



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SALA PLENA

AUTO INTERLOCUTORIO 2020-06-156 CIL

Bogotá, D.C., Doce (12) de junio de dos mil veinte (2020)

NATURALEZA: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA: PERSONERÍA DE BOGOTÁ, D.C.
RADICACIÓN: 25000-23-15-000-2020-01657-00
OBJETO DE CONTROL: RESOLUCIÓN DISTRITAL
TEMA: Resolución “*POR MEDIO DE LA CUAL SE PRORROGA LA SUSPENSIÓN DE TRÁMITES DE AUDIENCIAS EN LA DIRECCIÓN DE CONCILIACIÓN Y MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS DE LA PERSONERÍA DE BOGOTÁ, D.C. Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*”

MAGISTRADO PONENTE: MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

Vista la constancia secretarial precedente, procede el Tribunal en Sala Unitaria a pronunciarse previos los siguientes,

I. ANTECEDENTES

El pasado 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud - OMS-, calificó el brote de COVID-19 (Coronavirus) como una pandemia; por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, declaró «*la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020*». En la mencionada Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social ordenó a los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID19 (Coronavirus).

El artículo 215 de la Constitución Política 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 en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

A partir del Decreto Nacional No. 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario.

En ese contexto, la personera de Bogotá, D. C. (E), ha remitido a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, copia de la Resolución 420 del 10 de mayo de 2020 “*POR MEDIO DE LA CUAL SE PRORROGA LA SUSPENSIÓN DE TRÁMITES DE AUDIENCIAS EN LA DIRECCIÓN DE CONCILIACIÓN Y MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS DE LA PERSONERÍA DE BOGOTÁ, D.C. Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES*” para que esta Corporación Judicial efectúe el control

inmediato de legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

Dicha resolución la expide prorrogando las medidas adoptadas mediante la Resolución 0397 del 16 de marzo de 2020 *“Por medio de la cual se suspenden los trámites de audiencias en la Dirección de Conciliación y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos de la Personería de Bogotá, D.C. y se dictan otras disposiciones”*.

Conforme lo anterior, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en sesión virtual del 30 de marzo de 2020, dispuso que el reparto del control inmediato de legalidad de actos que modifican, aclaran o revocan alguna de las medidas adoptadas en un acto anterior, el conocimiento del asunto corresponde al Magistrado al que le correspondió el reparto del referido acto anterior.

Así mismo, en sesión de Sala Plena de 8 de junio de 2020, se abordó el tema del alcance de las remisiones de los controles de legalidad y se concluyó que el control de los actos administrativos que desarrollen decisiones preexistentes, deben ser conocidos por el Magistrado/a a quien le correspondió el conocimiento de la decisión original, sin perjuicio de la etapa procesal en que se encuentre el respectivo trámite.

Mediante acta de reparto del 12 de mayo de 2020 se asignó el conocimiento del control inmediato de legalidad de la Resolución 420 de 2020 emitida por la Personería de Bogotá, D.C., a la magistrada Patricia Salamanca Gallo de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Como quiera que la Resolución 420 del 10 de mayo de 2020 se emite en consideración de una medida previa adoptada a través de la resolución 397 de 2020, mediante auto del 9 de junio de 2020, es remitido a esta magistratura para su conocimiento dada su asignación previa.

Ahora bien, a través de reparto realizado el 30 de abril de 2020 le correspondió al Despacho el conocimiento del control inmediato de legalidad de la Resolución 397 de 2020 emitida por la Personería de Bogotá, sin embargo, se remitió por error la Resolución denominada con la misma numeración pero proferida por la Secretaría de Gobierno de Bogotá y sobre este último se emitió pronunciamiento de no avocar su conocimiento el día 8 de mayo de 2020.

En consecuencia, no se ha realizado el análisis correspondiente a la Resolución 397 de 2020 de la Personería de Bogotá, lo que amerita que en esta oportunidad se emita un pronunciamiento sobre el control inmediato de legalidad tanto de dicho acto administrativo como de la Resolución 420 del 10 de mayo de 2020, bajo el radicado del presente proceso, esto es 25000-23-15-000-2020-01657-00.

En ese orden de ideas, el Despacho avocará conocimiento del proceso y procede a pronunciarse sobre el control inmediato de legalidad de las resoluciones 397 del 13 de abril y 420 del 10 de mayo de 2020, proferidas por la Personería de Bogotá, D.C.

