



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "F"**

Bogotá D.C., treinta (30) de junio de dos mil veinte (2020).

Magistrado: Dr. LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA

REFERENCIAS:

Radicación: 25000-23-15-000-2020-01311-00
Acumulado: 25000-23-15-000-2020-01656-00
Asunto: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Resoluciones **409 y 419 de 2020**, expedidas por la Personería de Bogotá

Se advierte que el Magistrado Jaime Alberto Galeano dispuso remitir a este Despacho los procesos 2020-01311 y 2020-01656 correspondientes a las resoluciones **No. 409 de 2020**, "*Por medio de la cual se prorroga la suspensión de los términos en los procesos disciplinarios cursados en la Personería de Bogotá, D.C.*", y **No. 419 de 2020**, a través de la cual se prorrogó la suspensión de términos dispuesta en el acto administrativo anterior, a fin de que se efectúe el estudio del control inmediato de legalidad de que tratan los artículos 136 y 185 del CPACA.

Lo anterior, con fundamento en que los actos administrativos en comento prorrogan las medidas adoptadas inicialmente a través de la Resolución No. 367 del 17 de marzo de la presente anualidad expedida la por la Personería de Bogotá "*por medio de la cual se suspende los términos en los procesos disciplinarios cursados en la Personería de Bogotá, D.C.*", la cual correspondió por reparto al suscrito en el proceso 25000-23-15-000-2020-01300-00.

Ahora bien, se encuentra que los artículos 148 y 150 del CGP, aplicables en virtud de lo establecido en el artículo 306 del CPACA, disponen:

ARTÍCULO 148. PROCEDENCIA DE LA ACUMULACIÓN EN LOS PROCESOS DECLARATIVOS. *Para la acumulación de procesos y demandas se aplicarán las siguientes reglas:*

1. Acumulación de procesos. De oficio o a petición de parte podrán acumularse dos (2) o más procesos que se encuentren en la misma instancia, aunque no se haya notificado el auto admisorio de la demanda, siempre que deban tramitarse por el mismo procedimiento, en cualquiera de los siguientes casos:

- a) Cuando las pretensiones formuladas habrían podido acumularse en la misma demanda.*
- b) Cuando se trate de pretensiones conexas y las partes sean demandantes y demandados recíprocos.*
- c) Cuando el demandado sea el mismo y las excepciones de mérito propuestas se fundamenten en los mismos hechos.*

(...)

ARTÍCULO 150. TRÁMITE. (...).

Los procesos o demandas acumuladas se tramitarán conjuntamente, con suspensión de la actuación más adelantada, hasta que se encuentren en el mismo estado, y se decidirán en la misma sentencia.

Cuando los procesos por acumular cursen en el mismo despacho judicial, la acumulación oficiosa o requerida se decidirá de plano.

En tal virtud, se ordena la acumulación del radicado No. 25000-23-15-000-2020-01656-00 a través del cual se efectúa control de legalidad de la Resolución No. 419 de 2020, en el expediente 25000-23-15-000-2020-01311-00, correspondiente a la Resolución No. 409 de 2020 cuyas medidas fueron prorrogadas por la resolución anterior, toda vez que los actos administrativos referidos guardan estrecha relación y existe una conexidad entre el juicio de legalidad que se debe efectuar en ambos casos, por lo que, atendiendo a los principios de congruencia, economía y celeridad procesal se hace procedente la acumulación de procesos en los términos de la norma ya citada.

Expuesto lo anterior, advierte el suscrito que sería del caso avocar conocimiento sobre el particular, de no ser porque se observa que los actos enviados por la Personería de Bogotá no son pasibles de control inmediato de legalidad, tal como ya se indicó respecto de la Resolución No. 367, a través de la cual se ordenó la suspensión de los términos en procesos disciplinarios en la Personería Distrital y las resoluciones No. 375 y 396 de 2020 mediante las cuales se ha venido prorrogando la medida adoptada inicialmente.

Al respecto, se tiene que el artículo 215 de la Constitución Política establece que el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, podrá declarar un Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las contempladas en los artículos 212¹ y 213² superiores, que “*perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública*”.

Es así como en estos especiales eventos, el Presidente de la República cuenta con la atribución extraordinaria para dictar decretos con fuerza de ley – es decir decretos legislativos-, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; normas que, a su vez, bien pueden ser materia de desarrollo o reglamentación por parte de autoridades de todos los órdenes y niveles de la administración pública, según sus competencias a través de actos administrativos de carácter general.

En desarrollo de lo anterior, el Legislador expidió la Ley Estatutaria 137 de 1994, a través de la cual reguló las facultades atribuidas al Gobierno durante los Estados de Excepción, la cual en su artículo 20 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 autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar***”.

¹ Estado de guerra exterior

² Estado de conmoción interior

donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales".

