



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA

Bogotá, D.C., diez (10) de agosto de dos mil veinte (2020)

Referencia:	25000-23-15-000-2020-02093-00
Medio de control:	Control Inmediato de Legalidad. Art. 136 del CPACA.
Autoridad expedidora:	Director de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD
Objeto de control:	Resoluciones Nos. 0444 y 0427 de 2020.
Asunto:	Resuelve recurso de reposición propuesto por el Agente del Ministerio Público. Precedente horizontal sobre la improcedencia del control. Repone auto que avocó conocimiento. No avoca.

Procede el Despacho a resolver el recurso de reposición formulado por el Procurador 136 Judicial II Administrativo contra el auto del 16 de julio de 2020, a través del cual se avocó conocimiento de las Resoluciones Nos. 0427 y 0444 de 2020, expedidas por el Director de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD, para efectuar el control inmediato de legalidad de que tratan los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

ANTECEDENTES

- 1.** El Director de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital expidió la Resolución No. 0444 del 26 de mayo de 2020 “Por la cual se amplía la fecha de suspensión de términos correspondientes a los trámites administrativos y disciplinarios en la UAECD por motivos de salubridad pública, prevista en la Resolución No. 0427 de 2020”, la cual fue remitida para control inmediato de legalidad, correspondiendo por reparto de Sala Plena de esta Corporación al Magistrado Alfonso Sarmiento Castro para su sustanciación (expediente electrónico).
- 2.** A través de auto del 28 de mayo de 2020, el Magistrado Alfonso Sarmiento Castro decidió remitir el presente proceso al despacho del suscrito Magistrado, por haberle correspondido el reparto de la Resolución No. 0252 del 25 de marzo de 2020 (expediente electrónico).
- 3.** Debido a que el acto objeto de control prorrogaba la Resolución No. 0427 de 2020, y la misma había sido repartida a la Magistrada Carmen Amparo Ponce Delgado para lo de su conocimiento, el Magistrado Ponente, mediante auto del 12 de junio de 2020, remitió el expediente a la señalada Magistrada para que realizara el estudio al que hubiere lugar (expediente electrónico).
- 4.** Mediante auto del 17 de junio de 2020 la Magistrada Carmen Amparo Ponce Delgado negó la solicitud de acumulación de la Resolución No. 444 del 26 de mayo de 2020, argumentando que resultaba improcedente ante inexistencia de proceso al cual acumular, pues mediante proveído del 18 de mayo de la anualidad, resolvió no avocar conocimiento del control inmediato de legalidad de la Resolución No. 427 de 2020 (expediente electrónico).
- 5.** Remitido el asunto a Sala Plena, con ponencia del Magistrado Alfonso Sarmiento Castro, se resolvió devolver el expediente al despacho del Magistrado Ponente para que conociera sobre el asunto (expediente electrónico).

6. Con proveído del pasado 16 de julio de 2020, el Magistrado Ponente avocó conocimiento de las Resoluciones Nos. 0427 y 0444 de 2020, para efectuar el control inmediato de legalidad de que tratan los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011. Pese a que la Magistrada Carmen Amparo Ponce Delgado había resuelto no avocar conocimiento de la Resolución No. 427 de 2020, el Magistrado Ponente consideró necesario acudir a la figura de la integración o unidad normativa y conocer, de oficio, la legalidad del señalado acto administrativo, así:

“Advirtiéndose que a través de la Resolución No. 0444 del 26 de mayo de 2020, el Director de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD amplió la fecha de suspensión de los términos que ya había ordenado en Resolución No. 0427 de 2020; y que, por ende, el acto remitido para control inmediato de legalidad, se refiere únicamente a una prórroga de las disposiciones normativas ya contenidas en la Resolución No. 0427, es necesario que se conozca de la legalidad del acto administrativo inicial.

Lo anterior, como quiera que no es posible que la Sala Plena de esta Corporación se pronuncie frente a la legalidad de la Resolución No. 0444 del 26 de mayo de 2020, sin referirse también a la legalidad de otras disposiciones con las cuales se encuentra íntimamente relacionada, es decir, de la Resolución No. 0427 de 2020 (unidad normativa en sentido lato). Es precisamente esta última, la que sigue vigente a través de la prórroga efectuada mediante el acto administrativo remitido por la autoridad administrativa, por lo que resulta necesario avocar conocimiento de oficio de la misma, en procura de la coherencia normativa y la expedición de un fallo de legalidad acorde con los fines últimos del control inmediato de legalidad.”

En consecuencia, se ordenó publicar el aviso previsto en el artículo 185 del CPACA y efectuar la notificación del auto al Director de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital y al Ministerio Público, de conformidad con lo señalado en los artículos 171 y 185 ibidem (expediente electrónico).

