

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA**



**SALA PRIMERA DE ORALIDAD**  
**MAGISTRADO PONENTE: ÁLVARO CRUZ RIAÑO**

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

<b>MEDIO DE CONTROL</b>	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
<b>AUTORIDAD QUE EXPIDE EL ACTO</b>	EMPRESA DE DESARROLLO URBANO – EDU.
<b>NORMA OBJETO DE REVISIÓN</b>	RESOLUCIÓN No. GG – 127 DEL 10 DE JUNIO DE 2020.
<b>RADICADO</b>	05001 23 33 000 <b>2020 02295 00</b>
<b>INSTANCIA</b>	ÚNICA
<b>ASUNTO</b>	AVOCA CONOCIMIENTO, INICIA CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.

**I. ANTECEDENTES.**

**1.1.-** El artículo 215 de la Carta de 1991 autoriza al Presidente de la República a declarar el **Estado de Emergencia** cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

**1.2.-** El Congreso de la República expidió la Ley 137 de 1994 “Ley Estatutaria de los Estados de Excepción”.<sup>1</sup>

**1.3.-** Por medio del Decreto Declarativo No. 417 del 17 de marzo de 2020, expedido con la firma de todos los ministros, el Presidente de la República de Colombia declaró *el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio*

---

<sup>1</sup> Publicado en el Diario Oficial No.41379 de junio 3 de 1994.

*nacional con el fin de conjurar la crisis sanitaria causada por el nuevo coronavirus - COVID-19 teniendo en cuenta que se trata de un brote causante de una emergencia de salud pública de importancia internacional.*

**1.4.-** Que además, ya desde el día 12 de marzo de 2020, la Gobernación de Antioquia mediante Decreto No. 2020070000967 de la fecha, declaró la emergencia sanitaria en todo el Departamento, con el objeto de adoptar medidas sanitarias y de policía para contener la propagación del virus SARS CoV 2, generador del COVID – 19, y poder atender a la población que resulte afectada.

**1.5.-** Adicionalmente, mediante Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del país, limitando totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional.

**1.6.-** Nuevamente, a través del Decreto Declarativo No. 637 del 6 de mayo de 2020, expedido con la firma de todos los ministros, el Presidente de la República de Colombia declaró *el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo Coronavirus COVID – 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la pandemia, y propender por instrumentos legales que doten a las entidades territoriales de mecanismos efectivos para atender la emergencia y los efectos en el empleo y las relaciones sociales que esto conlleva, permitiendo mayores líneas de acceso a créditos y endeudamiento.*

**1.7.-** Que con base en lo anterior, el Gerente General de la Empresa de Desarrollo Urbano -EDU-, expidió la Resolución No. GG – 127 del 10 de junio de 2020 “Por medio de la cual se reanudan los términos administrativos de forma parcial referente

a los trámites adelantados dentro del proceso de Adquisición de bienes inmuebles por vía de enajenación voluntaria y expropiación administrativa que adelanta la Empresa de Desarrollo Urbano EDU en ejecución del contrato interadministrativo 4600051369 de 2013”.

**1.8.-** De conformidad con la mecánica constitucional y legal, medidas como ésta, *“de carácter general 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”*.<sup>2</sup>

**1.9.-** En el artículo 185 del CPACA está previsto el trámite de control inmediato de actos administrativos como el decreto de carácter general expedido por la entidad territorial.

## **II. COMPETENCIA DE ESTE TRIBUNAL PARA ASUMIR EL CONOCIMIENTO DEL ACTO A TRAVÉS DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD.**

Esta Magistratura, ha sostenido que los Decretos de las entidades territoriales expedidos con ocasión de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica realizada por el presidente de la República, en razón de la pandemia generada por el COVID – 19, y -específicamente- que se trate de actos administrativos cuyo contenido modifique -en manera alguna- las normas y disposiciones que en relación con los términos de las actuaciones administrativas había adoptado la entidad de manera previa a la declaratoria del estado de excepción, deben ser conocidos a través del medio de control inmediato de legalidad, ello, de conformidad con la siguiente *tesis interpretativa* del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, misma que ha sido expuesta en diversas oportunidades ante la Sala Plena de esta Corporación:

**“3.3.- Tesis interpretativa del artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y del artículo 20 de la Ley 137 de 1994: Objeto del**

---

<sup>2</sup> Artículos 151.14 y 136 del CPACA y 20 de la ley 137 de 1994.

## **Control Inmediato de Legalidad o del factor de competencia según la naturaleza del asunto.**

**“3.1.3.1.- Introducción.** Sobre la competencia para ejercer el control inmediato de legalidad, los artículos 136 del C.P.A.C.A., y 20 de la Ley 137 de 1994, establecen que recae en el Consejo de Estado y en los Tribunales Administrativos.

El factor territorial, se relaciona con que la competencia se determina por el lugar donde se expidan los actos administrativos *-factor territorial-* y por la autoridad que los expide *-factor subjetivo-*, es decir, si ésta es del orden nacional o territorial. De manera que, corresponde al Consejo de Estado si quien los expide es una autoridad nacional, y a los Tribunales si se trata de una autoridad territorial.

