia Económica y Social, el cual fue declarado mediante Decreto 417 de 2020 por 30 días y prorrogado mediante Decreto 637 de 2020 rigiendo por 30 días más contados a partir del 6 de mayo de 2020, por lo que al momento de expedirse la Resolución N° GG-264 de 6 de agosto de 2021, ya no se encontraba vigente el Estado de Excepción.

Pese a que dentro de sus consideraciones cita el Decreto Legislativo 491 de 2020 proferido en desarrollo del marco del estado de excepción, el mismo no está desarrollando sus disposiciones, en la medida que fue la Circular N° 12 de 2 de abril de 2020 la que acogió la medida de suspensión en la EMPRESA DE DESARROLLO URBANO, medida que se consideró "facultativa", en los siguientes términos: "*las autoridades administrativas (...) podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa*".

En este sentido, son las decisiones de suspensión las que se emitieron en desarrollo de este decreto las que son susceptibles de control inmediato de legalidad. En efecto, el Despacho estima que no existe duda de la conexidad entre la Circular N° 12 de 2 de abril de 2020 y el Estado de Excepción, en tanto, el mismo suspendió los términos de actuaciones administrativas en desarrollo del artículo 6 del Decreto Legislativo 491 de 2020.

¹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ. Providencia del veintiséis (26) de septiembre de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00.

No obstante, la Resolución N° GG-264 de 6 de agosto de 2021 no es desarrollo del Decreto Legislativo 491 de 2020, sino que tiene como fundamento el Decreto 580 de 2021 por medio del cual el Gobierno Nacional adoptó las medidas de reactivación progresiva de las actividades del Estado y definió que el Ministerio de Salud y Protección Social estableciera los criterios de apertura gradual y el desarrollo de las actividades, estableciendo las condiciones para el desarrollo de las actividades y el protocolo general de bioseguridad, disposición que fue proferida por fuera del Estado de Excepción, formal y materialmente, esto es, es un decreto ordinario.

En este sentido, el decreto proferido no tiene como fundamento el estado de excepción, ni el desarrollo de un decreto legislativo, se trata de la reactivación de actividades posterior a la declaratoria de Emergencia Económica y Social. No quiere decir ello que las medidas hayan sido adoptadas conforme al ordenamiento jurídico, sino que este medio de control no procede frente a tal acto, por no haber sido formal ni materialmente proferido en el marco del Estado de Excepción, pues ni de su contenido formal ni material puede derivarse que se esté desarrollando una disposición proferida en este marco.

En efecto, como se indicó, el control inmediato de legalidad de un acto supone, por lo menos, que el mismo haya sido proferido en el marco de un Estado de Excepción. Del contenido del decreto se avizora que no fue expedido con ocasión de una declaratoria del Estado de Excepción, ya que no se encuentra ni material ni formalmente relacionado con las facultades excepcionales propias de este tipo de Estados, sino con medidas de carácter ordinario.

En este sentido, no tiene competencia esta Corporación para avocar conocimiento y ordenar el trámite del control inmediato de legalidad en este caso. Ello no exime de que el acto pueda ser revisado a través de otros medios de control procedentes para ello, pero no a través de esta vía procesal, reservada para un tipo de actos proferidos en circunstancias de excepcionalidad.

Al respecto, resultan pertinentes las recientes consideraciones del H. Consejo de Estado en las que indicó:

"Así las cosas, de la regulación mencionada, se determina claramente, que el control inmediato de legalidad, asignado al Consejo de Estado, pende en forma concurrente, de tres clases de factores competenciales: un factor subjetivo de autoría, en tanto el acto a controlar debe ser expedido por una autoridad nacional; un factor de objeto, que recaiga sobre acto administrativo general y un factor de motivación o causa y es que provenga o devenga, del ejercicio de la

"función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción" (art. 136 inc. 1º CPACA).

(...)

Es claro, entonces, que el Consejo de Estado no es competente para avocar de oficio, el conocimiento del asunto por vía del control inmediato de legalidad de la RESOLUCIÓN 423 DE 2020, por no reunirse el factor de motivación que se sustenta en que los actos generales administrativos deben provenir, devenir y derivarse del desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción.²

De esta manera, no se advierte que el decreto revisado desarrolle o reglamente Decretos Legislativos proferidos por el Gobierno en el marco del Estado de Excepción, y en este sentido, no se avocará conocimiento del mismo.

Por las razones anotadas, **EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA – SALA UNITARIA DE ORALIDAD,**

RESUELVE:

PRIMERO: ABSTENERSE de avocar conocimiento y de ordenar el trámite del control inmediato de legalidad de la Resolución N° GG-264 de 6 de agosto de 2021 *"POR MEDIO DE LA CUAL SE REANUDAN TERMINOS DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS EN MATERIA DISCIPLINARIA QUE ADELANTA LA ENTIDAD"* proferida por la EMPRESA DE DESARROLLO URBANO, por no ser un asunto susceptible de este control, de conformidad con las razones expuestas.

SEGUNDO.- Precisar que el acto administrativo puede ser objeto de control jurisdiccional a través de otras vías procesales.

TERCERO. REMITIR copia de esta providencia a la EMPRESA DE DESARROLLO URBANO vía correo electrónico y ordenar su comunicación en el sitio web de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

MARTHA NURY VELÁSQUEZ BEDOYA
MAGISTRADA

² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SALA ESPECIAL DE DECISIÓN No 4. Magistrada ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ. Providencia del treinta y uno (31) de marzo de dos mil veinte (2020). Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Radicación: 11001-03-15-000-2020-00950-00

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY
13 de agosto de 2021**

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR

SECRETARIA GENERAL

Firmado Por:

**Martha Nury Velasquez Bedoya
Magistrada
Oral
Tribunal Administrativo De Medellin - Antioquia**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

1e8f208fd15135b8dcc766ac686fc2e6feedf36a9041e7f96e7a070f69ac5a4d

Documento generado en 12/08/2021 08:55:17 AM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**