7. El 17 de julio de 2020 el Procurador 136 Judicial II Administrativo interpuso recurso de reposición contra el auto del 16 de julio de la anualidad. El mismo fue fijado por el término de un (1) día el pasado 21 de julio de 2019. Durante el término del traslado no hubo pronunciamiento alguno (expediente electrónico).

RECURSO DE REPOSICIÓN

Fundamentos del recurso. Argumentó el Agente del Ministerio Público que, aunque compartía la integración normativa en relación con la Resolución No. 0427 de 2020, lo cierto era que esta última también prorrogaba disposiciones normativas contenidas en tres (3) actos administrativos anteriores: Resolución No. 0252 de 2020, 308 de 2020 y 321 de 2020. Sin embargo, dado que las tres primeras resoluciones fueron objeto de estudio por parte de la Sala Plena dentro del expediente con radicación No. 25000-23-15-000-2020-00554-00, donde esta Corporación decidió: “Declarar improcedente el control inmediato de legalidad de la referencia y, por consiguiente, absténgase el Tribunal de emitir, en aplicación de ese medio de control jurisdiccional, un pronunciamiento de fondo sobre la legalidad de las Resoluciones No. 0252 de 25 de marzo de 2020, No. 0308 de 13 de abril de 2020 y No. 0321 de 27 de abril de 2020”, concluyó el Agente del Ministerio Público que ya existía un precedente horizontal donde se establecía que estos actos administrativos no constituyen actos controlables judicialmente a través de este mecanismo de control inmediato.

Solicitó entonces revocar la decisión adoptada por el Magistrado Ponente para, en su lugar, declarar que las Resoluciones Nos. 0427 y 0444 de 2020, expedidas por el Director de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD no son susceptibles del medio de control inmediato de legalidad.

CONSIDERACIONES

1. Competencia, oportunidad y procedencia del recurso de reposición.

De conformidad con el artículo 242 de la Ley 1437 de 2011, corresponde al Magistrado sustanciador pronunciarse sobre el recurso de reposición interpuesto contra el auto que no es susceptible de apelación o de súplica, presupuestos que indudablemente concurren en relación con la providencia mediante la cual se avoca conocimiento de un acto administrativo a efectos de adelantar el trámite del control inmediato de legalidad, razón por la cual el Despacho encuentra que en el sub lite es procedente el recurso de reposición.

Respecto a la oportunidad para recurrir la decisión, se encuentra que el artículo 318 del Código General del Proceso establece un término de “tres (3) días siguientes al de la notificación del auto” para los autos que se profieren fuera de audiencia. De manera que el recurso que convoca el presente pronunciamiento es procedente y oportuno, por lo que se procede a su estudio de fondo.

2. Precedente judicial horizontal.

El precedente judicial, ha sido entendido por la Corte Constitucional, en los siguientes términos: “Por precedente se ha entendido, por regla general, aquella sentencia o conjunto de sentencias que presentan similitudes con un caso nuevo objeto de escrutinio en materia de (i) patrones fácticos y (ii) problemas jurídicos, y en las que en su ratio decidendi se ha fijado una regla para resolver la controversia, que sirve también para solucionar el nuevo caso.”¹

En este mismo sentido, el Consejo de Estado, en providencia del 14 de julio de 2016² aclaró que “constituye precedente aquella regla creada por una Alta Corte para solucionar un determinado conflicto jurídico, sin que sea necesario un número plural de decisiones en el mismo sentido para que dicha regla sea considerada como precedente”.

Ahora bien, conforme a reiterada jurisprudencia constitucional, se han reconocido dos tipos de precedentes diferentes, que deben ser tenidos en cuenta por el operador jurídico, al momento de proferir sentencia; el horizontal y el vertical. Respecto a ambos, ha sostenido la Corte Constitucional, que:

“El primero hace referencia a aquellas sentencias fijadas por autoridades de la misma jerarquía o el mismo operador judicial. El segundo, se relaciona con los lineamientos sentados por las instancias superiores encargadas de unificar jurisprudencia dentro de la respectiva jurisdicción o a nivel constitucional. Así, para la mayoría de asuntos, el precedente vertical que deben seguir los funcionarios judiciales lo determina la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de Estado, como órganos de cierre dentro de su respectiva jurisdicción. En los casos en los que no son susceptibles de ser revisados por las autoridades mencionadas,

¹ Corte Constitucional. Sentencia T-360 de 2014. MP: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Consejera ponente: Rocío Araujo Oñate. Bogotá, D.C., catorce (14) de julio de dos mil dieciséis (2016). Radicación número: 11001-03-15-000-2016-00657-01(AC)

son los tribunales los encargados de establecer criterios hermenéuticos para los operadores judiciales inferiores.”³ (Subrayado fuera del texto original).