En materia de factores de competencia queda por dilucidar el *-factor objetivo-*, que necesariamente es el de la naturaleza del asunto, para lo cual, el art. 136 del C.P.A.C.A., consagra unos presupuestos, como que se trate de medidas de carácter general, en ejercicio de la función administrativa y que desarrollen decretos legislativos.

Del último requisito quedan claros varios aspectos: i) que el legislador quiso restringir la competencia de la jurisdicción de lo contencioso administrativo con respecto al asunto o medidas objeto de control por el control inmediato de legalidad, ii) la jurisdicción de lo contencioso administrativo *no conoce* de todos los actos administrativos de carácter general que se expidan en vigencia de los estados de emergencia, iii) la jurisdicción de lo contencioso administrativo solo conocerá de algunos actos administrativos de carácter general que se expidan en vigencia de los estados de emergencia, iv) al existir en el ordenamiento jurídico un medio ordinario para controlar los actos administrativos de carácter general, podemos decir que el control inmediato de legalidad es *un medio especial y excepcional*.

Del último rasgo enunciado en el párrafo anterior, diremos que se trata de un medio de control *especial*, ya que solo recae sobre ciertos actos administrativos de carácter general y *excepcional*, porque solo se activa este control, cuando se declara el estado de emergencia o como los denomina la misma Constitución, estados de excepción; es por ello que toda la regulación legal del control inmediato de legalidad y la interpretación que se elabore para determinar la competencia por el factor naturaleza del asunto o el objeto de este, debe nutrirse de la regulación constitucional, los precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional, de las características especiales de este estado de excepción y de las medidas que se adopten. Lo que no es más que aplicación del método de interpretación sistemático a través de norma constitucional.

### **“3.1.3.2.- Interpretación sistemática a través de norma constitucional, del art. 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.**

Con respecto a la regulación constitucional de 1.991 del estado de excepción, hay que decir que la misma surge con dos finalidades básicas: i) regular su carácter temporal, es decir que los estados de excepción sólo pueden decretarse por 30 días, que sumados, no pueden pasar de 90 días calendario en el año ii) regular el contenido de las medidas, aspecto que es de suma importancia, porque se ocupa de que las medidas que se vayan a adoptar en vigencia de dichos estados, no suspendan derechos fundamentales ni afecten su núcleo esencial.

En desarrollo de este aspecto, debe recordarse que las medidas que se adopten en estados de excepción **deben ser de carácter extraordinario o excepcional**, toda vez que las ordinarias son insuficientes para superar la crisis o evitar su propagación. Así, si las medidas ordinarias fueran suficientes, no sería válido, ni legítimo declarar el estado de excepción.

En otras palabras, desde el punto de vista de las facultades o potestades, los estados de excepción se caracterizan porque facultan a las autoridades para adoptar medidas extraordinarias, **en relación con restricción de las libertades y derechos ciudadanos**. Lo anterior, nos lo demuestran los siguientes apartes jurisprudenciales y doctrinales:

**i) Sentencia C – 122 de 1997:** Para empezar, tenemos que la Corte Constitucional<sup>3</sup>, al pronunciarse sobre la constitucionalidad del Decreto 80 del 13 de enero de 1997, “por el cual se declara el estado de emergencia económica y social”, sostuvo:

“La declaratoria de los estados de excepción, como en anteriores oportunidades lo ha señalado la Corte, implica “(...) la temporal asunción de la función legislativa por parte del Gobierno y el virtual poder que de ello se sigue para restringir las libertades y garantías constitucionales (...)”, es decir, que se erige como un instrumento que reduce el ámbito de la democracia y las libertades”, en un modelo de organización jurídico-política en el cual los órganos del Estado y las autoridades competentes, “(...) tienen el deber primario de gobernar dentro de la normalidad y con las herramientas a su disposición”.

“Se trata pues de un mecanismo diseñado para conjurar situaciones extremas, **que como tales son imposibles de controlar utilizando los instrumentos de que disponen los poderes públicos en condiciones de normalidad**, limitado de manera precisa por el constituyente, con miras a evitar “(...) que se convierta en fuente ilegítima del desbordamiento del poder ejecutivo y en causa de su descrédito y trivialización”. (negritas fuera de texto).

**ii) Doctrinante Diego Younes Moreno:** La doctrina también ha hecho sus aportes a este debate, por lo que la Sala tendrá en cuenta lo que autores como Diego Younes Moreno han expuesto sobre la materia:

“Según la jurisprudencia las facultades que se atribuyen al Gobierno solo pueden ser utilizadas **cuando existan hechos perturbadores que hagan imposible su control por medio de los mecanismos ordinarios con que cuenta el Estado** (...) frente a situaciones graves e inminentes que pongan en peligro la estabilidad institucional, (...) o la grave calamidad pública, **las cuales no pueden ser controladas mediante las medidas que consagra la Constitución y la ley para períodos de normalidad, o éstas resultan ciertamente insuficientes.**”<sup>4</sup> (Negritas nuestras)

**iii) Doctrinante y Exmagistrado de la Corte Constitucional Humberto Sierra Porto:** Por su parte, en el texto, *Concepto y tipos de ley en la Constitución Colombiana*, el doctrinante y ex magistrado de la Corte Constitucional sostuvo:

“(...) **La situación de crisis existe porque el Estado no puede superarla con los mecanismos legales ordinarios**, porque impide el ejercicio de derechos considerados como fundamentales, o porque no permite el normal funcionamiento de las instituciones .... Se parte, por lo tanto, de una mengua o de una imposibilidad de ejercicio de derechos fundamentales **que al no poder ser solucionada por los cauces ordinarios debe acudir a cauces extraordinarios:** prevalece el principio *salus publica suprema lex est*. (...)”

