

República de Colombia



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SALA PLENA

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO

Bogotá, D. C., quince (15) de abril de dos mil veinte (2020)

Radicado	250002315000 2020 00776- 00
Medio de control	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Autoridad	SECRETARIO GENERAL - BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA
Acto Administrativo	MEMORANDO 5561 DEL 17 DE MARZO DE 2020
Asunto	ABSTIENE DE INICIAR CONTROL
Tema	EL ACTO ADMINISTRATIVO DE CARÁCTER PARTICULAR NO ES PASIBLE DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

El SECRETARIO GENERAL DE LA BENEFICENCIA DE CUNDINAMARCA, emitió el 17 de marzo de 2020, el memorando No 5561, por medio del cual se dispone: “Programación de Trabajo Virtual y Trabajo en Oficinas del 17 al 31 de marzo de acuerdo a la Alerta Amarilla según Decreto Departamental 137 del 12 de marzo de 2020”

Esta Corporación aprehendió de oficio el control inmediato de su legalidad¹, y con reparto del 13 de abril de 2020, se asignó su conocimiento a la suscrita Magistrada Sustanciadora.

I. ANTECEDENTES

1.1- El 12 de marzo de 2020, el Presidente de la República, anunció al término del Puesto de Mando Unificado, su decisión Declarar la Emergencia Sanitaria en el país, ante la Declaratoria de Pandemia emitida por la Organización Mundial de la Salud, a efectos de tomar medidas rápidas y necesarias para evitar la propagación y contagio del CORONAVIRUS (COVID-19).

1.2.- En la misma fecha, el Gobernador de Cundinamarca, expidió el Decreto Departamental No, 137 por el que “DECLARA LA ALERTA AMARILLA EN EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA”, disponiendo en su artículo 6º, como medida

¹ “(...) 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 este Código. 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.”

administrativa para la contención del CORONAVIRUS (COVID-19), establecer en las instalaciones de la Sede Administrativa de la Gobernación de Cundinamarca, de sus entidades descentralizadas y demás en las que se presten sus servicios, entre otras medidas, promover el trabajo flexible y virtual, conforme a los lineamientos que emita el Gobierno Nacional.

1.3.- El 17 de marzo siguiente, en desarrollo del precitado Decreto Departamental, el Secretario de la Beneficencia de Cundinamarca, emitió el Memorando No 5561, dirigido a los funcionarios de esa entidad, para impartir directrices para la “Programación de Trabajo Virtual y Trabajo en Oficinas del 17 al 31 de marzo de 2020 (...)”

1.4.- El mismo 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, mediante Decreto No. 417, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, con el fin de dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis y pánico generados por la propagación y mortalidad del nuevo Coronavirus Covid-19 y las medidas de contención decretadas para evitar una mayor transmisión, impidiendo fundamentalmente: **(i)** la propagación del Coronavirus, y **(ii)** la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

II- FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

2.1- Competencia

El control inmediato de legalidad es en virtud del numeral 14 del artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA², de conocimiento en única instancia del Tribunal Administrativo con jurisdicción en la entidad territorial que haya emitido el acto.

Naturaleza de única instancia de la que deviene, contrastado el artículo 125 del mismo ordenamiento procesal³, que las providencias distintas al fallo son de órbita

² CPACA. “ARTÍCULO 151. Numeral 14. 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”

³ “(...)Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica.”

funcional del ponente, y esta premisa fortalece en contexto del artículo 185 también del CPACA⁴.

Por consiguiente y en contraste con el caso en concreto, se tiene que disponer sobre aprehender el conocimiento o no, del control inmediato de legalidad respecto del Memorando 05561 del 17 de marzo de 2020 del Secretario General de la Beneficencia de Cundinamarca, es de competencia en única instancia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y en cuanto trata de providencia distinta del fallo, es de orbita de la suscrita Magistrada Ponente.

2.2- Actos administrativos pasibles del control inmediato de legalidad

2.2.1- En voces del inciso primero del artículo 20⁵ de la Ley 137 de 1994, en consonancia con el artículo 136 del CPACA⁶, el control inmediato de legalidad, es el medio jurídico previsto en nuestro ordenamiento positivo, para examinar la legalidad de los actos administrativos de carácter general que se expidan por las autoridades nacionales o territoriales al amparo de los decretos legislativos durante los estados de excepción.