En este sentido, es claro que, en salvaguarda de la armonía y coherencia del sistema jurídico, se ha establecido la necesidad de respetar y reconocer las subreglas jurídicas que sobre la temática que se discuta, provienen tanto del superior jerárquico como de las autoridades judiciales de la misma jerarquía, no pudiendo desconocerse la importancia de uno y otro, como quiera que:

“El precedente horizontal tiene fuerza vinculante, atendiendo no solo a los principios de buena fe, seguridad jurídica y confianza legítima, sino al derecho a la igualdad que rige en nuestra Constitución, [mientras que] el precedente vertical, al provenir de la autoridad encargada de unificar la jurisprudencia dentro de cada una de las jurisdicciones, limita la autonomía judicial del juez, en tanto debe respetar la postura del superior, ya sea de las altas cortes o de los tribunales.”⁴

Es por ello que la uniformidad de las decisiones adoptadas dentro de casos con idénticos supuestos de hecho permite que “los ciudadanos tengan certeza sobre el ejercicio de sus derechos y la efectividad de los mecanismos para su protección, con lo cual se concreta la seguridad jurídica y la igualdad en las actuaciones judiciales”⁵. Principios constitucionales últimos, que no pueden ser desconocidos o minimizados por el aparato judicial, toda vez que tienen relación inescindible con el Estado Social de Derecho.

Así las cosas, sería desacertado asegurar la omisión en el reconocimiento y aplicación del precedente judicial dentro de las decisiones judiciales proferidas dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa, al evidenciarse la intención clara del legislador colombiano, respecto a la unificación de la jurisprudencia y la creación de recursos que permitan su extensión y uniformidad.

CASO EN CONCRETO

Precisión del caso. Mediante auto del 16 de julio de 2020, el Magistrado Ponente resolvió avocar conocimiento de las Resoluciones Nos. 0427 y 0444 de 2020, expedidas por el Director de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD, para efectuar el control inmediato de legalidad de que tratan los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, acudiendo a la figura de la integración normativa.

El Agente del Ministerio Público recurrió la decisión adoptada al considerar que la Resolución No. 0427 de 2020 era, a su vez, una prórroga de disposiciones normativas contenidas en las Resoluciones Nos. 0252 de 2020, 308 de 2020 y 321 de 2020. Actos administrativos que fueron objeto de estudio por parte de la Sala Plena de esta Corporación a través del expediente No. 25000-23-15-000-2020-00554-00, donde se resolvió declarar improcedente el control inmediato de legalidad para estudiar de fondo su validez, por lo que existía un precedente horizontal donde se establecía que estos actos administrativos no constituyen actos controlables judicialmente a través de este mecanismo de control inmediato.

³ Corte Constitucional. Sentencia T-360 de 2014. MP: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia SU-354 de 2017. MP: Iván Humberto Escruera Mayolo.

⁵ Ibidem.

Sobre los argumentos expuestos por el recurrente. Analizadas las razones expuestas por el Procurador 136 Judicial II Administrativo, encuentra el Magistrado Ponente que es procedente reponer la decisión, por las razones que se pasan a exponer:

Revisada la Resolución No. 0427 del 11 de mayo de 2020 "Por la cual se amplía la fecha de suspensión de los términos correspondientes a los trámites administrativos y disciplinarios en la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital por motivos de salubridad pública, prevista en la Resolución No. 0321 de 2020" se encuentra que, como fundamento del acto administrativo, se dispuso:

"Que como fundamento en lo anterior, mediante la Resolución No. 0252 de 2020 la UAECDD, se suspendieron los términos de las actuaciones administrativas y disciplinarias de todas dependencias que cursan en la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital a partir del 24 de marzo de 2020 hasta el 12 de abril de 2020 inclusive.

Que el término de suspensión establecido en la resolución antes mencionada fue ampliado hasta el 26 de abril de 2020, por medio de la Resolución 308 del 13 de abril de 2020, el cual fue prorrogado por la Resolución 321 de 2020 hasta el 11 de mayo de 2020. (...)"

De igual forma, se resolvió en el señalado acto administrativo: "Artículo 1. Prorrogar la suspensión de términos señalada en la Resolución 0321 de 2020 de todas las actuaciones administrativas, incluidas las disciplinarias, que requieran el cómputo de términos que cursan en las dependencias que conforman la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, conforme la parte motiva del presente acto".

Disposición normativa que, a su vez, se replica a través de la Resolución No. 0444 de 2020, al ordenar "prorrogar la suspensión de términos señalada en la Resolución No. 0427 de 2020 (...) a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 1 de junio de 2020".