Sobre el particular, el artículo 151 del CPACA establece que los tribunales administrativos conocerán "*Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al Tribunal del Lugar donde se expidan*".

En este orden de ideas, se concluye que el control inmediato de legalidad que ejerce esta Jurisdicción únicamente procede respecto de aquellos actos administrativos de carácter general que (i) sean expedidos en el marco temporal de una declaratoria de cualquiera de los estados de excepción previstos en la Constitución; y (ii) sean dictados como desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional.

Descendiendo al caso de autos, de la revisión de las resoluciones No. 409 y 419 de 2020 se concluye que estas no fueron expedidas en desarrollo del **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, por el cual el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario contados a partir de la vigencia de dicho decreto.

En este punto debe recordarse que mediante auto del 4 de mayo de la presente anualidad este Despacho determinó que la **Resolución No. 367 del 17 de marzo de 2020** "*por medio de la cual se suspenden los términos en los procesos disciplinarios cursados en la Personería de Bogotá, D.C.*", no fue proferida como desarrollo del decreto legislativo que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (Decreto 417 de 17 de marzo de 2020) sino como una medida de contingencia del riesgo ante la presencia de casos positivos de COVID-19 en el territorio nacional y como una garantía de los derechos de los interesados en las actuaciones disciplinarias adelantadas en esa entidad, razón por la cual se dispuso no avocar conocimiento del asunto.

A su vez se encuentra que la suspensión de términos señalada en el párrafo anterior fue ampliada mediante la **Resolución No. 375 del 24 de marzo de 2020**, "*por medio de la cual se prorroga la suspensión de los términos en los procesos disciplinarios cursados en la Personería de Bogotá, D.C.*", al ser una medida de prevención necesaria y una garantía de los derechos de los involucrados. Por tanto, con base en las mismas consideraciones anotadas en el párrafo anterior, a través del 12 de mayo de 2020, el suscrito dispuso no tramitar el proceso.

De igual forma, se tiene que en la **Resolución No. 396 de 2020**, se prorrogaron las medidas adoptadas en las resoluciones 367 y 375 ya mencionadas, por lo cual, a través de auto del 18 de mayo de 2020, se decidió no avocar conocimiento del asunto, bajo los argumentos ya expuestos.

Ahora bien, se tiene que en la **Resolución 409 de 2020** se amplían las medidas de suspensión ya adoptadas así:

Artículo 1. PRORROGAR la suspensión de términos en todas las actuaciones de carácter disciplinario que cursan en la Personería de Bogotá, D.C. dispuesta a través de la Resolución 396 de 2020 hasta el lunes (11) de mayo de 2020, inclusive. Para el efecto se dejarán las constancias de rigor en cada actuación.

A su vez, la **Resolución No. 419 de 2020** prórroga la suspensión en los siguientes términos:

Artículo 1. PRORROGAR la suspensión de términos en todas las actuaciones de carácter disciplinario que cursan en la Personería de Bogotá, D.C. dispuesta a través de la Resolución 409 de 2020 hasta el martes veintiséis (26) de mayo de 2020, inclusive. Para el efecto se dejarán las constancias de rigor en cada actuación.

Lo anterior insistiendo en ambos casos que esta prórroga contribuye “con la eficacia de las medidas de contención adoptadas”, por las autoridades sanitarias frente a la pandemia ocasionada por el Covid-19 y es necesaria para garantizar el derecho al debido proceso de “los usuarios y personas interesadas en los procesos disciplinarios que cursan en la entidad”, por lo cual se concluye que las resoluciones No. 409 y 419 de 2020 no fueron expedidas en desarrollo del **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, por el cual el Presidente de la República, con la firma de todos sus ministros, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario contados a partir de la vigencia de dicho decreto.

Además, con el fin de desarrollar la afirmación hecha anteriormente, es necesario precisar que en dichas resoluciones la personera de Bogotá, invocó como sustento los siguientes fundamentos:

- (i) **Constitución Política:** artículo 118.
- (ii) **Decreto Ley 1421 de 1993:** artículo 104.
- (iii) **Circular 0018 del 10 de marzo de 2020** suscrita por el Ministerio de Salud y Protección Social y el Departamento Administrativo de la Función Pública, a través de la cual se establece la implementación de medidas para evitar la propagación y contagio del Covid-19 y la prevención de enfermedades asociadas al primer pico epidemiológico de enfermedades respiratorias.
- (iv) **Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020** expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social por la cual se “*declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus*”.
- (v) **Decreto 081 del 11 de marzo de 2020** proferido por la alcaldesa Mayor de Bogotá “*por el cual se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en Bogotá, D.C., y se dictan otras disposiciones*”.
- (vi) **Decreto 087 del 16 de marzo de 2020** expedido por la alcaldesa Mayor de Bogotá a través del cual se declaró la calamidad pública.

