



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SALA PLENA

Bogotá D.C., seis (06) de mayo de dos mil veintiuno (2021).

MAGISTRADO PONENTE	ALFONSO SARMIENTO CASTRO
MEDIO DE CONTROL	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
RADICACION	25000-23-15-000-2021-00327-00
ASUNTO	RESOLUCIÓN 778 DE 8 DE ABRIL DE 2021
AUTORIDAD	CONTRALORIA DE BOGOTÁ

AVOCA CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Se pronuncia el Tribunal, a través del Despacho sustanciador, sobre la viabilidad de asumir el Control Inmediato de Legalidad de la Resolución No. 778 de 8 de abril de 2021, expedido por la Contraloría de Bogotá D.C., conforme lo dispuesto en el artículo 136 del CPACA.

I. ANTECEDENTES

- El 8 de abril de 2021, el Contralor de Bogotá D.C. expidió la Resolución No. 0778, *“Por la cual se suspenden términos en los procesos de responsabilidad fiscal, disciplinarios y administrativos sancionatorios fiscales, para la preservación de la salud y la mitigación del riesgo causado por el COVID-19 y se dictan otras medidas”*, cuya parte resolutive es del siguiente tenor:

“ARTICULO PRIMERO. SUSPENDER términos en los procesos de responsabilidad fiscal y de jurisdicción coactiva, disciplinarios y administrativos sancionatorios fiscales que actualmente se adelantan en la Contraloría de Bogotá, D.C., el doce (12) de abril de 2021, conforme con lo expuesto en la parte motiva de este acto administrativo.

PARÁGRAFO. Los Directores y Jefes de Oficina, adelantarán las acciones necesarias, con el fin de que se realice el trabajo en casa por parte de los servidores públicos adscritos a cada dependencia, controlando el efectivo cumplimiento de sus funciones durante dicha suspensión.

ARTÍCULO SEGUNDO. Si es sujeto de control o usuario externo, puede radicar los documentos en el correo electrónico: correspondenciaexternacontraloriabogota.gov.co.

ARTÍCULO TERCERO. INCLUIR copia de la presente resolución en todos los expedientes activos de conformidad con lo dispuesto en la parte considerativa de este acto.

ARTICULO CUARTO. COMUNICAR la presente resolución a las diferentes dependencias de la Contraloría de Bogotá, D.C., para los fines pertinentes y al público en general, mediante publicación en la página web e intranet de la Entidad..(..)” (Texto transcrito literalmente)

- Por acta individual de reparto del 13 de abril del año en curso, se asignó al Despacho del magistrado ponente el asunto de la referencia.

- El pasado 11 de marzo de 2020, el Director General de la Organización Mundial de la Salud -OMS- en rueda de prensa sobre COVID-19, anunció que el brote del virus se consideraba una pandemia ante *“los alarmantes niveles de propagación y gravedad, como por los alarmantes niveles de inacción”*¹.

- Atendiendo lo anterior, el Ministerio de Salud y de la Protección Social expidió la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, la cual declaró «la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020». Además, 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). Medida prorrogada hasta el 31 de agosto de 2020, por medio de la Resolución 844 de 26 de mayo de 2020, luego hasta el 30 de noviembre de 2021, a través de la Resolución 1462 de 25 de agosto, posteriormente la Resolución 2230 del 2020 hasta el 28 de febrero de 2021 y finalmente, Resolución 222 de 2021 proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social hasta el **31 de mayo de 2021**.

- Mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de su vigencia, ante el surgimiento de la pandemia COVID-19². Posteriormente, a través de Decreto 637 de 6 de mayo del año en curso, el Gobierno Nacional nuevamente declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario.

- Seguidamente, el presidente de la Republica, junto con los ministros encargados, expidió el Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020, a través del cual adoptó las medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral,

¹ Información disponible en sitio web: <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.

