

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA

Bogotá, D.C., tres (3) de junio de dos mil veinte (2020).

Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO

Ref: Exp. 250002315000202000785-00

Remitente: INSTITUTO DE INFRAESTRUCTURA Y CONCESIONES
DE CUNDINAMARCA

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Asunto: No Avoca Conocimiento

Antecedentes

Previo reparto realizado el 12 de abril de 2020, correspondió a este Despacho conocer sobre el Control Inmediato de Legalidad de la Resolución No. 198 de 24 de marzo de 2020, proferida por la Gerente del Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca (ICCU). *“Por la cual se suspenden términos en las actuaciones administrativas y contractuales que se adelantan en el Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca-ICCU”.*

En dicha acta de reparto de 12 de abril de 2020, aparece como entidad remitente el Departamento de Cundinamarca.

El acto en mención, fue remitido el 13 de abril de 2020, a través del correo electrónico de esta Corporación, al correo institucional del Despacho sustanciador de la presente causa, con el fin de que se imparta el trámite correspondiente, teniendo en cuenta lo preceptuado por los Acuerdos Nos. PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020 y PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020, ambos del Consejo Superior de la Judicatura, que exceptuaron de la suspensión de términos adoptada en los acuerdos Nos. PCSJA20-11517 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del Control Inmediato de Legalidad.

Mediante auto de 14 de abril de 2020, el Despacho sustanciador de la presente causa dispuso. 1) Avocar el procedimiento del medio de Control Inmediato de Legalidad de la Resolución No. 198 de 24 de marzo de 2020, expedida por la Gerente General del Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca. 2) Fijar, por Secretaría, un aviso sobre la existencia del proceso. 3) Comunicar a la comunidad dicha decisión a través de los portales web de la Rama Judicial, del Consejo de Estado y del Departamento de Cundinamarca. 4) Ordenar al Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca que comunicara tal decisión a la comunidad, a través de su portal web. 5) Notificar lo decidido a la Gerente General del Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca y al Agente del Ministerio Público.

Intervención de la Gerente General de Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca

La Gerencia General del ICCU señaló que es competente para dar cumplimiento a las disposiciones constitucionales, legales y administrativas que emitan los entes territoriales en cuanto a materias de orden público, de conformidad con lo previsto en el Decreto 261 de 2008.

Además, indicó que como representante legal de la Entidad, en cumplimiento de lo previsto en la Resolución No. 385 de 2020, del Ministerio de Salud, era competente para emitir la Resolución No. 198 de 2020, como medida de seguridad y protección de la salud pública y en virtud de los mandatos administrativos en garantía de los principios administrativos de los sujetos procesales de las actuaciones administrativas adelantadas por la entidad, como causales de fuerza mayor y caso fortuito.

Las medidas adoptadas por el Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca ICCU, contenidas en la Resolución No. 198 de 2020, se consideran razonables y proporcionales pues se dictan con apego, en coordinación y en

cumplimiento de la normatividad proferida por las autoridades de tránsito y policía de los niveles con jurisdicción en la ciudad donde se encuentra ubicada la sede principal de la Entidad.

El ICCU fue creado como un establecimiento público del sector descentralizado del orden departamental, con sede principal ubicada en Bogotá. Los gobernadores y alcaldes dentro de su territorio y jurisdicción son autoridades de tránsito y de policía, y las decisiones que se tomen por estos son de obligatorio e inmediato cumplimiento, salvo que la norma establezca un plazo para su cumplimiento.

El contenido de la Resolución No. 198 de 2020, fue difundido a través de los canales de comunicación de la Entidad (facebook, twitter, instagram) y publicada en la página web de la Entidad, <http://www.iccu.gov.co> – transparencia – 6. Planeación - h - Contenido de toda decisión y/o política que haya adoptado y afecte al público, junto con sus fundamentos y toda interpretación autorizada de ellas.

La Resolución No. 198 de 2020, tuvo una vigencia de trece (13) días hábiles, del 24 de marzo de 2020 hasta 13 de abril de 2020. A la fecha de estudio de la legalidad del acto administrativo, la disposición no se encuentra vigente.