II. CONSIDERACIONES:

De conformidad con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, al prever el control inmediato de legalidad, se estableció que:

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.

Así mismo, que 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.

Por su parte, el Congreso de la República expidió la Ley 137 de 1994 “ley estatutaria de los Estados de Excepción”, precisando en su artículo 20 que “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.” En ese mismo sentido se encuentra establecido el artículo 136¹ de la Ley 1437 de 2011.

En este punto es relevante recordar, que la H. Corte Constitucional, en la sentencia C- 179 de 1994 al efectuar el control previo de constitucionalidad de la ley estatutaria indicó, que el control inmediato de legalidad **constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales**, de ahí que el mismo proceda, inclusive de oficio por el Juez de lo contencioso Administrativo.

En este orden de ideas, cabe resaltar que el **control inmediato de legalidad**, que es un mecanismo especial previsto por el legislador estatutario, con una finalidad propia: “*impedir decisiones administrativas ilegales, bajo el amparo de un estado de excepción*”, que opera exclusivamente, frente a actos administrativos de contenido general expedidos en desarrollo de Decretos Legislativos, proferidos durante un estado de excepción, razón por la cual, **el Juez de lo contencioso administrativo, previo a avocar conocimiento o iniciar el**

¹ **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.

trámite correspondiente, está llamado a **verificar**, los elementos normativos que permiten ese control especial de legalidad para no desnaturalizar la razón de ser del control inmediato de legalidad o desconocer los medios de control propios para cuestionar los actos administrativos, que no fueron proferidos en desarrollo de un estado de excepción², procurar la realización de los principios de economía y celeridad procesal y evitar un desgaste innecesario de la jurisdicción, sometiendo a estudio actos administrativos sobre los cuales no tendría competencia la Sala Plena al tenor del artículo 20 de Ley 137 de 2 de junio de 1994, en concordancia con los artículos 136 y 185 del CPACA.

En efecto, según lo dispuesto en los artículos 136, 151 (numeral 14) y 185 de la Ley 1437 de 2011, le corresponde en única instancia a los Tribunales Administrativos del lugar donde se expidan, conocer del control inmediato de legalidad de los actos que reúnan estas cuatro condiciones: (i) ser de *carácter general*; (ii) que sean proferidos en ejercicio de la *función administrativa*; (iii) durante los *Estados de Excepción* y (iv) como *desarrollo de los decretos legislativos*, que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales (dado que las nacionales o regionales le corresponden al Consejo de Estado).

Teniendo en cuenta el anterior *test de procedencia*, la Sala Unitaria procederá a verificar si el acto administrativo remitido, reúne los parámetros señalados para que la Sala Plena pueda pronunciarse de fondo sobre la legalidad de sus disposiciones, o si, al contrario, ante la falta de uno o varios de ellos, debe no asumirse su conocimiento.

Así las cosas, al verificar el contenido de la Resolución 397 de 2020 y su prórroga posterior dada en la Resolución 420 de 2020, se concluye que efecto se trata de decisiones de la administración local, en ejercicio de función administrativa (suspender el trámite de audiencias de conciliación) que crean una situación jurídica y produce efectos jurídicos, por lo que tanto formal como materialmente se trata de actos administrativos, de carácter general que se han proferido en el marco de la función administrativa, por lo que reúnen las dos primeras condiciones para asumir el control inmediato de legalidad.

En cuanto a los otros dos presupuestos, se observa que en dichos actos administrativos se desarrolla tanto el Decreto 417 de 2020, expedido por el Presidente de la República para adoptar medidas extraordinarias de diferente naturaleza, como el Decreto Legislativo 491 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*".

En atención a lo anterior, dispone sobre la suspensión de términos y trámites de audiencias a cargo de la Dirección de Conciliación y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, razón por la cual desarrollan en el plano territorial las normas que expidió el Ejecutivo luego de declarar el Estado de Excepción y ejercer

² Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala Plena, auto de 23 de abril de 2020, MP. Juan Carlos Garzón, expediente 25000-23-15-000-2020-0981-00.

potestades excepcionales profiriendo decretos legislativos y en esa medida, se trata de los actos administrativos pasibles de control inmediato de legalidad, en tanto cumplen con todos los presupuestos, por lo que se avocará su conocimiento.