---

<sup>3</sup> C. Const., Sent. C-122, mar. 12/1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell y Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>4</sup> Younes Moreno, Diego. *Derecho constitucional colombiano*. Octava edición. Bogotá: Editorial Ibañez, 2006, p. 405.

La existencia de estados excepcionales tiene su razón de ser cuando **el respeto a las normas constitucionales referidas a algunos derechos** (como la libertad personal, la inviolabilidad del domicilio, la libertad de circulación y residencia, la libertad de expresión [...]) **impide que el Estado pueda actuar con eficacia para solucionar la alteración del orden público** o la superación de una situación catastrófica. Esto es, el derecho de excepción soluciona una encrucijada, que consiste en que no puede aplicarse plenamente la Constitución, en que los ciudadanos no gozan de los derechos previstos en la misma, **porque existe una situación de anormalidad que no puede ser superada por las garantías vigentes en la propia Constitución.** (...).

**La actuación que facilita el estado de excepción debe ser, en principio, más restrictiva que la situación habitual,** pues si ya de ordinario la ley contiene previsiones de todo tipo, incluso normas que en determinadas hipótesis restringen el goce de los derechos y dejan a salvo únicamente el núcleo irreductible en que consiste el contenido esencial de los derechos fundamentales, la actuación normativa en los estados de excepción suspende la vigencia de determinados derechos constitucionales **que, aún en mínima vigencia, es causa de ineficacia de la actividad del Estado.**

**“Dicho de otra forma, las medidas tomadas mediante decretos legislativos sólo se diferenciarían de la legislación en tiempos de normalidad por cierto grado de restricción, y bien podrían ser adoptadas por el Congreso como legislación ordinaria (...)”<sup>5</sup>** (Negritillas nuestras).

De lo anterior se puede concluir lo siguiente:

- i) Las medidas que se adoptan en los decretos legislativos y por las autoridades administrativas, tienen un carácter más restrictivo de los derechos, garantías y libertades, que las medidas ordinarias de los estados de normalidad.
- ii) Solo haciendo uso de estas medidas extraordinarias, más restrictivas, es que se puede superar el estado de anormalidad o se evita su propagación.
- iii) Las medidas que se adoptan en los estados de excepción son extraordinarias por cuanto limitan o restringen los derechos y garantías, en forma más intensa o adicional que las medidas ordinarias en estado de normalidad.
- iv) Lo extraordinario, lo excepcional, es consustancial a los estados de excepción y a algunas medidas, que necesariamente, hay que adoptar en el estado de excepción por los diferentes poderes legislativos y administrativos extraordinarios.
- v) Con lo anterior no se quiere decir que durante los estados de excepción no se puedan adoptar, también, medidas ordinarias, encaminadas a coadyuvar a solucionar el estado de excepción, pero las mismas son insuficientes.

---

<sup>5</sup> Sierra Porto, Humberto. *Concepto y tipos de ley en la Constitución Colombiana*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia, 2001, p. 363-365.

- vi) Lo que caracteriza el estado de excepción y las medidas que en él se adopten es lo extraordinario y excepcional, este es su sello de distinción, su marca, está en sus genes.

Todo ello nos debe llevar a concluir que **las medidas que deben ser objeto del control inmediato de legalidad por la jurisdicción contencioso administrativa, por el factor objetivo -naturaleza del asunto- son aquellas de carácter general extraordinarias**, por cuanto implican una mayor restricción a las libertades, derechos y garantías que las que se generan con las medidas ordinarias en estado de normalidad, y que se expidan en ejercicio de atribuciones o facultades derivadas de los decretos legislativos, o que se activen con la declaración del estado de excepción, así estén en la legislación ordinaria.

Lo anterior, porque solo de estas, se puede predicar que desarrollan, en estricto sentido, los decretos legislativos, independientemente que la autoridad administrativa, al expedir la medida, cite o no en sus fundamentos dicha normatividad excepcional. Por exclusión, no serán objeto de este control, especial, extraordinario e inmediato aquellas medidas ordinarias, que restringen en forma leve o moderada los derechos y libertades, expedidas al amparo del ejercicio de facultades consagradas en normas ordinarias, diferentes a la legislación excepcional.

Ahora bien, con respecto a los demás medios de control y su uso durante los estados de excepción, inferimos que se puede hacer uso de los medios de control ordinarios, como la nulidad simple, y con relación a las medidas extraordinarias, el medio de control inmediato de legalidad. Lo que conlleva una interpretación sistemática, a través de norma y precedente constitucional, del art. 136 del C.P.A.C.A., en lo relacionado con el objeto del control inmediato de legalidad.