Concluye que las decisiones tomadas en la Resolución No. 198 de 2020, corresponden a medidas preventivas de protección y seguridad emitidas en cumplimiento de lo ordenado por el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución No. 385 de 2020, concordante con los deberes constitucionales y leales en procura de la protección de la vida y la salud de los congéneres. Además, no se profirió como desarrollo o en cumplimiento de facultades conferidas por los decretos legislativos presidenciales dictados en el estado de excepción, sino en cumplimiento de la Resolución No. 385 de 2020, así como las demás normas legales y constitucionales que imponen el deber de autocuidado.

Concepto del Ministerio Público

El Procurador 135 Judicial II para Asuntos Administrativos manifestó que la Resolución No. 198 de 2020 no se encuentra conforme al marco constitucional y legal, pues con ella se exceden no solo las facultades y límites establecidos en la Constitución y la Ley para las autoridades administrativas, y específicamente sobrepasan las disposiciones y motivaciones contenidas en el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 que pretende desarrollar, pues como bien lo hizo notar el Tribunal, el referido Decreto establece dentro de sus considerandos que la Emergencia Económica, Social y Ecológica que se declara tiene el propósito de limitar la propagación del virus mediante la expedición de normas de 'orden legal' que flexibilicen la atención personalizada al usuario mediante la 'suspensión de términos legales' en las actuaciones administrativas, haciendo la salvedad de lo relacionado con la suspensión de términos en los procedimientos sancionatorios y de selección de contratistas, para lo que si estaban expresamente facultadas mediante el Decreto 440.

Por lo mismo, se considera entonces que parte de esta Resolución no cumple con el principio de proporcionalidad, pues la misma no es congruente, en cuanto sus disposiciones sobrepasan lo preceptuado en nuestro ordenamiento jurídico y lo contraviene y si bien la finalidad coincide en parte con los propósitos de los Decretos 417, 440 y 457 de 2020, relacionadas con las declaratorias de emergencia económica, social, ecológica y sanitaria y el aislamiento preventivo dispuesto en todo el territorio nacional para la contención y mitigación de la pandemia, así como el interés de garantizar la salud de los servidores públicos, contratistas y ciudadanos en general, es evidente que la suspensión de los términos en algunos procedimientos administrativos y de las obras en ejecución no podrían haber sido decretadas por este tipo de actos administrativos.

En conclusión, en este caso se evidencian vicios de nulidad en la expedición de los

artículos primero y segundo de la Resolución No. 198 de 2020 en estudio, por considerarse que los mismos fueron expedidos con infracción de las normas en que debía fundarse, sin tener la competencia para ello y con desviación de las atribuciones propias de quien lo profirió.

Consideraciones

Encontrándose el asunto para registrar proyecto de fallo, y una vez vencido el término para las intervenciones ciudadanas y de las personas invitadas a intervenir; así como el escrito remitido por la Gerente General del Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca y el concepto emitido por el señor Agente del Ministerio Público, el Despacho observa lo siguiente.

Mediante auto de 14 de abril de 2020 se avocó el procedimiento de Control Inmediato de Legalidad con respecto a la Resolución No. 198 de 24 de marzo de 2020, proferida por la Gerente del Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca (ICCU), teniendo como base para ello que el artículo 151, numeral 14, de la Ley 1437 de 2011 establece que los Tribunales Administrativos tienen competencia para conocer sobre los actos dictados por las **autoridades territoriales** en materia de Control Inmediato de Legalidad.

Sin embargo, mediante auto de Sala Plena de esta Corporación del 1 de junio de 2020, dictado en el expediente con Radicación No. 25000-23-15-000-2020-00795-00, Entidad remitente: ICCU, Magistrada Ponente, Dra. Bertha Lucy Ceballos Posada), se precisó que la competencia del Tribunal Administrativo en el marco del presente Control Inmediato de Legalidad se circunscribe a los actos administrativos emitidos por las **entidades territoriales**.