- (vii) **Circular 03 del 10 de marzo de 2020** suscrita por la personera de Bogotá (E) en la cual se dispuso, entre otras determinaciones, la suspensión de actos masivos y la modificación del horario laboral en la entidad.
- (viii) **Resoluciones No. 353 y 354 del 16 de marzo de 2020** expedidas por la personera de Bogotá (E), por las cuales se flexibiliza la jornada laboral y se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias para la prevención y contención del Covid-19.
- (ix) **Directiva 009 del 16 de marzo de 2020** expedida por el Procurador General de la Nación por la cual *“se insta a los personeros municipales y distritales a seguir los lineamientos de esta Directiva, en el marco de sus competencias y en aquellas disposiciones que les sean aplicables”*.
- (x) **Resolución No. 0128 del 16 de marzo de 2020**, proferida por el Procurador General de la Nación *“por medio de la cual se suspenden términos en las actuaciones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación como consecuencia de la emergencia sanitaria por el COVID-19”*.
- (xi) **Resolución No. 367 del 17 de marzo de 2020**, expedida por la personera de Bogotá (E) a través de la cual se suspendieron los términos procesales en todas las actuaciones de carácter disciplinario que cursan en la entidad.
- (xii) **Decreto 090 del 19 de marzo de 2020**, expedido por la Alcaldía Mayor de Bogotá, *“por medio del cual se adoptan medidas transitorias para garantizar el orden público en el Distrito Capital, con ocasión de la declaratoria de calamidad efectuada mediante Decreto 087 del 2020”*.
- (xiii) **Decreto 091 del 22 de marzo de 2020**, a través del cual se modificó el decreto mencionado en el numeral anterior.
- (xiv) **Resoluciones 372, 374 y 376 de 2020**, por medio del cual se da cumplimiento a las medidas establecidas en los decretos distritales 090 y 091 de 2020.
- (xv) **Decreto 457 del 22 de marzo de 2020**, en el cual se adoptaron medidas en virtud de la emergencia sanitaria y se ordenó el aislamiento preventivo.
- (xvi) **Resolución No. 375 del 24 de marzo de 2020**, expedida por la personera de Bogotá (E) *“por medio de la cual se prorroga la suspensión de términos en los procesos disciplinarios cursados en la personería de Bogotá, D.C.”*
- (xvii) **Resolución 0148 del 3 de abril de 2020**, suscrita por el Procurador General de la Nación por medio de la cual se prorroga la suspensión de términos en las actuaciones disciplinarias de la Procuraduría General de la Nación.
- (xviii) **Decreto 531 del 8 de abril de 2020**, expedido por el Gobierno Nacional a través del cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.
- (xix) **Decreto 106 de 2020**, expedido por la alcaldesa Mayor de Bogotá mediante el cual se imparten instrucciones para dar continuidad de la medida de aislamiento obligatorio en Bogotá.

- (xx) **Resolución 395 del 11 de abril de 2020**, suscrita por la Personería de Bogotá “*por medio de la cual se da cumplimiento a las medidas establecidas en el Decreto 531 de 2020 y el Decreto Distrital 106 de 2020*”.
- (xxi) **Resolución 396 del 13 de abril de 2020**, expedida por la Personería de Bogotá “*Por medio de la cual se prorroga la suspensión de términos en los procesos disciplinarios cursados en la personería de Bogotá, D.C.*”.
- (xxii) **Decreto 593 del 24 de abril de 2020**, expedido por el Gobierno Nacional “*Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público.*”
- (xxiii) **Resolución 184 del 24 de abril de 2020**, suscrita por el Procurador General de la Nación, a través de la cual se prórroga la suspensión de términos de las actuaciones disciplinarias de dicha entidad.
- (xxiv) **Decreto 636 de 2020**, expedido por el Gobierno Nacional por el cual se imparten instrucciones ante la emergencia sanitaria y se decreta el aislamiento preventivo hasta el 25 de mayo de 2020.
- (xxv) **Acuerdo PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020**, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura por el cual se ordenó la suspensión de términos judiciales desde el 11 hasta el 24 de mayo de 2020, con algunas excepciones.
- (xxvi) **Resolución 418 del 8 de mayo de 2020** expedida por la Personería de Bogotá, “*Por medio de la cual se da cumplimiento a las medidas establecidas en el Decreto 636 de 2020*”.

Corresponde precisar que si bien las resoluciones en cuestión se mencionaron los decretos 457, 531, 593 y 636 de 2020³, lo cierto es que estos fueron expedidos por el Presidente de la República en virtud de las “*facultades constitucionales y legales*” que le asisten, en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016 y no en ejercicio de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

De otra parte, no desconoce el Despacho que en uno de los apartes de los actos administrativos en estudio se menciona el Decreto 491 del 28 de marzo de 2020, así:

Que el Presidente de la República expidió el Decreto 491 el 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.