#### **“3.1.3.3.- Zonas y medidas que son objeto de control inmediato de legalidad y las que son por los medios ordinarios de control. Factor de competencia por la naturaleza del asunto para el Control Inmediato de Legalidad.**

Para un mejor entendimiento de lo dicho, en los siguientes esquemas se podrán apreciar las zonas en las que operan los diferentes medios de control, dependiendo de la mayor o menor restricción a los derechos y garantías de los ciudadanos:

- a) **Zona utópica de total libertad**, ausencia total de medidas restrictivas o limitativas, como su nombre lo indica, es inexistente.
- b) **Zona de estado de normalidad con restricción leve o moderada** de los derechos y garantías por medio de medidas ordinarias consagradas en la legislación ordinaria, es un espectro amplio, y propio para que operen los controles judiciales ordinarios, como la nulidad simple;
- c) **Zona de estado de anormalidad o excepcional**, con restricción intensa o adicional a los derechos y garantías de los ciudadanos, a través de medidas extraordinarias que nacen en la legislación excepcional o que, consagrados en la legislación ordinaria, se activan con la declaración de los estados de excepción, que es la propia, más no exclusiva, para que opere el especial y excepcional control inmediato de legalidad, aunque también pueden operar, adicionalmente los controles ordinarios, como la nulidad simple, reiteramos, no es exclusiva de aquel;
- d) **Zona vedada para cualquier intervención**, zona del núcleo esencial del derecho fundamental o que implique su suspensión.

Como se puede observar, la zona propia del control inmediato de legalidad, se encuentra en donde terminan las fronteras de la zona b) y en las que inicia la zona d.

Con base en el esquema anterior toda medida susceptible de ser controlada a través del control inmediato de legalidad puede ser controlable por medio de la nulidad simple, más no

toda medida controlable por medio de nulidad simple, puede ser controlable por medio del control inmediato de legalidad.

#### **“3.1.3.4.- Medidas que pueden adoptarse en los Estados de Emergencia y su control judicial.**

Es así que, durante la vigencia de los estados de excepción pueden adoptarse por las autoridades administrativas las siguientes medidas:

- i) **Medidas Extraordinarias con genes de legislación excepcional.** Son medidas extraordinarias con restricciones intensas y adicionales de las libertades, derechos y garantías de los ciudadanos respecto de las restricciones, que se ocasionan con las medidas ordinarias en estado de normalidad y que son expedidas como ejercicio de las atribuciones y facultades consagradas o que nacen en la legislación excepcional. Son controlables a través del control inmediato de legalidad.
  
- ii) **Medidas extraordinarias híbridas, con genes de legislación ordinaria e injertos de legislación extraordinaria.** Son medidas extraordinarias con restricciones intensas y adicionales de las libertades, derechos y garantías de los ciudadanos, a las que se ocasionan con las medidas ordinarias en estado de normalidad y que son expedidas como ejercicio de las atribuciones y facultades consagradas o que nacen en la legislación ordinaria, **pero que se activan con la declaración del estado de excepción o de emergencia**, y por ende desarrollan el decreto declarativo, por cuanto así lo ha dispuesto el legislador ordinario; es como si la declaración del estado de emergencia, ejerciera una fuerza de atracción y llevara, a la legislación ordinaria que, tiene como presupuesto el estado de emergencia, al mismo lugar de los decretos legislativos, no digamos que al mismo nivel, pues, ambas están en el mismo nivel, son leyes.

#### **Instrumento o test para verificar cuándo la medida es extraordinaria, o no lo es.**

Sobre el carácter extraordinario de una medida, teniendo en cuenta el mayor grado de afectación de las libertades y derechos, tendremos en cuenta las reflexiones que al respecto ha expuesto el tratadista y magistrado de la Corte Constitucional, Carlos Bernal Pulido, en su texto, “El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales”<sup>6</sup>.

Aunque el autor examina las leyes, para saber cuándo implican una intervención sobre un derecho o libertad, consideramos que el test que propone resulta aplicable para cuando requerimos saber si una medida es extraordinaria u ordinaria. Es así como el autor señala:

“Esta versión del principio teleológico puede ser enunciada de la siguiente manera: la norma legal (N) guarda una relación de causalidad negativa con el derecho fundamental (DF) si conduce a un estado de cosas en que la realización del derecho fundamental (DF) se ve disminuida, en relación con el estado de cosas que existía antes de la norma legal. Por esta razón, y de manera análoga a lo que ocurre en alguno de los conceptos más conocidos de causa necesaria, la causalidad negativa entre la norma legal y el derecho fundamental puede ser definida en los términos de la siguiente proposición: si la norma legal (N) no existiera, entonces no se produciría la merma de la realización del derecho fundamental (DF); como consecuencia, la expedición de la norma legal (N) probablemente determine la merma en la

---

<sup>6</sup> Bernal Pulido, Carlos. *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*. Cuarta Edición. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia, 2014, p. 845.



realización del derecho fundamental (DF). Esta proposición constituye la seña de identidad de toda intervención en un derecho fundamental”<sup>7</sup>.