²<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20417%20DEL%2017%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>.

en el marco de la emergencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.³

-. Igualmente, a través de los Decretos 457 de 22 de marzo, 531 de 8 de abril, 536 de 11 de abril, 593 de 24 de abril, 636 de 6 de mayo de 2020, 749 de 28 de mayo de 2020 el cual se modificó mediante el Decreto 878 de 25 de junio de 2020, 990 de 9 de julio y 1076 de 28 de julio de 2020, el Gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público; y ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de toda la población en el territorio nacional, y a los gobernadores y alcaldes tomar las medidas necesarias para su cumplimiento.

-. Posteriormente, el Gobierno Nacional mediante Decreto ordinario 1168 de 25 de agosto de 2020, dispuso el aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable, medida prorrogada a través del Decreto 1297 de 29 de septiembre de 2020 hasta el 1º de noviembre de 2020, posteriormente fue prorrogado hasta el 1º de marzo de 2021 conforme el Decreto 039 de 2021 y finalmente, se decretó su continuidad hasta el 1º de junio de 2021 en virtud del decreto Nacional 206 del 26 de febrero de 2021.

II. CONSIDERACIONES

-. El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 establece que las medidas 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, 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.

Asimismo, ordenó a las autoridades competentes enviar a la autoridad judicial respectiva los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos del Gobierno Nacional que desarrollen el estado de emergencia declarado, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición, para cumplimiento

³ <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/Decreto-491-28-marzo-2020.pdf>

del control. En caso de no efectuarse el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.

-. El artículo 151 del CPACA, numeral 14, determinó que los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general proferidos, en ejercicio de la función administrativa, durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos, por autoridades territoriales, departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal con jurisdicción en el lugar de su expedición.

En relación con la procedencia del control inmediato de legalidad, la Sala Plena del H. Consejo de Estado consideró en su oportunidad, lo siguiente:

“De acuerdo con esta regla son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber:

- 1. Que se trate de un acto de contenido general.*
- 2. Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa,*
y
- 3. Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.”⁴*

Significa lo anterior, que la procedencia del control inmediato de legalidad por esta Corporación requiere la existencia de un acto administrativo de carácter general y abstracto, emitido por el Gobernador de Cundinamarca o alguna autoridad del orden municipal o departamental, en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de alguno de los decretos legislativos expedidos con ocasión de los estados de excepción. En el evento contrario, esto es, de no acreditarse la existencia concomitante de estos presupuestos, el acto quedará exceptuado de control jurisdiccional bajo la égida del medio de control previsto en el artículo 136 del CPACA, circunstancia que no obstruye su examen a la luz de los demás medios de control de la acción contencioso administrativa.

Ahora bien, un primer análisis meramente formal de la Resolución No. 778 de 8 de abril de 2021, en tanto que su examen de fondo si fuera procedente, debe efectuarse en la decisión de mérito, permite al Despacho derivar las siguientes conclusiones:

⁴ La anterior posición fue reiterada por la Sección Primera de la Alta Corporación en sentencia del 26 de septiembre 2019. Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00.

- El encabezado del acto analizado invocó como fundamento normativo las siguientes disposiciones: Artículo 267 y 272 de la Constitución Política que establecen que la vigilancia y control fiscal a nivel nacional o departamental, distrital y municipal son una función pública de la Contraloría concurrente con la Contraloría General de la República,
- Así mismo, también destacó el artículo 109 del Decreto 1421 de 1993 que dispone cuales son las atribuciones establecidas en la constitución para el Contralor y el artículo 27 del Acuerdo 658 de 2016 proferidos por el Consejo de Bogotá que señaló cuales son las funciones del contralor de Bogotá D.C.;
- Del mismo modo, señaló el inciso final del artículo 118 de la Ley 1564 de 2012 que indica que los términos no se tomaran en cuenta en aquellos casos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrado
- Y el artículo 6° del Decreto Legislativo 491 de 2020 que dispuso en la que se facultó la suspensión de los términos en las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa
- Atendiendo lo anotado, recuerda el Despacho que **la Resolución No. 0778 del 8 de abril de 2021**, expedido por el Contralor de Bogotá consideró que, con la expedición de la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 y lo dispuesto por el artículo 215 de la Constitución política, se fundó la declaratoria del Estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional adoptada mediante Decreto Legislativo 417 de 2020.
- Así mismo, la resolución 0778 de 8 abril 2021 se refirió a la expedición del Decreto 491 de 2020, a través del cual se adoptaron medidas de urgencia para garantizar la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas para prevenir la propagación de la pandemia. Especialmente la prevista, en el artículo 6° del mencionado Decreto en la que se facultó la suspensión de los términos en las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, advirtiendo que durante e termino de suspensión y hasta el momento de su reanudación no correrían los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley.

