



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

SALA PLENA

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de julio de dos mil veinte (2020)

RADICACIÓN NO.: 25000-23-15-000-2020-02093-00

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ART. 136 CPACA

AUTORIDAD EXPEDIDORA: DIRECTOR DE LA UNIDAD
ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO
DISTRITAL - UAECD

OBJETO DE CONTROL: RESOLUCIÓN NO. 0444 DEL 26 DE MAYO
DE 2020 Y RESOLUCIÓN NO. 0427 DE 2020

ASUNTO: AVOCA CONOCIMIENTO, UNIDAD
NORMATIVA, SOLICITA ENVÍO DE
EXPEDIENTE Y OTRAS DISPOSICIONES.

Previa constancia secretarial, procede el Despacho a estudiar si es procedente avocar conocimiento del presente asunto, con fundamento en los siguientes,

I. ANTECEDENTES

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", el cual fue remitido para el trámite de control inmediato de legalidad, correspondiendo por reparto de Sala Plena de esta Corporación al Magistrado Alfonso Sarmiento Castro para su sustanciación.

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.

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.

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.

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.

II. CONSIDERACIONES

Situación excepcional. El mundo despertó un día conmocionado porque había amanecido nublado de un virus que anunciaba la invasión de la tierra, y todo adquirió un nuevo sentido, comprendimos que la tierra es nuestra casa común y que la globalización que hasta ahora era para lo económico, debía pasar a ser para los Derechos fundados en la solidaridad, la dignidad humana, el cuidado mutuo, en la ciencia y la economía al servicio de la vida, en la ecología y los bienes básicos y en la fortaleza de las instituciones estatales, los deberes y la corresponsabilidad, así, en una Constitución Global.

Los tiempos que recorre el mundo y nuestra patria son excepcionales, el SARS-CoV-2 causante de lo que se conoce como la enfermedad del COVID-19 o popularmente "coronavirus", nos llevó a que se rompiera la normalidad tanto de la vida cotidiana como del funcionamiento de nuestras instituciones democráticas. Así la Organización Mundial de la Salud- OMS- el pasado 11 de marzo de 2020 calificó este brote del COVID-19 como pandemia y el Ministerio de la Protección Social, mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró "la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, asimismo, ordenó a los jefes y representantes legales de entidades pública y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID19 (Coronavirus).

Declaratoria de estado de excepción. Ante esta situación del COVID19, el Presidente de la República, en uso de las facultades otorgada por el artículo 215 de la Constitución Política, declaró el Estado de Emergencia, que es el instrumento normativo para enfrentar circunstancias distintas a la 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.

Mediante 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.

Del control judicial de las medidas de carácter general que sean dictadas por las autoridades administrativas en el marco de los estados de excepción. Como nuestro

Estado Social de Derecho está fundado en el reconocimiento y garantía de los derechos (Arts. 1, 2, 85 y 86 CP); que todas las autoridades de la República están instauradas para proteger, garantizar y promover la realización efectiva de los mismos (Art. 2 CP); que, todas ellas actúan en búsqueda del bien común y el bienestar general y deben colaborar armónicamente para alcanzar los fines propuestos en la Constitución Política (Art. 113 y 209 CP); por tanto, el balance para estos momentos excepcionales es un sistema de controles políticos y jurídicos efectivos y oportunos para permitir que las instituciones y sus autoridades actúen, pero al mismo tiempo que lo hagan bajo los estrictos y específicos límites que la misma Constitución y la Ley les otorga.

Ahora bien, uno de los elementos esencial del Estado Social de Derecho es la división de poderes que, si bien, pueden verse flexibilizados en los estados de excepción, nunca pueden ser anulados. Por esta razón, al adquirir mayores poderes el Presidente de la República, dentro del marco de los estados de excepción, al mismo tiempo, las personas se ven protegidos en sus derechos a través de los diferentes controles dispuestos por la misma Constitución, para que los mismos sean preservados dentro del nuevo marco jurídico. Por ello, sostiene la Corte Constitucional que “la razón de ser de los mecanismos de control estriba en conciliar la necesaria eficacia de las instituciones de excepción con la máxima preservación posible, en circunstancias extraordinarias, de los principios esenciales del ordenamiento amenazado”¹

Para el caso de los actos administrativos que son expedidos por las autoridades distritales, regionales y locales, dentro del marco del estado de excepción adoptado por el Presidente de la República, es la jurisdicción contencioso administrativa la que actúa como Juez natural de la legalidad de dichos actos de la administración (Arts. 236, 237 y 238 de la Carta Política), y debe asumir su examen, ya porque le sean remitidos por la misma autoridad que expidió el acto, o porque los asuma directamente, mediante el control inmediato de legalidad. Luego es el juez de lo contencioso administrativo quien adquiere jurisdicción y competencia de manera exclusiva y excluyente.

