

República de Colombia



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO

Bogotá, D. C., tres (3) de abril de dos mil veinte (2020)

Radicado	250002315000 2020 00555- 00
Medio de control	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Autoridad	DIRECTOR DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL - UAECD DISTRITO CAPITAL DEL BOGOTÁ
Acto Administrativo	RESOLUCION 0253 DEL 25 DE MARZO DE 2020
Asunto	ABSTIENE DE INICIAR CONTROL
Tema	TRATÁNDOSE DE RESOLUCION EMITIDA EN EJERCICIO DE FUNCIÓN ADMINISTRATIVA ORDINARIA Y NO AL AMPARO DEL DECRETO QUE DECLARÒ ESTADO DE EMERGENCIA, NO ES PASIBLE DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

EI DIRECTOR DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL - UAECD, remitió copia de la Resolución 0253 del 25 de marzo de 2020, *“Por la cual se autoriza el uso de firma mecánica en las actuaciones de la Dirección de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital la Gerencia Catastral, la Gerencia de IDECA y la Oficina Asesora Jurídica de acuerdo con sus competencias”, a efectos que esta Corporación efectúe el control inmediato de legalidad¹.*

Por reparto del 2 de abril de 2020, correspondió a la suscrita Magistrada Sustanciadora su conocimiento.

I. ANTECEDENTES

1.1- Mediante Decreto No. 417 del 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, 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

¹ CPACA. “ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. 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.

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.

1.2- A su vez, el 18 de marzo de 2020, mediante el Decreto 420, el Presidente de la República impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público

1.3- El 25 de marzo de 2020, el Director de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital - UAECD, invocando el ejercicio de sus atribuciones legales, y en especial las que le confiere el artículo 209 de la Constitución Política, las Leyes 489 de 1998 y 962 de 2005, el artículo 12 del Decreto 2150 de 1995, el Acuerdo Distrital 257 de 2006, el Acuerdo 004 de 2012, expedido por el Consejo Directivo de la UAECD, emitió la Resolución 0253 de 2020 *“Por la cual se autoriza el uso de firma mecánica en las actuaciones de la Dirección de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital la Gerencia Catastral, la Gerencia de IDECA y la Oficina Asesora Jurídica de acuerdo con sus competencias”*.

1.3- En detalle la Resolución 0253 del 25 de marzo de 2020, del Director de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, invoca como normativa que le sirve de fundamento, textualmente así:

“Que de conformidad con lo previsto en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con el artículo 3º de la Ley 1437 de 2011, las actuaciones administrativas se desarrollaran con fundamento en los principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción.

Que el artículo 12 del Decreto 2150 de 1995, faculta el uso de las firmas mecánicas por parte de las entidades estatales en los siguientes términos: “Los jefes de las entidades que integran la Administración Pública podrán hacer uso, bajo su responsabilidad, de la firma que procede de algún medio mecánico tratándose de firmas masivas. En tal caso previamente mediante acto administrativo de carácter general deberá informar sobre el particular y sobre las características del medio mecánico”.

Que el artículo 6º de la Ley 962 de 2005, “por la cual se dictan disposiciones sobre racionalización de trámites y procedimientos administrativos de los organismos y entidades de Estado y de los particulares que ejercen funciones públicas o prestan servicios públicos”, respecto del uso de los medios tecnológicos para atender los trámites presentados por los ciudadanos ante la administración prevé: “Artículo 6º. “Medios tecnológicos. Para atender los trámites y procedimientos de su competencia, los organismos y entidades de la administración pública deberán ponerlos en conocimiento de los ciudadanos en la forma prevista en las disposiciones vigentes, o emplear adicionalmente, cualquier medio tecnológico o documento electrónico de que dispongan, a fin de hacer efectivos los principios de igualdad, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad, moralidad, y eficacia en la función administrativa. Para el efecto, podrán implementar las condiciones y requisitos de seguridad que para el caso sean procedentes, sin perjuicio de las competencias que en esta materia tengan algunas entidades especializadas.

