

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SALA PLENA

Bogotá D.C., primero (1º) de junio de dos mil veinte (2020)

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO: AMPARO OVIEDO PINTO

RADICACIÓN: 25000-23-15-000-2020-00795-00
OBJETO: Circular 24 del 26 de marzo de 2020
ENTIDAD: Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca -ICCU
MAGISTRADA PONENTE: Bertha Lucy Ceballos Posada

Me permito manifestar las razones del disenso parcial en el asunto de la referencia a la decisión de la Sala mayoritaria.

Las razones lo son en cuanto a la **naturaleza jurídica y rasgos distintivos del control inmediato de legalidad de los actos de autoridades territoriales** que abarca a los actos de representantes legales de entidades territoriales y los de todas sus autoridades del sector central y descentralizado en el nivel seccional y local con atribuciones de expedir actos administrativos que desarrollen los decretos legislativos en los estados de excepción. Eso es lo que dicen las normas.

1. Sobre la competencia del Tribunal

La ley estatutaria 137 de 1994 que reguló los estados de excepción en Colombia, en su artículo 20¹ establece que las medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los

¹ **Ley 137 de 1994. "Artículo 20. Control 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 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.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición." (negritas extratexto)

decretos legislativos durante los estados de excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo con jurisdicción en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales. Pero la norma como queda transcrita, dice además que **las autoridades competentes remitirán tales actos a la jurisdicción.** Y son autoridades territoriales las del sector central y descentralizado de la respectiva entidad territorial.

El anterior artículo fue replicado en el artículo 136 del CPACA² con algunas precisiones como que en caso de no enviarse se aprehenderá el conocimiento de manera oficiosa. De esta, se desprende que son objeto de control los actos de todas sus autoridades a través de quien se toma decisiones administrativas dentro de la entidad territorial. El procedimiento para el control es el fijado en el artículo 185 del mismo código. Este último de manera nítida señala que la sentencia será dictada por la Sala Plena del Tribunal respectivo.

En los desarrollos administrativos, las autoridades territoriales, en este caso departamentales, entendidas como tales aquellas del nivel central y descentralizado, en el marco de su competencia tienen que efectivizar las medidas nacionales de protección en su respectivo territorio, por razones de la emergencia social, económica y ecológica, adoptada en este caso; y, dar alcance a la situación excepcional considerada, sin sobrepasar las reglas constitucionales de protección de los derechos de todas las personas, su seguridad y el funcionamiento de las instituciones públicas cuyo papel es el de ser garante de los derechos, en las circunstancias particulares y no obstante los decretos legislativos que lo desarrollan, porque aquellos tienen la misma exigencia de guardar conexidad con el estado de excepción.

Pero en todo caso, el control inmediato de legalidad fue concebido en el ordenamiento interno, a partir de la regla general de independencia judicial consagrada en el artículo 228 constitucional. Su interpretación depende básicamente de los contextos en los que se produce esa interpretación dentro de nuestro estado constitucional y democrático de derecho y las reglas de

²CPACA. "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." (negritas fuera de texto).

competencia, deben interpretarse de manera sistemática y bajo la finalidad que inspira el ejercicio de ese control, claramente desentrañables de su lectura aunada al análisis que hizo la Corte Constitucional en la sentencia C-174 de 1994 de constitucionalidad del proyecto de ley estatutaria 137 de 1994. Por su parte, las reglas del CPACA, tuvieron una finalidad y es acondicionar el procedimiento a la Constitución del 1991, por tanto no puede aplicarse de manera exegética el artículo 20 de la ley 137 de 1994, so pretexto de presunta jerarquía normativa. La obligación es de efectuar el análisis integral, sistémico y finalístico de este medio de control excepcional.

En este caso se discute el control de la Circular No. 24 de 2020 del 26 de marzo de 2020 del Instituto de Infraestructura y Concesiones de Cundinamarca -ICCU expedida con la finalidad de informar a sus destinatarios, sobre “la Resolución 199 del 26 de marzo de 2020 en la que adopta las medidas sobre la prestación del servicio público de transporte y su infraestructura”.

De ello se denota dos aspectos: 1) que es un acto propio de una autoridad dependiente de una entidad descentralizada perteneciente al departamento de Cundinamarca, entidad territorial, proferida en el marco de su competencia. En ese ámbito, puede verificarse que quien emitió el acto, es una autoridad territorial y para ello, bajo el análisis sistémico y finalístico de las reglas de competencia antes anotadas, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, tendría clara competencia para ejercer el control inmediato de legalidad de sus actos. 2) Distinto es que, por ser en este caso, una circular que tiene únicamente la finalidad informativa, distante a tomar una decisión que surta plenos efectos jurídicos por sí misma de manera autónoma, escape a este control. En esta última apreciación comparto el análisis de la mayoría de la Sala, en cuanto que, por no ser la circular un acto administrativo autónomo, no es objeto de control.

Luego entonces, no por la procedencia del acto expedido por instituto departamental citado escapa al control inmediato de legalidad. En mi sentir, es una autoridad territorial y por tanto, sus actos pueden ser objeto de control, si cumplen con la exigencia normativa de contener decisiones administrativas autónomas de carácter general y que desarrollen los decretos legislativos dentro del estado de excepción.

Los criterios esbozados son suficientes para apartarme parcialmente de la decisión, bajo el entendido que no puede hacerse una lectura de los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, de manera restrictiva, que termina desechando el control los actos de autoridades territoriales bajo el calificativo que no son actos de entidad territorial, como si solo fueren controlables los

actos de los representantes legales de tales entidades territoriales, entendidas estas como los municipios, distritos y departamentos, (art.286 constitucional). Ello desconoce la atribución nítida otorgada por esas mismas disposiciones al Tribunal Administrativo con jurisdicción en esas entidades.

Atentamente,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Amparo Oviedo Pinto', with a large, sweeping flourish at the end.

AMPARO OVIEDO PINTO
Magistrada