- De otro lado, el acto objeto de estudio también señaló que mediante Circular Conjunta Externa del 3 de abril de 2021, proferida por la Alcaldía Mayor de Bogotá declaró alerta naranja en la capital D.C., con el fin de enfrentar el tercer pico en la ciudad generado por el coronavirus. Al respecto, que en el marco de las medidas adoptadas por el gobierno local se profirió el Decreto Distrital No. 135 de 2021, donde se restringió, entre otras, la circulación en las vías y lugares públicos de la ciudad desde las 00:00 horas del sábado 10 de abril de 2021 hasta las 04:00 horas del día martes 13 de abril de 2021.
- Finalmente, expresó el acto administrativo “(...) *que con el fin de cumplir las directrices impartidas por el Gobierno Distrital y atendiendo el principio de colaboración armónica dispuesto en el artículo 113 de la Constitución Política y en aras de continuar garantizando la salud de los servidores públicos y los usuarios de este Organismo de Control, así como de salvaguardar los derechos fundamentales de los sujetos procesales en las actuaciones a que se hizo referencia, se considera necesario suspender los términos en los procesos de responsabilidad fiscal y de jurisdicción coactiva, disciplinarios y administrativos sancionatorios fiscales que actualmente se adelantan en la Contraloría de Bogotá, D.C., el doce (12) de abril de 2021.*”
- En esa medida el acto resolvió, “*SUSPENDER términos en los procesos de responsabilidad fiscal y de jurisdicción coactiva, disciplinarios y administrativos sancionatorios fiscales que actualmente se adelantan en la Contraloría de Bogotá, D.C., el doce (12) de abril de 2021, conforme con lo expuesto en la parte motiva de este acto administrativo.*”

Por ende, para esta Corporación el control inmediato de legalidad de la Resolución. 778 de 8 de abril de 2021 resulta viable y oficioso, en tanto:

- Debe ejercerse sobre un acto de carácter general, pues regula aspectos comunes relacionados con el control de una emergencia sanitaria nacional y va dirigido a todas las partes procesales que se ven involucradas en los procesos de responsabilidad fiscal y jurisdicción coactiva que se adelantan en la Contraloría distrital de Bogotá D.C.;

- Fue emitido por la autoridad distrital competente, el Contralor de Bogotá, en ejercicio de la función administrativa;

- Esta especialmente relacionado con el desarrollo y ejecución del Decreto Legislativo 491 de 28 de marzo de 2020, que adoptó las medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral, particularmente lo referido en su artículo 6° sobre la suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa, en el marco de la emergencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En consecuencia, al tenor de lo previsto en el artículo 185 del CPACA que prevé el trámite del control inmediato de legalidad, el Despacho.

DISPONE:

PRIMERO: ASUMIR conocimiento, en nombre de la Subsección A Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y adelantar oficioso el procedimiento establecido en el artículo 185 del CPACA, para el control inmediato de legalidad de la Resolución No. 778 de 8 de abril de 2021, *“Por la cual se suspenden términos en los procesos de responsabilidad fiscal, disciplinarios y administrativos sancionatorios fiscales, para la preservación de la salud y la mitigación del riesgo causado por el COVID-19 y se dictan otras medidas”*, expedido por el Contralor de Bogotá.