Lo anterior, llevándolo al asunto de determinar cuándo una medida es extraordinaria y cuando no, para efectos de saber si tiene o no control automático de legalidad, se puede decir que, la medida general (MG), es extraordinaria en relación con el derecho, garantía o libertad (L) **si conduce a un estado de cosas en que la realización de la libertad o derecho (L,D,G) se ve disminuida, en relación con el estado de cosas que existía en vigencia de las medidas ordinarios o antes de expedirse la medida general (MG).**

De tal forma, que si bien, es más conocido en el derecho, y ha tenido mayor desarrollo doctrinal y jurisprudencial, el concepto de facultad extraordinaria, este es un concepto restringido, que no se puede asimilar al de medida extraordinaria, este es un concepto que es más amplio, y en el cual caben las facultades extraordinarias, podemos decir que hay unas **medidas extraordinarias subjetivas u orgánicas**, que son las medidas que se adoptan en ejercicio de facultades extraordinarias, en las que hay traspaso de ejercicio de funciones o atribuciones de un funcionario u órgano, que es el titular, a otro que no tiene, en estado de normalidad, la titularidad de las mismas, y hay **medidas extraordinarias materiales o sustanciales**, que no implican el traspaso del ejercicio de funciones de una autoridad a otra, por cuanto el funcionario que ostenta la titularidad de las funciones es el mismo en estado de normalidad o en estado de anormalidad, solo que en este último, las ejerce de manera o forma diferente, como es el caso de la facultad de contratación, la que varía en la manera como se ejerce en estado de normalidad (procedimientos de contratación-licitación pública), a como se hace en anormalidad, contratación directa.

(...)

Ahora bien, en cuanto al concepto de “medida extraordinaria” el cual se encuentra en el vértice de la tesis propuesta, este Despacho ha mencionado que,

**iii) Medidas Ordinarias con finalidad excepcional.** Son medidas ordinarias con restricciones leves o moderadas, o menos intensas, de las libertades, derechos y garantías de los ciudadanos, en comparación con las que se ocasionan con las medidas extraordinarias que nacen o se activan con la legislación de excepción, con el fin de conjurar la crisis o de impedir que se propague, y que son expedidas como ejercicio de las atribuciones y facultades consagradas, o que nacen, en la legislación ordinaria, previa al estado de excepción.

**iv) Medidas Ordinarias sin finalidad excepcional.** Son medidas ordinarias con restricciones leves o moderadas de las libertades, derechos y garantías de los ciudadanos, en comparación con las que se ocasionan con las medidas extraordinarias que nacen o se activan con la legislación de excepción, sin conexión finalística o teleológica con la crisis o sus efectos, y que son expedidas como ejercicio de las atribuciones y facultades consagradas, o que nacen, en la legislación ordinaria, previa al estado de excepción.

Del anterior esquema podemos concluir que el objeto del medio de control inmediato de legalidad lo constituyen las medidas de los numerales i) y ii), pues solo de ellas se puede predicar, en estricto sentido, que son extraordinarias, y que por lo tanto, desarrollan los decretos legislativos, y al expedirse en ejercicio de facultades que nacen en la legislación excepcional o se activan con la declaración del estado de emergencia, pero que además implican restricciones adicionales o más intensas a los derechos, garantías y libertades que

---

<sup>7</sup> Bernal Pulido, Carlos. *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*. Cuarta Edición. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia, 2014, p. 845.

las que se derivan de las medidas ordinarias, con o sin finalidad excepcional, pues reiteramos, lo importante y lo que se busca por el legislador al establecer el control, especial, excepcional e Inmediato de legalidad, es la protección de los derechos, garantías y libertades de los ciudadanos, frente a restricciones o limitaciones intensas y severas, **que es realmente lo urgente e inmediato que hay que proteger**, no en vano, el *nomen iuris* del control contiene la expresión “inmediato”, así fue que nació la actual regulación constitucional de los estados de excepción, pues no tiene sentido protegerlas frente a las restricciones leves o moderadas, que dan espera, y para las que se han establecido, abundantes mecanismos ordinarios, como la nulidad simple, de tal forma que, sería inútil, innecesario, redundante y contraproducente, desgastar, el limitado recurso, de administración de justicia administrativa, predicando que un medio de control excepcional, automático, y ágil, como los es el CIL, pueda ser destinado para auscultar la legalidad de medidas ordinarias, que ya tienen un medio de control, como lo es la nulidad simple.”