Del control inmediato de legalidad. Características y requisitos. En consonancia con lo anterior, el artículo 20 de la Ley 134 de 1994 y el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, disponen claramente 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 dicha Ley. Asimismo, 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.

De allí que para efectos de establecer la procedencia del control inmediato de legalidad, se deben tener en cuenta como condición necesaria y previa, **i) que el Presidente de la República haya declarado uno de los estados de excepción** de los consagrados en los artículos 212 a 215 de la Constitución Política; luego que se cumplan los siguientes **requisitos formales: ii) que la autoridad distrital, departamental o municipal adopte medidas de carácter general**, mediante actos administrativos; **iii) que éstos sean dictadas en**

ejercicio de la función administrativa, y iv) como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción. Esto último supone, claro está, que sólo serán estudiados los actos generales proferidos con posterioridad a la declaratoria de estado de excepción efectuada por el Presidente de la República, pues sólo a partir de ese momento se habilita la competencia de las demás autoridades administrativas para adoptar este tipo de decisiones. Por último, en el caso del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, **v)** debe verificarse que dichas medidas emanan de las **entidades territoriales** con jurisdicción en Cundinamarca.

Finalmente, debe advertirse que el control inmediato de legalidad se surte a través del procedimiento especial consagrado en el artículo 185 de la misma Ley 1437 de 2011, que por su naturaleza, implica la prevalencia del principio de publicidad, en procura de la participación activa de los ciudadanos, organizaciones, comunidades, etc., que se encuentren interesados en defender u oponerse a la legalidad de las medidas adoptadas dentro de este paradigma de la excepcionalidad.

Competencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca para conocer de los actos administrativos proferidos por las entidades descentralizadas del orden distrital, municipal o departamental. La Ley 1437 de 2011 indica que resulta procedente el control inmediato de legalidad contra los actos administrativos proferidos por las "entidades territoriales" (Art. 136 del CPACA) o dictados por las "autoridades territoriales departamentales y municipales (Art. 151 del CPACA).

El artículo 209 de la Constitución Política indica que la función administrativa se desarrolla mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones en los diferentes órdenes territoriales. Ello supone que se haya adoptado una forma de organización administrativa compleja, propia de los Estados unitarios, que atenúa la centralización a través de estos modelos de organización administrativa.

Ahora bien, la descentralización administrativa permite la transferencia de competencias a organismos distintos del poder central territorial y dota de autonomía en la gestión de sus respectivas funciones, a las entidades y dependencias adscritas o vinculadas al poder central^[1]. Es por ello que el artículo 113 de la Constitución Política indica que, aunque las entidades descentralizadas tengan funciones separadas y autonomía administrativa, deben colaborar armónicamente en la realización de los fines del Estado (Art. 1º de la C.P).

Este principio de coordinación que gobierna la función pública, involucra que no haya una ruptura total del vínculo existente entre el poder central y las entidades adscritas o vinculadas, por lo que entre unas y otras existe un control de tutela. A diferencia del control jerárquico, este tipo de control salvaguarda la autonomía de las entidades descentralizadas de orden municipal, pues únicamente se ejerce en ámbitos de supervisión, orientación y evaluación^[2] de las funciones que les han sido atribuidas por la Ley.

El artículo 68 de la Ley 489 de 1998, establece que las entidades descentralizadas del orden nacional gozan de un régimen jurídico especial, pues tienen personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, y conforme al parágrafo primero de la misma disposición, "de conformidad con el inciso segundo del artículo 210 de la Constitución Política, el régimen jurídico aquí previsto para las entidades descentralizadas es aplicable a las de las entidades

territoriales sin perjuicio de las competencias asignadas por la Constitución y la ley a las autoridades del orden territorial”.