SEGUNDO: Por la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, **PUBLÍQUESE AVISO**, durante **diez (10) días**, en formato PDF, en la página electrónica o página web de la Rama Judicial⁵, y en el enlace o *link* de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, o del Tribunal Administrativo de Cundinamarca⁶; en la página electrónica de la Alcaldía de Bogotá, y en la de la Contraloría de Bogotá, si la hubiere, cuyo contenido debe incluir copia íntegra de la presente decisión, y advertir, como mínimo:

- a) que en ejercicio de los arts. 136 y 185 de la ley 1437 de 2011, CPACA, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con sede en Bogotá D.C., adelanta acción de CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD de la

Resolución No. 778 de 8 de abril de 2021, *“Por la cual se suspenden términos en los procesos de responsabilidad fiscal, disciplinarios y administrativos sancionatorios fiscales, para la preservación de la salud y la mitigación del riesgo causado por el COVID-19 y se dictan otras medidas”*.

- b) que a partir de la publicación del aviso en la página electrónica o web de la Rama Judicial y durante el plazo de fijación, **cualquier ciudadano** puede intervenir por escrito dirigido al correo electrónico institucional de la secretaria de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para defender o impugnar la legalidad de dicho acto.
- c) **Invitar** a la alcaldesa de Bogotá, órganos de control distrital y organizaciones no gubernamentales o asociaciones de ciudadanos de la ciudad de Bogotá a presentar por escrito, dentro del plazo señalado en el numeral anterior, su concepto sobre la legalidad de la Resolución No. 778 de 8 de abril de 2021, *“Por la cual se suspenden términos en los procesos de responsabilidad fiscal, disciplinarios y administrativos sancionatorios fiscales, para la preservación de la salud y la mitigación del riesgo causado por el COVID-19 y se dictan otras medidas”*.
- d) **Invitar** a las Universidades públicas y privadas, como a las entidades especializadas de carácter técnico o científico, con sede, sucursal o dependencia en la ciudad de Bogotá Distrito Capital; a los promotores y defensores de derechos humanos; a la Federación Colombiana de Usuarios y Consumidores; y expertos en asuntos o materias relacionadas con el contenido de la Resolución a examinar, a presentar por escrito dirigido al correo institucional de la Sección Tercera del Tribunal, su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo antes referido.

Para la publicación del aviso en todos los sitios electrónicos relacionados anteriormente, la Secretaría de la Sección remitirá los oficios respectivos a las autoridades competentes solicitando el cumplimiento de lo dispuesto en el presente auto, incluyendo copia del mismo.

TERCERO: Por la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal **NOTIFÍQUESE PERSONALMENTE** el presente auto: al Agente del Ministerio Público al correo electrónico personal institucional del Procurador Delegado ante esta Corporación en el presente asunto; y al Contralor de Bogotá al correo electrónico para

notificaciones judiciales de la entidad; adjuntando copia de la presente providencia y de la Resolución distrital cuyo examen de legalidad se asume.

CUARTO: DECRETAR como medios de prueba: **SOLICITAR** a Contralor de Bogotá que, en el término máximo de diez (10) días, allegue al plenario, a través de mensaje de datos, los antecedentes administrativos que motivaron la expedición de la Resolución 778 de 2021, advirtiéndole que su incumplimiento a la presente orden judicial constituye falta disciplinaria gravísima.

QUINTO: Al día siguiente de vencido el plazo de fijación del aviso en la página electrónica de la Rama Judicial, si el Despacho no dispone otra cosa, toda la actuación quedará a disposición del Ministerio Público, para que por vía electrónica rinda CONCEPTO legal, dentro de los diez (10) días siguientes.

SEXTO: La Secretaría de la Sección Tercera remitirá copia de la presente decisión a la Secretaria General del Tribunal para registro y control de las acciones de control inmediato de legalidad.

SÉPTIMO: Cumplidos los trámites anteriores, en su totalidad, ingrese inmediatamente la actuación procesal al Despacho para proveer sobre el respectivo fallo por la Sala de decisión de la subsección A Sección Tercera de la Corporación.

NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE,


ALFONSO SARMIENTO CASTRO
Magistrado