Sin embargo, se considera que lo resuelto por la Personería de Bogotá en el caso de autos no constituye un desarrollo del decreto legislativo en comento ni una disposición en virtud de la declaratoria de un Estado de Excepción, sino que corresponde a la decisión de prorrogar nuevamente una medida que fue adoptada desde la **Resolución No. 367 del 17 de marzo de**

³ Por los cuales se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público.

2020, esto es, la suspensión de los términos en los procesos disciplinario cursados en la entidad, término que a su vez fue ampliado mediante las **resoluciones 375 del 24 de marzo y 396 del 13 de abril de 2020** como una fórmula de prevención, actos administrativos frente a los cuales, como ya se indicó, se dispuso no avocar su conocimiento al no ser susceptibles control inmediato de legalidad de que trata el artículo 185 del CPACA.

De igual forma, se observa que además de la suspensión de términos en procesos disciplinarios, al igual que como se dispuso en la parte resolutive de las resoluciones ya mencionadas (367 y 375 y 396), los artículos segundos de las **resoluciones 409 y 419 de 2020** instan al cumplimiento de las disposiciones contenidas en las resoluciones 353, 354, 372, 374, 376 y 395 del 16, 19, 23, 24 de marzo y 11 de abril de 2020⁴ expedidas por la propia Personería Distrital, así como la Resolución 418 del 8 de mayo de 2020, en cuanto a la flexibilización de la jornada laboral y demás medidas de contingencia.

Así las cosas, se advierte que las **resoluciones 409 y 419 de 2020** no abordan un asunto distinto ni adoptan una medida adicional a las contenidas en las resoluciones 367, 375 y 396 y por ende, se limitan solo a la prórroga de una disposición ya establecida, por lo que se concluye que estos actos administrativos no fueron proferidos como desarrollo del decreto legislativo que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (Decreto 417 de 17 de marzo de 2020) sino como una medida de contingencia y a fin de continuar garantizando los derechos de los interesados en las actuaciones disciplinarias adelantadas en esa entidad.

Sea esta la oportunidad para precisar que el control judicial inmediato y automático de los decretos declaratorios de estados de excepción, decretos legislativos, y actos de carácter general que los desarrollan, se traduce en importantes medidas de vigilancia de la actividad del Gobierno y la Administración Pública, con las cuales se persigue la vigencia de las garantías constitucionales de las personas durante dichos estados de excepción.

En consecuencia, **el control inmediato de legalidad es un mecanismo judicial de tipo extraordinario, que cuenta con un marco de competencia y ejercicio restringidos y no puede ser utilizado por las autoridades judiciales para controlar la actividad de la administración por fuera de los estados de excepción**, como quiera que ello traería consigo el ejercicio de una clara trasgresión al artículo 121 superior, en cuanto estableció que *“ninguna autoridad del Estado podrá ejercer funciones distintas de las que le atribuyen la Constitución y la ley”* y con ello la clara violación del principio de la separación de las ramas del poder público, aspectos que cimentan el Estado Social de Derecho que hoy en día es Colombia.

En este orden de ideas y en virtud de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, este Despacho no avocará conocimiento del control inmediato de legalidad respecto de

⁴ Se deja constancia que frente a estos actos administrativos las secciones primera y cuarta de esta Corporación, en los procesos 2020- 01299 y 2020-01301 resolvieron no avocar su conocimiento al no ser susceptibles de control inmediato de legalidad.

la Resolución 396 del 13 de abril de 2020, tal y como será dispuesto en la parte resolutive del presente proveído.

En mérito de lo expuesto, este Despacho,

RESUELVE

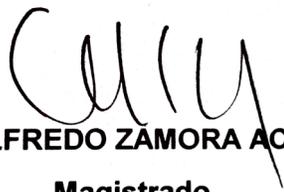
PRIMERO.- ACUMULAR el radicado No. 25000-23-15-000-2020-01656-00 correspondiente al control de legalidad de la Resolución No. 419 de 2020 expedida por la Personería de Bogotá, en el expediente 25000-23-15-000-2020-01311-00, correspondiente a la Resolución No. 409 de 2020, efectuando las anotaciones a que haya lugar.

SEGUNDO. - NO AVOCAR CONOCIMIENTO del control inmediato de legalidad sobre la Resoluciones 409 y 419 de 2020 expedidas por la Personería de Bogotá D.C, en virtud de las razones expuestas en precedencia.

TERCERO: NOTIFÍQUESE esta providencia al Ministerio Público.

CUARTO: REMÍTASE copia de la presente decisión a la Personera de Bogotá D.C., (E).

Comuníquese.



LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA
Magistrado