### **“3.1.3.5. Procedencia, utilidad e importancia de clasificar las diferentes actuaciones de la Administración Pública, y su incidencia en la consagración de los medios de control.**

Con lo anterior simplemente pretendemos demostrar que lo relevante para que el ordenamiento jurídico establezca los diferentes medios de control sobre algunas medidas y actuaciones de la administración, lo constituye la afectación de los derechos, garantías y libertades de las personas, más aún en los estados de excepción, pero ello no implica que todos los medios de control sirvan para el control de todas la medidas o actuaciones de la administración pública, pues ello en vez de garantista, sería introducir el caos y la inseguridad jurídica, ello a pesar de los avances en nuestra legislación procesal de ampliar el radio de acción de algunos mecanismos de control, pero todavía no se ha llegado al punto, y bajo nuestra perspectiva, no sería lo deseable, del uso indistinto de los medios de control sin importar la fuente de afectación, en este sentido el Consejero de Estado y profesor Alberto Montaña Plata, aunque manifiesta no estar de acuerdo con la clasificación, o por lo menos la percibe como inconveniente, reconoce que hace parte importante de nuestra tradición y cultura jurídica, así expresa:

“Es común en la doctrina nacional, no solamente en la actualidad, sino desde bastante tiempo atrás, encontrar una clasificación de la concreción de la actividad administrativa en actos, hechos, omisiones, operaciones y contratos administrativos. Ello ha constituido un capítulo importante de nuestra formación jurídico administrativa, inclusive, en algunos casos, el más importante, o cuando menos el más extenso. (...) Un simple cotejo con desarrollos doctrinarios extranjeros, pero más aún con experiencias de juristas foráneos, incluso administrativistas, comporta la constatación de la importancia que en Colombia tienen estas clasificaciones, lo que permite, sin riesgos de falta de rigor, **calificarlo como un rasgo característico del derecho administrativo nacional (...)**” y más adelante agrega: “(...) **La clasificación aludida es el producto de la evolución, no del derecho administrativo nacional, sino de nuestra jurisdicción contencioso administrativa y, en particular, de la ampliación paulatina de su objeto...**” y por último manifiesta: “(...) el nuevo CPACA hace mención expresa a esta clasificación, no solo con ocasión del reconocimiento genérico del objeto de la jurisdicción contencioso administrativa, sino también, y de manera puntual, cuando se refiere a cada uno de los ahora denominados “medios de control”. (Negritas fuera de texto)<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> 100 años de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. XIV Jornadas de Derecho Administrativo. Caracterización de la jurisdicción Contencioso Administrativa Colombiana con ocasión del reconocimiento como causa y producto del fortalecimiento del Derecho Administrativo.

De tal forma que con el art. 136 del CPACA y en general de la regulación de los estados de excepción, se ha introducido una nueva actuación de la administración objeto de control, el de las medidas generales, expedidas en ejercicio de la función administrativa, de carácter extraordinario y que se expiden en ejercicio de funciones o atribuciones que nacen de los decretos legislativos o que se activan con estos, lo cual no es algo exótico, ni inconveniente, sino que hace parte de la evolución de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y de la ampliación paulatina de su objeto.

#### **“3.1.3.6. Desacuerdo con la Tesis de la Conexidad Sustancial o material.**

No se comparte la denominada tesis de la conexidad material o sustancial, con la que se pretende que se controle por medio del CIL toda medida de carácter general que tenga una conexión material o sustancial con el decreto legislativo, consistente, dicha conexión, según los que sostienen esta tesis, en que las medidas generales ataquen o busquen atacar, las causas del estado de crisis o evitar su expansión, y que dan lugar a declarar el estado de emergencia o excepcional, no la compartimos por dos razones, en primer lugar, por que dicha conexión, es algo que va a ser objeto del análisis de fondo, es decir del principio de necesidad del test de proporcionalidad, dentro del cual está la “regla 36. El principal criterio para seleccionar los medios alternativos consiste en que estos revistan algún grado de idoneidad para contribuir a alcanzar el objetivo que la medida legislativa se propone”.<sup>9</sup> Y, en esta etapa preliminar, solo estamos determinado cuál es objeto del CIL, es decir la competencia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa por el factor objetivo-naturaleza del asunto, lo que implica que hacerlo en esta etapa preliminar, además de impropio, constituiría un prejuicio, por lo menos parcial y precoz.

De otro lado, y en segundo lugar, por que como se ha visto anteriormente, lo importante para saber si una medida general, es objeto de control o no por el CIL, es el grado de afectación que la medida cause en el derecho, libertad o garantía, es decir mediante el establecimiento y regulación de los medios de control no se busca proteger un determinado estado de cosas, o cambiar un estado social, económico o ecológico, de normalidad o anormalidad, porque sí, sino por la afectación, que en uno u otro estado circunstancial se produzca a los derechos, garantías y libertades de la personas, lo importante, y por lo que se regularon los estados de excepción o de emergencia, y se crean mecanismos de control especial, no es el estado de normalidad o anormalidad, son los derechos y garantías de las personas, y solo en la medidas que estas mismas se vean afectadas más allá de las afectaciones normales que se produzcan con las medidas ordinarias, es que se activa el CIL. Y porque además permitir la activación del CIL, para el control de medidas ordinarias, sería algo redundante, inútil e incluso inconveniente, tal como se ha explicado anteriormente.