No obstante, al observar que no se aportaron los antecedentes administrativos que llevaron a la expedición de la Resolución 397 de 2020, como acto principal, se hace necesario solicitar su remisión al Tribunal, junto con todas las actas en donde se hayan estudiado y propuesto tales medidas, si las hubiere.

Para efectos de dar cumplimiento a la fijación del aviso contemplado en el numeral 2 del artículo 185 del CPACA, y ante la situación de aislamiento preventivo obligatorio, ordenado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 y ante lo dispuesto por el Consejo Superior de la Judicatura en el Acuerdo PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020 *“Por el cual se establece una excepción a la suspensión de términos en el Consejo de estado y en los tribunales administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad”*, estima este Despacho que la fijación del aviso en forma física en la Secretaría del Tribunal, no cumpliría la finalidad legislativa de la publicidad, en cuanto en razón de la medida referida no hay afluencia de público a esta Corporación judicial, ante lo cual se ordenará FIJAR EL AVISO sobre la existencia del presente proceso, ordenado en la disposición aludida, en la plataforma electrónica del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a la cual se accede a través de la página www.ramajudicial.gov.co, en el ítem “tribunales administrativos”, “secretaria” y “aviso a las comunidades” - <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-tribunal-administrativo-de-cundinamarca/> y en la página web de la Personería de Bogotá Distrito Capital <https://www.personeriabogota.gov.co/>, así como en la página web de la Gobernación de Cundinamarca por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito a través del mismo medio, para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo objeto de control. Términos que correrán de manera simultánea.

En mérito de lo expuesto,

III. RESUELVE:

PRIMERO: AVOCAR conocimiento de las Resoluciones 397 y 420 de 2020 proferidas por la Personera de Bogotá, D.C. (E), para efectuar el control inmediato de legalidad de que tratan los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

SEGUNDO: NOTIFICAR a la Personera de Bogotá, D.C. (E), a través mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, de conformidad con el art. 199 del CPACA modificado por el art. 612 del C.G. del P., quien a su vez deberá realizar una publicación informativa de la presente decisión, a través de su página web oficial asignada <https://www.personeriabogota.gov.co/>.

TERCERO: NOTIFICAR en forma personal esta providencia al MINISTERIO PÚBLICO mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, de conformidad con el art. 199 del CPACA modificado por el art. 612 del C.G. del P., a la dirección electrónica egonzalez@procuraduria.gov.co, perteneciente al

Procurador Judicial 138 Delegado para Asuntos Administrativos, asignado al Despacho.

CUARTO: IMPARTIR a la presente actuación, el trámite previsto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

QUINTO: FÍJAR por la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo en la página web de la rama judicial: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-tribunal-administrativo-de-cundinamarca/>, y en la página web de la Personería de Bogotá Distrito Capital <https://www.personeriabogota.gov.co/>, así como en la página web de la Gobernación de Cundinamarca por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir informando que las intervenciones se realizarán al correo electrónico: mmazabep@cendoj.ramajudicial.gov.co o s01des04tadmincdm@notificacionesrj.gov.co.

SEXTO: INVITAR a las Facultades de Derecho, Ciencias Humanas y Ciencia Política de las universidades Nacional, Externado de Colombia, Libre de Colombia, Pontificia Javeriana, de los Andes, del Rosario, Santo Tomás, de Cundinamarca, Distrital, Jorge Tadeo Lozano, que presten sus servicios en el Distrito Capital y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso (derecho constitucional y derecho administrativo) a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro de los 10 días siguientes al recibo de la comunicación que por secretaría se libre por medios electrónicos para esos efectos.

SÉPTIMO: REQUERIR a la Personera de Bogotá, para que en el término de diez (10) aporte los antecedentes administrativos relacionados con la expedición de la Resolución 043 de 2020 y que se encuentren en su poder, con sus respectivas actas y/o exposición de motivos, so pena de que el funcionario encargado incurra en falta disciplinaria gravísima sancionable.

OCTAVO: Los términos de los ordinales 3,4 y 5 de este proveído, correrán de manera simultánea.

NOVENO: Expirado el término anterior, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.

NOTIFIQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE


MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN
Magistrado