(...)

Parágrafo 2º. En todo caso, el uso de los medios tecnológicos y electrónicos para adelantar trámites y competencias de la administración pública deberán garantizar los principios de autenticidad, disponibilidad e integridad. (...)

(...)

Que el numeral 12 del artículo 3 de la Ley 1437 de 2011 señala: “En virtud del principio de economía, las autoridades deberán proceder con austeridad y eficiencia, optimizar el uso del tiempo y de los demás recursos, procurando el más alto nivel de calidad en sus actuaciones y la protección de los derechos de las personas.”

Que por su parte el numeral 13 de la misma norma consagra: *“En virtud del principio de celeridad, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos, e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a efectos de que los procedimientos se adelanten con diligencia, dentro de los términos legales y sin dilaciones injustificadas.”*

Que con el fin de garantizar los principios de economía y celeridad en la expedición de actos expedidos dentro de las actuaciones administrativas generados de acuerdo con las competencias asignadas en el Acuerdo 4 del 2012, del Consejo Directivo de la UAECD, para la atención de requerimientos masivos a cargo de la Unidad, se hace necesario utilizar un medio mecánico, optimizando a través de esta el tiempo y demás recursos, en procura de la efectividad de los derechos de los usuarios.

Que la adopción de la firma mecánica consistirá en una firma digitalizada de los funcionarios competentes usada en la generación de documentos, bajo los mecanismos de protección de seguridad de la información que contemple el Comité Institucional de Gestión y Desempeño de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, de acuerdo con el literal h del artículo 3 de la Resolución 890 de 2018 de la UAECD.

(...)

Que atendiendo la situación de emergencia y dadas las circunstancias y medidas de cuidado para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, mediante Decreto 457 de 2020, el Presidente de la República ordenó el aislamiento preventivo obligatorio para todos los habitantes de la República de Colombia, *“a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19. Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorios se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional, con las excepciones previstas en el artículo 3º del presente Decreto.”*

Que en cumplimiento a lo anterior, la señora Alcaldesa mediante Decreto 092 del 24 de marzo de 2020 ordenó el aislamiento preventivo obligatorio *“a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020 hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria, por cusa del Coronavirus COVIC-19. Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en la ciudad de Bogotá D.C., con las excepciones previstas en el artículo 3 del presente Decreto.”*

Que de acuerdo con lo anterior, en cumplimiento al mandato legal, en aras de preservar la salud de los funcionarios de la Unidad y garantizar los servicios a cargo de la UAECD, se hace necesario utilizar la firma mecánicas en las actuaciones del Director, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, la Gerente del IDECA de la UAECD y la Gerente de Información Catastral, de conformidad con las funciones asignadas en los artículos 6, 11 y 13 del Acuerdo 4 de 2012, expedido por el Consejo Directivo de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital, o la disposición que lo modifique, adicione o derogue.

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.

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

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 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 el conocimiento del control inmediato de legalidad que nos ocupa, es de competencia en única instancia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, como quiera que trata de acto administrativo emitido por el Director de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD del Distrito Capital del Bogotá, y en cuanto es providencia distinta del fallo, es de órbita 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

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.”

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 procedente, 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

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 la declaratoria de emergencia. Es decir, que aplica respecto de los actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo.

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 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.

2.3- 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. De forma que el acto administrativo general, proferido en ejercicio de facultades administrativas ordinarias, aunque sea posterior a la declaratoria de emergencia, no es pasible de control inmediato de legalidad.