**“3.1.3.7 Otras Teorías.** Con respecto a las demás teorías, sobre el objeto o el factor de competencia de la jurisdicción contencioso administrativa, por naturaleza del asunto, ya se han dado razones implícitas y expresas por las cuales nos apartamos de ellas, no obstante es procedente recalcar que, con respecto a una, ha quedado refundida en la tesis que proponemos, nos referimos, a la que pregona que solo las medidas que se expidan en ejercicio de las facultades que nazcan en los decretos legislativos, con la precisión y adición, en relación con que dichas medidas debe ser extraordinarias y que también se incluyen las que se activen con los estados de excepción o de emergencia; y la tesis que

---

Editorial Universidad Externado de Colombia. Primera edición. 2014. Páginas 128 y 129). (Además en el artículo “Derecho Administrativo Para La Paz. XVII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo. Universidad Externado De Colombia. El *principio de buen funcionamiento de la administración pública y su carácter vinculante en la revisión judicial de actividades administrativas*. Alberto Montaña Plata. 2016. Pags. 269 a 372).

<sup>9</sup> Bernal Pulido, Carlos. *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*. Cuarta Edición. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia, 2014, p. 936.

sostiene que, basta con que la medida simplemente cite como fundamento el decreto legislativo, no se comparte porque, como lo habíamos afirmado, anteriormente, es dejar en manos de la autoridad, si se controla o no la medida por medio del CIL, lo que conllevaría a dejar en manos del controlado, si se activa o no el control.

**“4.3.3.8. Conclusión.** Por lo anterior, y concluyendo, consideramos que en el caso concreto del art. 136 del CPACA, solo consagra el CIL para las medidas generales, que se expidan en ejercicio de función administrativa y que sean medidas extraordinarias expedidas en ejercicio de atribuciones y facultades establecidas en los decretos legislativos, o medidas extraordinarias, que se activen con la declaración del estado de emergencia o excepcional”.

Conforme con lo anterior, y atendiendo a que la Resolución GG – 127 del 10 de junio de 2020, establece medidas excepcionales en desarrollo de los Decretos Legislativos expedidos con ocasión del estado de excepción, cual es la reanudación de los términos administrativos de forma parcial y frente a las actuaciones administrativas necesarias para la adquisición de un determinado predio de propiedad de La Nación – Ministerio de Defensa, este Despacho asumirá el conocimiento de la Resolución en cuestión.

### **III. DE LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS JUDICIALES POR EL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA.**

**3.1.-** Mediante Acuerdo PCSJA20-11517 del 15 de marzo de 2020 “Por el cual se adoptan medidas transitorias por motivos de salubridad pública”, el Consejo Superior de la Judicatura, decidió suspender los términos judiciales en todo el país a partir del 16 y hasta el 20 de marzo de 2020, excepto en los despachos judiciales que cumplen la función de control de garantías y los despachos penales de conocimiento que tengan programadas audiencias con persona privada de la libertad, las cuales se podrán realizar virtualmente. Igualmente se exceptúa el trámite de acciones de tutela y por acuerdo PCSJ-11529 del 25 de marzo de 2020 se exceptúa de la suspensión de términos las actuaciones con ocasión del control inmediato de legalidad; y dispuso que los magistrados, jueces y jefes de dependencias administrativas coordinaran y dieran las instrucciones para que los servidores a su cargo laboren desde sus casas.

**3.2.-** Mediante Acuerdo PCSJA20-11521 del 19 de marzo de 2020 “Por medio del cual se prorroga la medida de suspensión de términos adoptada mediante los acuerdos PCSJA20-11517, PCSJA20-11518 y PCSJA20-11519 del mes de marzo del año 2020 y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública” se prorrogó la suspensión de términos adoptadas en los Acuerdos PCSJA20- 11517, PCSJA20-11518 y PCSJA20-11519 de 2020, desde el 21 de marzo hasta el 3 de abril del año 2020.

Así mismo, también dispuso que a partir de la publicación del citado acto administrativo y hasta el 3 de abril de 2020, los magistrados, jueces y empleados judiciales laborarán en sus casas, salvo que excepcionalmente se requiera acudir a las sedes judiciales para adelantar actividades específicas.

**3.3.-** Mediante Acuerdo PCSJA20-11526 del 22 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se prorroga la medida de suspensión de términos adoptada mediante el Acuerdo PCSJA20-11521 del 19 de marzo de 2020 y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública”* se dispuso prorrogar la suspensión de términos judiciales en el territorio nacional, desde el 4 de abril hasta el 12 de abril de 2020.

**3.4.-** Mediante Acuerdo PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020 “Por medio del cual se prorrogan las medidas de suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública” se dispuso prorrogar la suspensión de términos judiciales en el territorio nacional, desde el 13 de abril hasta el 26 de abril de 2020.

**3.5.-** Mediante Acuerdo PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020 “Por medio del cual se prorrogan las medidas de suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor” se dispuso prorrogar la suspensión de términos judiciales en el territorio nacional, desde el 27 de abril hasta el 10 de mayo de 2020.

**3.6.-** Mediante Acuerdo PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020 “Por medio del cual se prorroga la suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor” se prorrogó nuevamente la suspensión de términos judiciales en todo el territorio nacional desde el 11 hasta el 24 de mayo de 2020.