De allí que sea posible afirmar que son objeto de control todos los actos de carácter general que sean proferidos por cualquier tipo de autoridad territorial, en el marco de los estados de excepción; y siempre que desarrollen decretos legislativos o facultades extraordinarias, sin que el legislador colombiano haya hecho algún tipo de distinción de la cual pueda inferirse que únicamente serán objeto de control, los actos proferidos por los alcaldes y gobernadores, como máximas autoridades de cada uno de los entes territoriales del que ejercen representación legal. Adoptar una posición de tal naturaleza, desconocería no sólo la complejidad de la organización administrativa del territorio, que tiene fundamento constitucional, sino que las entidades descentralizadas por servicios de los diferentes órdenes territoriales tienen plena autonomía administrativa; y en ejercicio de la misma, pueden proferir actos administrativos mediante los cuales desarrollen derechos legislativos proferidos en el marco del estado de excepción. Asunto que permite concluir la competencia de esta Corporación para conocer de dichas medidas de carácter general que, en últimas, también tienen la aptitud jurídica que crear, modificar o extinguir derechos de los ciudadanos.

Del principio de unidad normativa. Desde sus inicios, la Corte Constitucional ha adoptado el principio de unidad normativa para avocar el conocimiento de la constitucionalidad de normas y disposiciones que no han sido demandados, pero tienen una relación directa con el asunto bajo examen de constitucionalidad o reproducen el mismo contenido normativo de las leyes que sí fueron cuestionadas en su validez constitucional por los ciudadanos.

En un sentido **estricto** entiende la Corte como integración normativa aquellos eventos en los que “la norma acusada o su contenido normativo se encuentran reproducidos en otro u otros textos legales no demandados, de manera tal que la declaración de la Corte -especialmente la declaración de inconstitucionalidad- puede resultar inocua si no se refiere a todas las disposiciones con el mismo alcance regulador” (Sentencia C-634 de 2012).

Por su parte, en un sentido **lato** “la Corte ha entendido que también se presenta la unidad normativa cuando no es posible pronunciarse respecto de una norma expresamente demandada, sin referirse también a la constitucionalidad de otras disposiciones con las cuales se encuentra íntimamente relacionada.” Dicha relación no puede ser de cualquier tipo pues lo cierto es que debe ser imposible de estudiar, en su constitucionalidad, sin analizar las otras disposiciones. En este evento se considera que las normas que estructuran esta integración normativa tienen un sentido regulador propio y autónomo que no puede escindirse (Sentencia C-634 de 2012).

En los casos que la Corte advierte que no es posible estudiar la constitucionalidad de una norma, sin traer las demás disposiciones al proceso, se habla de la existencia de una proposición jurídica incompleta.

Este fenómeno jurídico resulta importante para el control inmediato de legalidad. Puede suceder que un acto administrativo general, remitido para control, se encuentre modificando, prorrogando o adicionando otra proposición jurídica que necesariamente deba estudiar en su legalidad el fallador de instancia. En dichos casos, y haciendo uso de las facultades oficiosas que le otorga el artículo 136 del CPACA a los Magistrados de la República que deben adelantar

este tipo de control autónomo, es necesario acudir a esta figura de la unidad normativa a efectos de proferir una sentencia de fondo, donde se examine la legalidad de las facultades que ha desarrollado la autoridad administrativa en cuestión.

III. CASO EN CONCRETO

Dicho lo anterior, el Despacho procede a realizar el estudio de los requisitos contemplados en los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, de la siguiente manera:

1. Existe declaratoria del estado de excepción.

Mediante Decreto No. 417 de 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional para adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del Coronavirus (COVID 19).

De igual forma, a través del Decreto No. 637 de 6 de mayo de 2020, el Presidente de la República declaró por segunda (2ª) vez el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por treinta (30) días adicionales, con ocasión de la pandemia del Coronavirus.

2. Que el acto administrativo de carácter general provenga de una autoridad distrital, departamental o municipal de la jurisdicción de Cundinamarca.

El Director de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD remitió al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para su control inmediato de legalidad, la Resolución No. 0444 del 26 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. 0427 de 2020” (expediente electrónico).