2.2.2- En los términos del artículo 215 Superior, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, en caso de que sobrevengan hechos distintos a los

⁴ “(...) Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:
1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena.

2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría 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 del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.

4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.

5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere precedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.

6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional.”

⁵ “(...)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 donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.”

⁶ “(...) 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 este Código. 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”.

previstos en los artículos 212 y 213 Constitucionales, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el estado de emergencia por períodos hasta de treinta (30) días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Declarado el estado de emergencia, el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

2.2.3- En consecuencia, asumen como requisitos para que proceda el control inmediato de legalidad, **(i)** que el acto administrativo sea de contenido general; **(ii)** que sea posterior en el tiempo a la declaratoria de emergencia, y **(iii)** que haya sido dictado al amparo de éste o de decreto legislativo emitido en virtud de aquella.

2.3- Análisis del caso concreto

2.3.1- En este orden de ideas y en labor de determinar sobre la procedencia de asumir o no, control inmediato de legalidad sobre el Memorando 5561 del 17 de marzo de 2020, expedido por el Secretario General de la Beneficencia de Cundinamarca, asume relevancia que se trata de acto administrativo de contenido particular; que aplica solo a los empleados de esa entidad, y que se emitió al amparo del Decreto Departamental 137 del 12 de marzo de 2020, del Gobernador de Cundinamarca, se tiene como **problema jurídico:**

¿El Memorando 5561 emitido el 17 de marzo de 2020, por el Secretario General de la Beneficencia de Cundinamarca, es pasible del control inmediato de legalidad, o procede abstenerse de iniciar el mismo, por tratarse de acto administrativo de contenido particular, y además, no dictado al amparo o en desarrollo decreto legislativo en estado de excepción?

2.3.2- En respuesta al interrogante planteado se tiene, que el Memorando 5561 emitido por el Secretario General de la Beneficencia de Cundinamarca, el 17 de marzo de 2020, no es pasible del control inmediato de legalidad y procede abstenerse de iniciar éste, por tratarse de acto administrativo de carácter particular que genera efectos exclusivos para los funcionarios de dicha entidad, y adicional no fue emitido en desarrollo de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto Nacional 417 de la misma fecha.

Consideración que fortalece contrastado que dirige a los funcionarios de esa entidad, y contiene directrices para la “Programación de Trabajo Virtual y Trabajo en Oficinas del 17 al 31 de marzo de 2020 (...)”, es un acto proferido en ejercicio de función administrativa ordinaria, no de aquellas derivadas de la declaratoria de emergencia a que concierne este medio de control.

Por lo expuesto, **SE DISPONE**

PRIMERO: Abstenerse de dar inicio al control inmediato de legalidad, respecto del Memorando 5561 del 17 de marzo de 2020, expedido por el Secretario General de la Beneficencia de Cundinamarca, en orden a las valoraciones que anteceden.

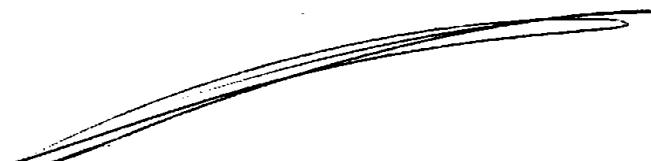
SEGUNDO: Por **Secretaría de la Sección Tercera** del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, **publíquese aviso**, durante **tres (3) días**, indicando el contenido pleno de esta decisión.

TERCERO: Por **Secretaría de la Sección Tercera** del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, notifíquese personalmente a las siguientes autoridades:

3.1- Al Agente del Ministerio Público - Procurador Delegado ante esta Corporación, al correo electrónico personal institucional de la Procuraduría General de la Nación, adjuntándole copia virtual de la presente providencia y del Memorando 5561 del 17 de marzo de 2020, expedido por el Secretario General de la Beneficencia de Cundinamarca.

3.2- Al Secretario General de la Beneficencia de Cundinamarca, o quien haga sus veces, al correo electrónico institucional de la Beneficencia de Cundinamarca, adjuntándole copia virtual de la presente providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO⁷

Magistrada

⁷ Firma escaneada conforme habilitó el art. 12 del Decreto Nacional 491 de 2020