**3.7.-** Mediante Acuerdo PCSJA20-11556 del 22 de mayo de 2020 “Por medio del cual se prorroga la suspensión de términos, se amplían sus excepciones y se adoptan otras medidas por motivos de salubridad pública y fuerza mayor” se prorrogó nuevamente la suspensión de términos judiciales en todo el territorio nacional desde el 25 de mayo y hasta el 08 de junio de 2020 inclusive.

**3.8.-** Nuevamente y mediante Acuerdo PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020 “Por medio del cual se adoptan medidas para el levantamiento de los términos judiciales y se dictan otras disposiciones por motivos de salubridad pública y fuerza mayor” se dispuso que la suspensión de términos judiciales y administrativos en todo el país se levantará a partir del 1º de julio de 2020 de conformidad con las reglas establecidas en dicho acuerdo.

#### **IV.- TRÁMITE.-**

**2.1.-** El día miércoles, 10 de junio de 2020 la Secretaría General de la Empresa de Desarrollo Urbano, radicó en la Secretaría de esta Corporación para efectos del **control inmediato de legalidad copia de la Resolución GG – 127 del 10 de junio de 2020** “Por medio de la cual se reanudan administrativos de forma parcial referente a los trámites adelantados dentro del proceso de Adquisición de bienes inmuebles por vía de enajenación voluntaria y expropiación administrativa que adelanta la Empresa de Desarrollo Urbano EDU en ejecución del contrato interadministrativo 4600051369 de 2013”.

**2.2.-** El día viernes 12 de junio de 2020, una vez en la Corporación, el expediente de control fue repartido a este Despacho, para la sustanciación del trámite respectivo.

**2.3.-** De acuerdo con lo anterior se han reunido los requisitos mínimos necesarios para *ejercer el control inmediato de legalidad* en los términos del numeral 3º del artículo 185 del CPACA, por lo cual el Despacho

### **RESUELVE:**

**PRIMERO:** Avocar el conocimiento e iniciar el proceso de “control inmediato de legalidad” de acuerdo, con lo previsto en el numeral 3º del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, de la **Resolución No. GG – 127 del 10 de junio de 2020** “Por medio de la cual se reanudan administrativos de forma parcial referente a los trámites adelantados dentro del proceso de Adquisición de bienes inmuebles por vía de enajenación voluntaria y expropiación administrativa que adelanta la Empresa de Desarrollo Urbano EDU en ejecución del contrato interadministrativo 4600051369 de 2013”.

**SEGUNDO.-** Se ORDENA a la EMPRESA DE DESARROLLO URBANO que fije un aviso visible en su página web, y en mínimo 2 de sus redes sociales, por el término de diez (10) días hábiles, cuyo contenido será: (i) anunciando la existencia del proceso de control inmediato de legalidad de la Resolución GG – 127 del 10 de junio de 2020 (ii) señalando el número único de radicado de este proceso: 05001 23 33 000 **2020 02295 00**, y (iii) adjuntando copia íntegra del contenido de la Resolución GG – 127 del 10 de junio de 2020, de acuerdo con lo previsto en el numeral 2º del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011. De las anteriores publicaciones se remitirá constancia al correo electrónico [recepcionmstadmant@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:recepcionmstadmant@cendoj.ramajudicial.gov.co). Lo anterior, teniendo en cuenta que no es posible tener el expediente físico visible en Secretaría, para que las personas intervengan, ya que en este momento, las instalaciones del Tribunal Administrativo se encuentran cerradas.

**TERCERO.-** Ordenar a la Secretaría que ponga un anuncio igual o semejante al anterior, y al menos por el mismo tiempo, se difunda en el sitio web de la Rama Judicial, en los términos del numeral 2º del artículo 185 del CPACA.

**CUARTO.-** INFORMAR a las personas interesadas en intervenir para defender o impugnar la legalidad del decreto sometido a control, que pueden presentar al efecto sus escritos en el correo electrónico [recepcionmstadmant@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:recepcionmstadmant@cendoj.ramajudicial.gov.co), de conformidad con lo previsto en el numeral 2º del artículo 185 del CPACA.

**QUINTO.-** REQUERIR A LA EMPRESA DE DESARROLLO URBANO, para que en el término de tres (3) días, contados a partir de la notificación de la presente providencia, **remita copia de los antecedentes** previos a la expedición de dicho acto administrativo.

**SEXTO.-** Ordenar a la Secretaría que, una vez expirado el término de publicación del aviso pase el expediente al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda su concepto. Lo anterior de conformidad con lo previsto en el numeral 5º del artículo 185 del CPACA.

**SÉPTIMO.-** Ordenar a la Secretaría que una vez vencido el término anterior, el expediente regrese al Despacho para preparar y radicar el proyecto de fallo.

**NOTIFÍQUESE**

**ÁLVARO CRUZ RIAÑO**  
**MAGISTRADO**



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA  
EN ANOTACIÓN POR ESTADOS DE HOY

MEDELLÍN, 6 DE JULIO DE 2020

FUE NOTIFICADO EL AUTO ANTERIOR



SECRETARÍA GENERAL