Teniendo en cuenta que la UAECD es una Unidad Administrativa Especial del orden distrital perteneciente al sector descentralizado por servicios, de carácter eminentemente técnico y especializado, con personería jurídica y autonomía administrativa (art. 1 Acuerdo UAECD No. 003 de 2012) es claro que puede adoptar medidas de carácter general que desarrollen decretos legislativos y le permitan ejercer las funciones que le han sido atribuidas por la Ley. Todo ello, en ejercicio de la autonomía administrativa de la que goza y debido a su carácter de autoridad del orden distrital. Presupuesto por el cual, atendiendo a las consideraciones expuestas en la parte motiva de la presente providencia, se cumple con el criterio de competencia fijado por los artículos 136 y 151 del CPACA.

3. Que el acto administrativo sea dictado en ejercicio de la función administrativa.

De la revisión el acto administrativo remitido para control, se observa que el Director de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD profirió dicho acto administrativo en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en los numerales 8 y 14 del artículo 5º del Acuerdo 4 de 2012 del Consejo Directivo de la UAECD. Aunado a ello, mediante dicho acto administrativo se amplía la fecha de suspensión de términos de los trámites administrativos. Asunto propio del ejercicio de la función administrativa de la entidad descentralizada del orden distrital (expediente electrónico).

4. Que el acto administrativo sea proferido en desarrollo de los decretos legislativos del estado de excepción.

Dentro de los fundamentos del acto administrativo se evidencia que el Decreto objeto de control fue proferido en desarrollo del Decreto Legislativo No. 491 del 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 cumplen 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". Todo ello, en concordancia con las demás atribuciones administrativas del Director de la UAECD, para el cumplimiento de sus funciones y la prestación de servicios a su cargo.

Lo anterior, permite concluir entonces que se cumple con los requisitos establecidos en los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011 para efectos de avocar conocimiento del presente asunto, sin embargo, se advierte que se está frente a una proposición jurídica incompleta que requiere que el Magistrado Ponente acuda a la figura de la integración o unidad normativa. Veamos:

5. Unidad normativa: Resolución No. 0427 de 2020.

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 mérito de lo expuesto, el Despacho,

RESUELVE:

PRIMERO: 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.

SEGUNDO: 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 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 de los actos administrativos, de conformidad al numeral 2 del artículo 186 del CPACA.

En el aviso que se publique deberá especificarse que las intervenciones ciudadanas deben ser remitidas al correo electrónico: s03des08tadmincdm@notificacionesrj.gov.co.

TERCERO: NOTIFICAR este auto, a través del medio virtual que en este momento esté a disposición de la Secretaría de la Sección y al Director de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 185 y 186 del CPACA.

Asimismo, se requiere al Director de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD para que publique el referido aviso en el sitio web de la entidad descentralizada, sin efectos procesales.

CUARTO: NOTIFICAR este auto a través de correo electrónico al Ministerio Público, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 171 y 185 del CPACA.

QUINTO: Vencido el término de la publicación del aviso, **REMÍTASE** por el medio más expedito, todo el expediente al Ministerio Público para que rinda concepto dentro de los diez (10) días siguientes, al tenor de lo dispuesto en el numeral 5° del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, adjuntando copia del Decreto objeto del control.

SEXTO: SOLICITAR a la Magistrada Carmen Amparo Ponce Delgado del Tribunal Administrativo de Cundinamarca - Sección Cuarta, la remisión del expediente de control inmediato de legalidad correspondiente a la Resolución No. 0427 de 2020 proferida por el Director de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD, para efectuar el control inmediato de legalidad.

NOTIFIQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ ÉLVER MUÑOZ BARRERA
MAGISTRADO

^[1] Corte Constitucional. Sentencia C-727 de 2000.

^[2] Sobre el particular, dijo la Corte Constitucional: "Todo lo anterior permite concluir que entre nosotros la descentralización por servicios siempre ha tenido como presupuesto una relación que implica un poder de **supervisión y orientación** que se ejerce para la constatación de la armonía de las decisiones de los órganos de las entidades descentralizadas con las políticas generales adoptadas por el sector, y que es llevado a cabo por una autoridad sobre otra, o sobre una entidad, control que el constituyente avaló cuando acogió esta forma de organización administrativa." Ver: Sentencia C-727 de 2000.

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:

c693f5aac8495870119e29556b91eadcb08a2da1471ffd03e1a6d5270a3fd66f

Documento generado en 16/07/2020 09:42:15 AM