2.3- Análisis del caso concreto

2.3.1- En labor de determinar sobre la procedencia de asumir el control inmediato de legalidad sobre la Resolución 0253 del 25 de marzo de 2020, expedida por el Director de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD del Distrito Capital del Bogotá, y contrastado que se emitió al amparo de normatividad que habilita el uso de medios tecnológicos y electrónicos por parte de la administración pública, en especial el artículo 12 del Decreto 2150 de 1995, que faculta el uso de las firmas mecánicas, se tiene como **problema jurídico:**

¿La Resolución 0253 del 25 de marzo de 2020, del Director de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD del Distrito Capital del Bogotá, es pasible del control inmediato de legalidad, o procede abstenerse de iniciar el mismo, por tratarse de acto administrativo dictado en marco de normatividad distinta a la Declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional?

2.3.2- En respuesta al interrogante planteado se tiene, que la Resolución 0253 emitida por el Director de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD el 25 de marzo de 2020, no es pasible del control inmediato de legalidad y procede abstenerse de iniciar éste, por tratarse de acto administrativo que no fue emitido en desarrollo de la emergencia económica, social y ecológica declarada mediante el Decreto Nacional 417 del 17 de marzo de 2020.

Consideración que fortalece contrastado que es un acto proferido en ejercicio de función administrativa ordinaria⁷, no de aquellas derivadas de la declaratoria de emergencia a que concierne este medio de control.

Es así por cuanto se emitió con fundamento en la normativa que habilita el uso de medios tecnológicos y electrónicos por parte de la administración pública, en especial el artículo 12 del Decreto 2150 de 1995, que faculta a los jefes de las entidades públicas a usar las firmas mecánicas para el desarrollo de las actividades a su cargo, no con el fin de reglamentar o desarrollar, o al amparo del Decreto que declaró la Emergencia Económica, Social y Ecológica, Decreto Nacional 417 del 17 de marzo de 2020.

Si bien, el Director de la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital – UAECD, justifica la adopción del uso de la firma mecánica, con ocasión de las medidas de cuidado adoptadas mediante Decreto 457 de 2020, para preservar la salud y la vida, evitar el contacto y la propagación del coronavirus COVID-19, la implementación de esta herramienta no tiene fuente habilitante en el mentado Decreto, sino en especial en el artículo 12 del Decreto 2150 de 1995, por lo tanto la Resolución 0253 de 2020, no es un acto administrativo que desarrolle o reglamente las medidas dictadas en atención al estado de emergencia, y en esta secuencia no es susceptible de control inmediato de legalidad.

Por lo expuesto, **SE DISPONE**

PRIMERO: Abstenerse de dar inicio al control inmediato de legalidad, respecto de la Resolución 0253 del 25 de marzo de 2020, expedida por el DIRECTOR DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL - UAECD, en orden a las valoraciones que anteceden.

⁷ La Función Administrativa es el conjunto de actividades que se efectúan por parte del Ejecutivo a través de sus agentes del Estado y de los particulares expresamente autorizados por la ley, con el fin de materializar los derechos, principios y fines constitucionales. Al efecto indica el Consejo de Estado: *“Por función administrativa se entiende aquella que se ejerce por parte de los agentes del Estado y los particulares expresamente autorizados por la ley, y que, excepto para las supremas autoridades administrativas, se caracteriza por la presencia de un poder de instrucción. Entonces, el género es la función pública y una de sus especies es la función administrativa, de suerte que su primera característica es la de ser inherente al poder del Estado. Así las cosas, la función administrativa es siempre actividad del poder estatal, sea que se realice por órganos o autoridades públicas o por particulares, con la finalidad de materializar los derechos y principios consignados en la parte dogmática de la Constitución.”*

⁸ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. Consejero ponente: GERMÁN ALBERTO BULA ESCOBAR. Bogotá D.C., treinta (30) de julio de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 11001-03-06-000-2019-00051-00(2416).

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 de acto administrativo a que refiere la misma.

3.2- Al DIRECTOR DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL - UAECD, o quien haga sus veces, al correo electrónico institucional del DIRECTOR DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE CATASTRO DISTRITAL - UAECD, adjuntándole copia virtual de la presente providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO⁸

Magistrada

MAMB

⁸ Firma escaneada conforme habilitó el art. 12 del Decreto Nacional 491 de 2020