Luego, resulta acertado concluir que los actos sobre los cuales se resolvió avocar conocimiento, esto es; las Resoluciones Nos. 0427 y 0444 de 2020, prorrogan las decisiones administrativas adoptadas por el Director de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital mediante Resolución No. 0252 de 2020, sobre la cual ya se emitió pronunciamiento por parte de esta Corporación.

A través de sentencia del pasado 30 de junio de 2020, MP: Carlos Alberto Orlando Jaiquel se declaró improcedente el control inmediato de legalidad para controlar de fondo las medidas ordenadas en Resoluciones Nos. 0252, 0308 y 0321 de 2020, al considerarse que, mediante los citados actos, la autoridad expedidora no desarrollaba ningún decreto legislativo o facultad extraordinaria propia del EE:

"Siendo así, a partir de las disposiciones antes analizadas resulta forzoso concluir que, las **Resoluciones No. 0252 de 25 de marzo de 2020, No. 0308 de 13 de abril de 2020 y No. 0321 de 27 de abril de 2020**, no satisfacen los requisitos normativos propios para ejercer el citado control inmediato de legalidad, puesto que, si bien se trata de actos administrativos de carácter general, se profirieron en ejercicio de una potestad netamente administrativa, orientada a determinar medidas

de organización y funcionamiento de la entidad, atribuida al Director de la U.A.E. en una norma del nivel distrital. Lo anterior, sin perjuicio de la procedencia del control ordinario por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a través del medio de control de nulidad contemplado en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011”.

Así las cosas, son de recibo los argumentos expuestos por el Agente del Ministerio Público como quiera que se constató que, en relación con el acto administrativo primigenio (Resolución No. 00252 de 2020 y siguientes) ya existe precedente horizontal vinculante de esta misma Sala donde se resolvió declarar la improcedente del control inmediato de legalidad. Deberá entonces reponerse la decisión adoptada en auto del 16 de julio de 2020 y estarse a lo resuelto en sentencia del pasado 30 de junio de 2020, donde se resolvió no avocar conocimiento del asunto, por ser improcedente.

Ahora, aunque las decisiones adoptadas por la Sala Plena únicamente hacen tránsito a cosa juzgada relativa⁶, lo cierto es que ello no es óbice para desconocer el precedente horizontal de esta Corporación que, respecto a este caso en específico, ya resolvió la improcedencia del control inmediato de legalidad y, en consecuencia, supone la sujeción de las decisiones judiciales emitidas por todos los miembros de esta Sala reconociendo y respetando dicho criterio, en procura de salvaguardar la seguridad jurídica y la igualdad en la toma de decisiones.

Cabe mencionarse igualmente que, así como se advirtió respecto a las Resoluciones iniciales, será procedente demandar la legalidad de las Resoluciones Nos. 0427 y 0444 de 2020 ante la jurisdicción contencioso administrativa y en el marco de los demás medios de control previstos en el ordenamiento jurídico para tal fin.

En mérito de lo expuesto, el Magistrado Ponente,

RESUELVE

PRIMERO: REPONER el auto del pasado 16 de julio de 2020, a través del cual se avocó conocimiento de las Resoluciones Nos. 0427 y 0444 de 2020, expedidas por el Director de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD, para efectuar el control inmediato de legalidad de que tratan los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, de conformidad con los argumentos expuestos en la parte motiva de la presente providencia.

SEGUNDO: En consecuencia, **NO AVOCAR** conocimiento de las Resoluciones Nos. 0427 y 0444 de 2020, expedidas por el Director de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD, para efectuar el trámite del control inmediato de legalidad.

TERCERO: Por Secretaría de la Sección realícese el trámite pertinente para la publicación en la sección denominada “Medidas COVID19” de la página web: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/control-de-legalidad-tribunalesadministrativos/inicio> de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en la sección denominada “Medidas COVID 19”.

Se requiere al Director de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD para que publique este auto en el sitio web de dicha entidad, sin efectos procesales.

⁶ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. CP: Hernando Sánchez Sánchez. Providencia del 16 de abril de 2020. Radicación No. 11001-03-15-000-2020-00990-00. Ver también: Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. CP: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Providencia del 5 de marzo de 2012. Radicación No. 11001-03-15-000-2010-00369-00.

CUARTO: NOTIFICAR este auto, a través del medio virtual que en este momento esté a disposición de la Secretaría de la Sección, al Director de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD y al Ministerio Público, de conformidad con los artículos 171 y 185 de la Ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Firmado Por:

**JOSE ELVER MUÑOZ BARRERA
MAGISTRADO TRIBUNAL O CONSEJO SECCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO 008 SECCIÓN TERCERA DE CUNDINAMARCA**

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

Código de verificación:

f8edff92494b88bb3d3bc177f64fb4f52010dcacc8692e3ab9e3b86954782e74

Documento generado en 12/08/2020 06:52:29 p.m.