Se tuvo como argumento central para ello, que el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria sobre los Estados de Excepción, dispuso que la competencia de los Tribunales Administrativos, en desarrollo del Control Inmediato de Legalidad,

comprende los actos administrativos expedidos por las **entidades territoriales**; así mismo, que como dicha ley tiene un rango superior sobre la ley ordinaria (artículo 151, numeral 14, de la Ley 1437 de 2011), debía prevalecer la disposición de jerarquía estatutaria superior, que, además, había sido objeto de control previo de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional mediante la sentencia C-179 de 1994.

Se agrega a lo anterior, que si bien puede advertirse una antinomia entre lo dispuesto por el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 151, numeral 14, de la misma ley, en el sentido de que el primero dice que la competencia de los Tribunales Administrativos comprende los actos de las **entidades territoriales** en tanto el segundo dice que cubre los de las **autoridades territoriales**, el artículo 185, inciso 1, de la misma ley ratifica que la competencia comprende los actos de las **entidades territoriales**, y como según el artículo 2 de la Ley 153 de 1887 "*en caso de que una ley posterior sea contraria a otra anterior (...) se aplicará la ley posterior.*", se concluye que debe prevalecer, en el contexto de la Ley 1437 de 2011, lo dispuesto en el artículo 185 ya mencionado.

En este sentido, una vez examinados los medios de prueba arrimados al expediente, en particular el escrito de 27 de abril de 2020, suscrito por la Gerente General del Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca (ICCU); la Resolución No.0024 de 7 de enero de 2020, por medio de la cual se nombró a la mencionada Gerente General; así como el Decreto Ordenanzal 0068 de 1 de abril de 2015, expedido por la Gobernación de Cundinamarca; se advierte que el ICCU es un establecimiento público del orden departamental, esto es, se trata de una persona jurídica distinta del Departamento de Cundinamarca, y si bien puede ser calificado como autoridad territorial no es entidad territorial.

El Control Inmediato de Legalidad, según puede apreciarse en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, se ejerce por los Tribunales Administrativos con respecto a las medidas de carácter general, como desarrollo

de los decretos legislativos, que sean expedidas por **las entidades territoriales**, esto es, por los departamentos, los distritos y los municipios (artículo 286 de la Constitución).

Como ha venido siendo analizado en el presente asunto, la norma que debe aplicarse es el trámite previsto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, el cual remite al artículo 136 ibídem, es decir, que los Tribunales Administrativos conocerán únicamente de los actos expedidos por **las entidades territoriales**.

Conforme a lo expuesto, como el Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca (ICCU) no tiene la calidad de entidad territorial, ni es dependencia del Departamento de Cundinamarca, según ha sido precisado con base en los medios de prueba arrimados al expediente, este Tribunal no está facultado para ejercer, en el marco del presente medio el Control Inmediato de Legalidad de la Resolución No. 198 de 24 de marzo de 2020, proferida por la Gerente del Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca (ICCU).

Así las cosas, se dispondrá No Avocar el conocimiento del acto de que se trata.

Finalmente, se advierte que no se desconocen los argumentos expuestos por el Ministerio Público; sin embargo, como ya se expuso el Tribunal Administrativo de Cundinamarca carece de competencia para conocer del asunto.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SALA PLENA,**

RESUELVE

PRIMERO.- NO AVOCAR EL CONOCIMIENTO del medio de Control Inmediato de Legalidad con respecto a la Resolución No. 198 de 24 de marzo de 2020, proferida por la Gerente del Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca (ICCU). *“Por la cual se suspenden términos en las actuaciones administrativas y contractuales que se adelantan en el Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca-ICCU.”*

SEGUNDO.- Por Secretaría, **COMUNÍQUESE** a la comunidad la presente decisión a través de los portales web de la Rama Judicial, del Consejo de Estado y del Departamento de Cundinamarca.

TERCERO.- ORDÉNASE a la Gerente del Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca, que comunique la presente decisión a la comunidad, a través de su portal web.

CUARTO.- NOTIFÍQUESE a la Gerente del Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca y al Agente del Ministerio Público.

QUINTO.- Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado