



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA

Bogotá, D.C., tres (03) de agosto de dos mil veinte (2020)

| | |
|---------------------------|---------------------------------------|
| MAGISTRADO PONENTE | ALFONSO SARMIENTO CASTRO |
| MEDIO DE CONTROL | CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. |
| RADICACIÓN | 25000-23-15-000- 2020-01310-00 |
| ASUNTO | RESOLUCIÓN 408 DE 2020 |
| AUTORIDAD | PERSONERIA DE BOGOTA D.C. |

SENTENCIA

-Control Inmediato de Legalidad-

Surtido el trámite procesal establecido en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca a dictar sentencia dentro del control inmediato de legalidad de la Resolución 408 del 25 de abril de 2020, expedido por la Personera Distrital de Bogotá.

I. ANTECEDENTES

1.1. El acto enjuiciado.

-. El 25 de abril de 2020, la personera distrital de Bogotá expidió la Resolución No. 408 *“Por medio de la cual se suspenden los términos para tomar posesión de los cargos de la Personería de Bogotá, D. C.”*, cuya parte resolutive es del siguiente tenor:

“ Que en mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: *SUSPENDER todos los actos administrativos que se encuentran para tomar posesión de los cargos de las personas nombradas en la Personería de Bogotá, a partir de la fecha y hasta el 11 de mayo de 2020.*

PARÁGRAFO: *Se autorizan aquellas posesiones que deban adelantarse en atención a estrictas necesidades del servicio y novedades administrativas, en cuyos casos se realizarán de manera virtual.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *Que es necesario poner de manifiesto que los hechos asociados con el COVID-19 tiene una evolución incierta, por lo que las referidas suspensiones se extenderán si se amplía la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio ordenada en el país, de acuerdo a las fechas que para ello establezca el Gobierno Nacional.*

ARTÍCULO TERCERO: *Enviar copia del presente acto administrativo a la Subdirección de Gestión del Talento Humano y la Subdirección de Desarrollo del Talento Humano para lo de su competencia.*

ARTÍCULO CUARTO: *La presente resolución rige a partir de la fecha de su comunicación. (sic)”.*

1.2. Trámite procesal.

- . Por acta individual de reparto del 30 de abril de la anualidad en curso, se asignó al Despacho del ponente el asunto de la referencia, para los fines del artículo 136 del CPACA.

- . Mediante auto del 4 de mayo de 2020, el Despacho del Magistrado ponente asumió conocimiento, en nombre de la Corporación, del control inmediato de legalidad de la Resolución 408 de 25 de abril de 2020, expedido por la Personera Distrital de Bogotá.

En consecuencia, dispuso la fijación de aviso, por el término de 10 días; invitó a la ciudadanía, a la alcaldía distrital de Bogotá, a los órganos de control distrital, organizaciones no gubernamentales o asociaciones de ciudadanos del Distrito de Bogotá, a universidades públicas y privadas, entidades especializadas de carácter técnico o científico, con sede, sucursal o dependencia en el distrito de Bogotá; 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 la Resolución, a presentar por escrito, su concepto sobre la legalidad de la Resolución No. 408 de 26 de abril de 2020.

Asimismo, requirió a la personera distrital los antecedentes administrativos que motivaron la expedición de la Resolución No. 408 de 26 de abril de 2020.

Finalmente, dispuso que, vencido el plazo de fijación del aviso en la página electrónica de la Rama Judicial, toda la actuación quedara a disposición del Ministerio Público para que rindiera su concepto dentro de los diez (10) días siguientes.

1.3. De las intervenciones.

1.3.1. Ciudadanía

-. El 8 de mayo del año en curso **Jaime Andrés Salamanca en su condición de ciudadano** presentó concepto sobre la procedencia del control inmediato de legalidad de la referencia.

El ciudadano manifestó que el control inmediato de la legalidad de la Resolución 408 de 2020 expedida por la personera distrital de Bogotá resultaba improcedente en atención a que la entidad distrital no es un ente territorial y por lo tanto, los actos administrativos que esa entidad expida en el marco de los estados de excepción no son objeto de ese particular medio de control.

Así las cosas, una vez citó los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, advirtió que dichas disposiciones normativas que regulan la competencia para asumir el conocimiento del control inmediato de legalidad, hacen referencia al concepto de entidades territoriales, que según el artículo 268 de la Constitución Política son únicamente los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas y las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la Ley.

En ese sentido, señaló que la Personería de Bogotá no es una entidad territorial, la cual según la Constitución Política artículos 117 y 118 y los artículos 5,99,100 y 101 del Decreto Ley 1421 de 1993, es un organismo de control y vigilancia que ejerce el Ministerio Público en el Distrito Capital.

De acuerdo con la anterior, trae a colación el auto dictado en Sala Unitaria de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro del proceso 2020-00795-00, en la que se resolvió no avocar conocimiento del control inmediato de legalidad de una Circular expedida por el Instituto de Infraestructura y concesiones de Cundinamarca ICCU, al considerar que dicha entidad no contaba con naturaleza jurídica de entidad territorial como lo dispone el artículo 286 de la Constitución Política.

En consecuencia, el ciudadano Jaime Salamanca solicita se declare, dentro del presente asunto, la improcedencia del control inmediato de legalidad de la Resolución 408 del 25 de abril de 2020 que expidió la Personería de Bogotá.

1.3.2. Personería Distrital de Bogotá D.C.

- El 20 de mayo de 2020, la Personera de Bogotá D.C. a través de apoderado realizó pronunciamiento y remitió, por vía electrónica, copia de los antecedentes administrativos que precedieron la expedición de la Resolución 408 de 2020, dentro de los cuales se encuentran:

- Resolución 374 de 2020 Expedida por la Personería (e) Distrital de Bogotá, a través de “la cual se da cumplimiento a las medidas establecidas en el Decreto 457 de 2020, Decreto 460 de 2020 y los Decretos 090 y 091 de 2020” mediante las cuales se limitó la libre circulación de las personas en el territorio Nacional y Distrito Capital de Bogotá.

- Circular 03 de 10 de marzo de 2020, con asunto “*Suspensión de Actos Masivos Programados en la entidad*” expedida por la Personera de Bogotá D.C. (e)
- Resolución 353 del 16 e marzo de 2020, “*por medio de la cual se modifica transitoriamente la jornada laboral en la Personería de Bogotá D.C.*” emitida por la Personería de Bogotá D.C. (e)
- Resolución 354 del 16 de marzo de 2020, “*por la cual se adoptan en la Personería de Bogotá D.C. medidas sanitarias transitorias para la prevención y contención del Coronavirus (COVID-19) y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el virus*” expedida por la Personera Distrital de Bogotá D.C.

En el pronunciamiento presentado, luego de realizar un análisis de los aspectos general del medio de control inmediato de legalidad y los requisitos para que proceda el mencionado medio de control, indicó en primera medida, que los actos administrativos expedidos por la Personería de Bogotá no son susceptibles de Control Inmediato de Legalidad por no hacer parte de la Rama Ejecutiva del poder público.

Particularmente, señaló que la Resolución 408 de 2020, no es un acto administrativo de carácter general, por cuanto es de carácter interno, en razón a que se limita a suspender la posesión de funcionarios de la entidad que habían sido previamente nombrados en cargo de la planta de personal de la Personería Distrital, en ese sentido, la resolución va dirigida a regular asuntos de carácter netamente interno y de organización de la entidad.

Adicionalmente, sostuvo que esta Corporación no tenía competencia para realizar el estudio de legalidad de la Resolución 408 de 2020, conforme a pronunciamiento reciente de la Subsección B de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que no avocó conocimiento de la Resolución 357 expedida también por la Personería de Bogotá, al indicar que era un órgano de control perteneciente al

Ministerio Publico y no a la rama ejecutiva del poder público, por lo cual sus actos estaban fuera de la órbita de competencia de la Corporación.

En ese orden, solicitó se declare inhibido el Despacho para conocer el control inmediato de legalidad de la Resolución 408 de 25 de mayo de 2020 proferida por la Personería de Bogotá D.C.

No obstante, lo anterior, de forma subsidiaria indicó que, si la Corporación resolvía adelantar de fondo la legalidad del acto administrativo de la referencia, debía declararse su validez en razón a que el acto administrativo se encuentra ajustado a derecho pues no riñe en contra del ordenamiento jurídico, y sus disposiciones están dirigidas a dar cumplimiento a lo establecido por el Gobierno Nacional, en razón a la posesión de funcionarios públicos.

Precisó que la Personera de Bogotá es la funcionaria competente para expedir la Resolución 408 de 2020 ya que, dentro de sus funciones y finalidades del cargo, se encuentra la de dirigir la acción administrativa de la entidad, conforme lo señala el artículo 178 de la Ley 136 de 1994.

En cuanto a los requisitos de forma del acto administrativo, señaló que el objeto de la resolución 408 de 2020 estaba definido, y era suspender los procesos de posesión de los funcionarios públicos nombrados por la Personería Distrital de conformidad con la facultad establecida en el artículo 6° del Decreto 491 de 2020. Igualmente, que existía una causa o motivo de su expedición que eran las medidas de prevención y aislamiento obligatorio decretadas por el Gobierno Nacional y por ende su finalidad era proteger a los funcionarios de la entidad al contagio del virus COVID -19 en los procesos de posesión, inducción y organización del trabajo de los servidores públicos nombrados en la entidad.

En ese sentido, concluyó que las decisiones de suspender la posesión de funcionarios públicos se acompañan con las medidas que se ordenaron y se recomendaron por las autoridades sanitarias.

En consecuencia, de forma subsidiaria solicitó declarar la legalidad de la Resolución 408 del 25 de abril de 2020 proferida por la Personera Encargada de Bogotá D.C., por encontrarse ajustada a derecho.

1.3.3. Ministerio Público.

-. El 4 de junio del año en curso, la representante del Ministerio Público, Procurador Decimo Judicial II para asuntos Administrativos, rindió concepto en el asunto de la referencia.

Luego de efectuar algunas reflexiones generales sobre el control inmediato de legalidad, el Agente del Ministerio Público en primer lugar señaló que la naturaleza jurídica de las personerías se define a partir de la jurisprudencia contenciosa administrativa que ha dispuesto que los personeros son servidores públicos a nivel local, de manera que hacen parte de la estructura orgánica de la administración municipal, de igual forma que las personerías son órganos municipales.

De otra parte, consideró que la Resolución 408 del 25 de abril de 2020, se expidió única y exclusivamente para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 457 de 2020 y el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020 en ejercicio de la facultad administrativa que tiene como autoridad.

En ese orden, señaló que la proporcionalidad de la resolución es equivalente a los parámetros establecidos en los Decretos Legislativos limitándose a desarrollar lo permitido por aquellos. En lo referente a la integralidad que se predica de la

transitoriedad del acto que se limita al periodo fiscal correspondiente al año 2020, ciñéndose sus beneficios y plazos a este.

En conclusión, la Agente del Ministerio Publico estimó que la Resolución 408 del 25 de abril de 2020 expedido por la Personera (e) de Bogotá se encuentra ajustada al marco constitucional y legal.

Surtido el trámite procesal correspondiente, sin que se avizore causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala en los términos del numeral 6º del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, a emitir la decisión de mérito dentro del asunto del epígrafe.

2. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia y procedencia del medio de control.

A través de la Ley Estatutaria 137 de 1994, el legislador reglamentó los Estados de Excepción de Guerra Exterior, Conmoción Interior y Emergencia Económica, Social y Ecológica, con el objeto de regular las facultades atribuidas al Gobierno durante su vigencia y garantizar los derechos humanos de conformidad con los tratados internacionales.

Bajo este contexto, el artículo 20 de la normativa en cita establece el control jurisdiccional inmediato de legalidad de 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; el cual será 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. Además, impone a las autoridades competentes el deber de remitir los actos administrativos a la jurisdicción contencioso administrativa dentro de las 48 horas siguientes a su expedición.

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, reproduce el contenido de la mentada disposición y agrega que, si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento, de lo que se sigue el carácter especial, autónomo y oficioso del control inmediato de legalidad de **los actos administrativos expedidos por las autoridades territoriales** como desarrollo de los estados de excepción.

A la par, el artículo 151 del CPACA, numeral 14, fijó en los Tribunales Administrativos el conocimiento, 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 del lugar de su expedición.

De las anteriores disposiciones extrae la Sala que el control inmediato de legalidad atribuido a los Tribunales Administrativos procede respecto de actos administrativos emitidos por las autoridades territoriales de su circunscripción: (i) en ejercicio de la función administrativa, (ii) durante los Estados de Excepción, y (iii) como desarrollo de los decretos legislativos, bien sea el que declara la situación excepcional o alguno de los decretos con fuerza de ley dictados con el propósito de conjurar las causas de la perturbación o evitar la extensión de sus efectos¹.

En otros términos, esta Sala estima que están excluidos del control inmediato de legalidad los decretos que:

¹ En este sentido se ha pronunciado la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado. Consejero ponente: Carlos Arturo Orjuela Góngora. Sentencia del 2 de noviembre de 1999. Radicación número: CA- 037 Actor: Gobierno Nacional. Demandado: decretos 677 y 678 de 1999. Referencia: Control Inmediato de Legalidad-. Asimismo, en sentencia del 11 de mayo de 2020, dentro de la radicación No. 11001-03-15-000-2020-00944-00 la Sala Especial de Decisión No. 10 del Consejo de Estado sostuvo que *“De acuerdo con esta visión, que podríamos llamar taxativa, tradicional o formal, son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: (i) que se trate de un acto de contenido general; (ii) que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y (iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de Excepción”*. Pág. 21.

- i) Fueron expedidos con anterioridad a la declaratoria del Estado de Excepción, en el caso particular, Decreto Legislativo No. 417 de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.
- ii) Aunque comportan el ejercicio de función administrativa, su contenido no desarrolla los estados de excepción, declarado conforme al artículo 215 de la Constitución Política de Colombia.
- iii) Se dictaron en virtud del poder extraordinario de policía con que cuentan los gobernadores y alcaldes, como autoridades territoriales establecido en los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016)², o en ejercicio de sus facultades generales ordinarias constitucionales o legales.

Ahora bien, recuerda la Sala que el 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional (Presidente de la República y todos sus Ministros) 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.

En desarrollo del estado de excepción decretado el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo No. 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

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

toman medidas para la protección laboral, en el marco de la emergencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.³

Entre las medidas adoptadas se encuentra la suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa *Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años. La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta”.*

La Personera Distrital de Bogotá D.C. (E) expidió la Resolución 408 de 25 de abril de 2020, invocando *“ las atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en el Decreto Ley 1421 de 1993, el Acuerdo 34 de 1993”.*

Entre las consideraciones del acto administrativo, las cuales se desarrollarán con más detalles en el acápite siguiente, indicó la Personera Distrital que las medidas por adoptar obedecían, entre otras, a la regulación nacional de excepción fijada en el Decreto Legislativo 491 el 28 de marzo de 2020.

Ahora bien, la Sala estima pertinente, conforme a la intervención ciudadana, establecer si la Personería Distrital de Bogotá por su naturaleza jurídica es considerada un ente o autoridad territorial, en atención a las reglas de competencia y procedencia del control inmediato de legalidad antes transcritas.

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

En ese sentido, recuerda la Sala que según el artículo 118 de la Constitución Política establece “*el El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del ministerio público, ante las autoridades jurisdiccionales, **por los personeros municipales** y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas.*”

En ese orden, el personero representa la personificación de la defensa de intereses generales de las comunidades locales y de los derechos humanos de los habitantes de los municipios. Así lo establece el artículo 169 de la Ley 136 de 1994 “*corresponde al personero municipal o distrital en cumplimiento de sus funciones de ministerio público la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas.*”

No obstante, lo anterior, si bien pudiera pensarse que las personerías municipales y distritales hacen parte orgánica del Ministerio Público, lo cierto es que jurisprudencialmente se ha señalado que en lo que tiene que ver con **los personeros, si bien estos ejercen funciones del Ministerio Público, no pertenecen a la estructura orgánica del mismo**, la Corte Constitucional en sentencia C-223 de 1995 resaltó:

*“ (...) **El personero municipal, aun cuando puede considerarse como agente del Ministerio Público, en el sentido de que actúa o funge como tal al desarrollar funciones que pertenecen a la órbita de dicha institución, no es en sentido estricto y en los términos de los artículos 277 y 280 de la Constitución delegado inmediato, como lo son los procuradores delegados, ni agente permanente del Procurador General de la Nación ante las autoridades jurisdiccionales, no pertenece ni orgánica ni jerárquicamente a la estructura de la Procuraduría General de la Nación ni a la planta de personal de la misma; es un funcionario del orden municipal, aun cuando se encuentra sujeto a la dirección suprema del Procurador General de la Nación y, por lo tanto, sus funciones se desarrollan dentro de un sistema de articulación funcional y técnica, en virtud del cual, de alguna manera, se encuentra sujeto a la autoridad y al control de la Procuraduría y del Defensor del Pueblo, como se deduce de las siguientes funciones que le asigna el art. 178 de la ley 136 de 1994.[..]**”*

Consecuente con lo expresado, si bien la personería y el personero son órganos institución y persona del nivel municipal, que forman parte del Ministerio Público, no se puede asimilar al personero a la condición de delegado o agente del Ministerio Público dependiente del Procurador General de la Nación, en los términos de los arts. 118, 277 y 280 de la C.P. (...) (subrayado fuera del texto).

En consonancia con la citada posición, la sección Segunda del Consejo de Estado Subsección, en sentencia de 25 de marzo de 2010, resaltó:

“Queda claro entonces que los personeros municipales, si bien ejercen funciones propias del Ministerio Público, no están adscritos orgánicamente al mismo. Los personeros, son servidores públicos del nivel local, y por tanto, enmarcados dentro de la estructura orgánica y funcional de las respectivas personerías, de manera que sus titulares, delegados y funcionarios hacen parte de la estructura orgánica de la administración municipal, por consiguiente, sujetos al régimen de dichas entidades. (...)”

En consonancia con lo anterior, la misma corporación en sentencia del 23 de marzo de 2017⁴, concluyó que “ (...)la personería municipal hace parte de la organización municipal, es una dependencia del ente territorial que cuenta con una planta de personal dentro de la que se encuentra **el personero, quien es una autoridad propia del municipio pues su elección corresponde al concejo municipal**⁵.(...)”

Particularmente, el Acuerdo 034 de 1993, *por el cual se organiza la Personería de Santafé de Bogotá, se establece su estructura básica, se señalan las funciones de sus dependencias, la planta de personal y se dictan otras disposiciones*” indica que la naturaleza de la Personería de Bogotá es de órgano de control que ejerce el Ministerio Público y que goza de autonomía administrativa, facultado para ejecutar su presupuesto conforme a las disposiciones vigentes, al respecto, de la autonomía presupuestal, el acuerdo indica que la personería de Bogotá tiene atribuciones

⁴ CONSEJO DE ESTADO- SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO -SECCIÓN SEGUNDA- SUBSECCIÓN A- CP: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ, SENTENCIA DE veintitrés (23) de marzo de dos mil diecisiete (2017) Radicación número: 25000-23-42-000-2012-01170-01(1370-14)

⁵ El numeral 8 del artículo 313 de la Constitución Política dispone que corresponde a los concejos « Elegir Personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine.»

iguales a las que le asisten al Alcalde Mayor para la administración del presupuesto de la Administración central.

Bajo ese contexto, es dable concluir que la Personería Distrital cuenta con naturaleza jurídica de autoridad territorial, según las posiciones jurisprudenciales citadas, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 136 de la Ley 1437 de 2011, corresponderá a la autoridad judicial competente aprehender inclusive de oficio el conocimiento del control inmediato de legalidad de **los actos administrativos expedidos por las autoridades territoriales, lo cual es congruente con lo dispuesto en** el artículo 151 del CPACA, numeral 14, que fijó en los Tribunales Administrativos el conocimiento del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general proferidos, **por autoridades territoriales departamentales y municipales.**

De esta forma, la Sala resuelve la intervención ciudadana de Jaime Andrés Salamanca y el pronunciamiento realizado al respecto por la Personería Distrital de Bogotá, que se refirieron a la procedencia del medio de control inmediato de legalidad del presente asunto por la naturaleza jurídica de la entidad, precisando en este caso que aun cuando la Personería Distrital de Bogotá D.C. no sea un ente territorial, cuenta con naturaleza jurídica definida legal y jurisprudencialmente, como autoridad territorial, lo cual imprime el deber dispuesto legalmente a esta Corporación de realizar el análisis de control inmediato de legalidad de los actos administrativos que profiera bajo las condiciones dispuestas en la norma para tal fin.

De otra parte, la Sala recuerda que en el pronunciamiento realizado por el apoderado de la Personería de Bogotá, refiere que el acto administrativo objeto de análisis no es de carácter general en tanto define una situación meramente interna de la entidad, y por lo tanto no procede el control inmediato de legalidad del mismo como lo establece la normativa que lo regula.

Al respecto, la Sala debe traer a colación la diferencia entre los actos administrativos de carácter general y particular, y en ese sentido la Corte Constitucional ha considerado:

*“(...) la jurisprudencia y la doctrina han diferenciado los llamados Actos Administrativos de carácter general y los Actos Administrativos de carácter particular. **A través de los primeros, se conocen aquellos actos administrativos en los que los supuestos normativos aparecen enunciados de manera objetiva y abstracta, y no singular y concreta, y por lo tanto versados a una pluralidad indeterminada de personas; es decir, a todas aquellas que se encuentren comprendidas en tales parámetros.** Por el contrario, los segundos, son aquellos actos administrativos de contenido particular y concreto, que producen situaciones y crean efectos individualmente considerados. No obstante lo anterior, la indeterminación no se relaciona únicamente en punto del número de receptores de la decisión administrativa, sino que igualmente estos aparezcan individualizados. En otras palabras, **“puede existir un acto general referido, en la práctica, sólo a algunas pocas personas o a ninguna y viceversa, un acto individual referido a muchas personas concretamente identificadas (...)”***

Del mismo modo, el Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo⁶ realizó una diferencia entre lo que se comprende por actos administrativos de carácter general y los particulares o singulares señalando lo siguiente:

“La diferencia entre los actos de contenido particular y general depende del grado de indeterminación que tengan los sujetos destinatarios del mismo, como lo ha precisado esta Sala: ‘Para diferenciar un acto administrativo general de uno particular es necesario tener presente los siguientes aspectos: El acto administrativo se entiende, entre otras perspectivas, como una decisión adoptada o expedida en función administrativa a través de la cual la autoridad crea, modifica o extingue una posición de una persona o conjunto de personas determinadas o indeterminadas frente a una norma de derecho (situación jurídica). El acto singular o particular no necesariamente tiene un destinatario único, por cuanto puede ir dirigido tanto a una persona como a un grupo determinado de personas; en tanto que el acto general se expide siempre para un grupo indeterminado de personas a quienes se les crea, modifica o extingue una situación jurídica, dependiendo de las conductas o roles que ellas mismas asuman”

⁶ En Sentencia del Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera- dieciocho (18) de junio de dos mil quince (2015).CP: DOCTORA MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ. REF.: Expediente núm. 2011-00271-00. Acción: Nulidad., se reitera lo considerado por la misma corporación en sentencia 4 de marzo de 2010, Expediente: 2003-00360-01(3875-03), Sección Segunda, Subsección “A”, Magistrado ponente: Dr. Alfonso Vargas Rincón.

De conformidad con lo anterior, para esta Corporación los actos administrativos de carácter general son aquellos que extinguen, modifican o crean una situación jurídica, de una pluralidad indeterminada de personas..

Al respecto, la Sala observa que dentro de los considerandos de la Resolución 408 de 2020 en estudio se hace referencia a las atribuciones de la personera de acuerdo a lo señalado en el artículo 104 del Decreto Ley 1421 de 1993 que otorga a la personería autonomía administrativa para dictar los actos necesarios para el normal funcionamiento de la Entidad 315 de la constitución política. Igualmente, hizo referencia a las atribuciones otorgadas en el Acuerdo 034 de 1993 a través del cual *“se organiza la Personería de Santafé de Bogotá, se establece su estructura básica, se señalan las funciones de sus dependencias, la planta de personal y se dictan otras disposiciones”*

Sostuvo, que la personera de Bogotá D.C., en desarrollo de dicha autonomía administrativa, se encuentra facultado para fijar las políticas internas de la Entidad, así como para coordinar y controlar la buena marcha y efectividad de su gestión.

Asimismo, destacó que el Ministerio de Salud y protección Social medió la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID 19, hasta el 30 de mayo de 2020 y adoptó medidas sanitarias para prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.

Igualmente, se advirtió la expedición de las Resoluciones No. 374 y 376 de 2020 expedidas por la Personería de Bogotá D.C. a través de las cuales se dio cumplimiento a las medidas establecidas en los Decretos Distritales 090 y 091 de 2020, así como el Decreto 457 de 2020, y ordenó no prestar atención al público desde el 24 de marzo de 2020. Igualmente, el Decreto 106 de 2020 expedido por la Alcaldía de Bogotá, por medio del cual se imparten instrucciones necesarias para

dar continuidad a la ejecución de la medida de aislamiento obligatorio en Bogotá, D. C., a partir del día 13 de abril de 2020, hasta el 27 de abril de 2020.

A la par, anotó que el presidente de la República, mediante Decretos 457, 531, 593 del año en curso impartido instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del coronavirus Covid-19 y el mantenimiento del orden público; entre ellas, las medidas de aislamiento preventivo obligatorio en el territorio nacional prorrogadas por el último decreto mencionado: hasta el próximo 11 de mayo de 2020.

Del mismo modo, advirtió que el Presidente de la Republica expidió el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo de 2020 por el 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, el cual, particularmente en su artículo 6° indica que la suspensión de términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y proceso previa evaluación y justificación e la situación concreta.

De acuerdo a los parámetros descritos, advirtió la necesidad de suspender la atención presencial en todas las sedes de la entidad, con el ánimo de salvaguardar la Salud Publica, como responsabilidad del Estado y la ciudadanía y en consecuencia, suspender los términos para tomar posesión de los cargos de las personas nombradas en la Personería de Bogotá D.C.

Con fundamento en las consideraciones expuestas en precedencia, la Resolución en revisión adoptó las siguientes medidas:

- (i) SUSPENDER todos los actos administrativos que se encuentran para tomar posesión de los cargos de las personas nombradas en la Personería de Bogotá, a partir de la fecha y hasta el 11 de mayo de 2020.
- (ii) autorizar aquellas posesiones que deban adelantarse en atención a estrictas necesidades del servicio y novedades administrativas, de manera virtual.
- (iii) Que las referidas suspensiones se extenderían si se amplía la declaratoria de aislamiento preventivo obligatorio ordenada en el país, de acuerdo a las fechas que para ello establezca el Gobierno Nacional
- (iv) Dispuso remitir copia del acto administrativo a la Subdirección de Gestión del Talento Humano y la Subdirección de Desarrollo del Talento Humano para lo de su competencia.
- (v) Determinó la vigencia del acto a partir de su comunicación

Así las cosas, estima la Sala que la Resolución 408 del 25 abril de 2020, constituye un acto administrativo de carácter general, por cuanto su contenido, referido a la suspensión de términos en los tramites de posesión de los funcionarios que fueron nombrados en la entidad, comprende una modificación a una situación jurídica respecto de una pluralidad indeterminada de funcionarios comprendidos en un grupo de servidores nombrados dentro de la entidad distrital y fue expedida por la Personería de Bogotá D.C. toda vez que fue emitido por funcionario competente, La Personera Distrital de Bogotá D.C., máxima autoridad de la entidad, invocando las facultades constitucionales y legales ejercidas, además de estar debidamente identificado y suscrito.

Bajo estas anotaciones, es importante recordar que el Capítulo 6 de la Constitución Política, a través de los artículos 212, 213 y 215 estableció los Estados de Excepción como facultades extraordinarias del Presidente de la Republica para afrontar circunstancias específicas, en caso de conflictos internacionales, grave perturbación

del orden público, o amenaza del orden económico, social y ecológico del país; estados independientes pero compatibles entre sí, es decir, que su declaratoria y las medidas que los desarrollen deben adoptarse de manera separada, sin que esto impida la declaratoria simultánea de varios estados de excepción.

Por su parte, la Ley Estatutaria 137 de 1994, definió el Estado de Excepción como un régimen de legalidad, en el cual no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración y en el que se debe garantizar el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Ahora bien, el artículo 215 Superior, dispuso que el Presidente de la República, con la firma de todos los Ministros, podrá declarar el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica cuando se presenten circunstancias que perturben o amenacen en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública, distintas a las establecidas en los artículos 212 y 213 de la misma normativa. En virtud de esta situación de excepcionalidad, el Gobierno queda autorizado para adoptar las medidas estrictamente necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, la cuales deben responder a criterios de proporcionalidad, necesidad y conexidad, además de ajustarse a un límite temporal preciso.

A su vez, el artículo 215 de la Constitución Política revistió con fuerza de ley a los decretos dictados con ocasión de la declaratoria del estado de emergencia, razón por la cual los denominó Decretos Legislativos y estableció para ellos dos clases de control automático, a saber: uno de carácter político atribuido al Congreso, y otro de carácter constitucional o jurídico a cargo de la Corte Constitucional.

Por su parte, la Ley 137 de 1994, encargó a la jurisdicción contencioso administrativa, el control jurisdiccional de legalidad de las decisiones de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, norma replicada en el

artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, cuyo contenido permite entenderlo como un medio de control autónomo, oficioso, atado a un procedimiento reglado.

En el contexto descrito con antelación, recuerda la Sala que el Decreto Legislativo No. 417 de 17 de marzo de 2020⁷, dictado por el Gobierno Nacional “*por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica En Todo El Territorio Nacional*”, resolvió:

*“Artículo 1. Declárese 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 la vigencia de este decreto.***

Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.

Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas acabo (sic).

*Artículo 4. **El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación.**”*

(resaltado fuera de texto)

Atendiendo a lo anterior, advierte la Sala que el estado de excepción declarado mediante el Decreto 417 de 2020, estuvo vigente desde el **17 de marzo hasta el 16 de abril de 2020.**

Ahora bien, en el marco de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dictada por el Gobierno Nacional referido y la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, el Presidente de la Republica y su gabinete de ministros expidió el Decreto Legislativo 491 de 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*

⁷ <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/Hemos-tomado-decision-decretar-Estado-Emergencia-para-enfrentar-coronavirus-COVID-19-anuncio-Presidente-Duque-200317.aspx>

que cumplan 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, a través del cual dispuso entre otros aspectos:

*“Artículo 1. **Ámbito de aplicación.** El presente Decreto aplica a todos los organismos y entidades que conforman las ramas del poder público en sus distintos órdenes, sectores y niveles, órganos de control, órganos autónomos e independientes del Estado, y a los particulares cuando cumplan funciones públicas. A todos ellos se les dará el nombre de autoridades.*

(...)

*Artículo 6. **Suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa**Hasta tanto permanezca vigente la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social las autoridades administrativas a que se refiere el artículo 1 del presente Decreto, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender, mediante acto administrativo, los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa. La suspensión afectará todos los términos legales, incluidos aquellos establecidos en términos de meses o años.*

La suspensión de los términos se podrá hacer de manera parcial o total en algunas actuaciones o en todas, o en algunos trámites o en todos, sea que los servicios se presten de manera presencial o virtual, conforme al análisis que las autoridades hagan de cada una de sus actividades y procesos, previa evaluación y justificación de la situación concreta.

En todo caso los términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales se reanudarán a partir del día hábil siguiente a la superación de la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Durante el término que dure la suspensión y hasta el momento en que se reanuden las actuaciones no correrán los términos de caducidad, prescripción o firmeza previstos en la Ley que regule la materia.

Parágrafo 1. La suspensión de términos a que se refiere el presente artículo también aplicará para el pago de sentencias judiciales.

Parágrafo 2. Los Fondos Cuenta sin personería jurídica adscritos a los ministerios, que manejen recursos de seguridad social y que sean administrados a través de contratos fiduciarios, podrán suspender los términos en el marco señalado en el presente artículo.

Durante el tiempo que dure la suspensión no correrán los términos establecidos en la normatividad vigente para la atención de las prestaciones y en consecuencia no se causarán intereses de mora.

Parágrafo 3. La presente disposición no aplica a las actuaciones administrativas o jurisdiccionales relativas a la efectividad de derechos fundamentales.

(...)

Artículo 19. Vigencia. El presente decreto rige a partir de su publicación.”

En principio advierte la Sala, que el Decreto antes citado se expidió en el marco de el Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica, emitido a través del Decreto 417 de 2020, el cual como ya se mencionó tuvo vigencia hasta el 16 de abril de 2020. Ahora bien, debe considerarse que la vigencia del Decreto 491 de 28 de marzo de 2020, está atada a la finalización de la medida de emergencia sanitaria y por ello tales normas regirán hasta el 30 de mayo de 2020, de acuerdo con lo previsto en la Resolución 385 del 2020 proferida por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Sin embargo, para la Sala es importante precisar que la declaratoria de emergencia sanitaria es diferente a la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, teniendo en cuenta que la primera se refiere a una medida de carácter sanitario adoptada por el Ministerio de Salud, mientras que la segunda se refiere a la declaratoria de un estado de excepción que procede cuando ocurren hechos que amenacen perturbar de forma grave el orden económico y social del país, tal como lo dispone el artículo 212 de la Constitución Política.

Así, aunque la Resolución 408 de 2020 examinada enunció en su parte considerativa lo dispuesto en los Decreto 491 de 2020, a través del 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 cumplan 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*, conforme la facultad atribuida en el artículo 215 Superior, lo cierto es que las medidas adoptadas por la Personería de Bogotá D.C. en la Resolución 408 se

expidieron el 25 de abril de 2020, cuando el estado de Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica, emitido a través del Decreto 417 de 2020, había perdido su vigencia y no se encontraba vigente ningún otro estado de excepción declarado por el Gobierno Nacional..

Así las cosas, bajo las consideraciones esbozadas en precedencia, la Sala declarará improcedente el medio de control inmediato de legalidad de la Resolución 408 de 25 de abril de 2020, expedido por la Personería de Bogotá D.C., en atención a que el acto administrativo queda por fuera de la órbita de competencia asignada a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, como a esta Corporación, por el art. 136 del CPACA, y no es susceptible de revisar bajo el medio oficioso del Control Inmediato de Legalidad establecido.

Por último, se precisa que la presente decisión será suscrita por la Presidenta de la Corporación y el Magistrado Ponente con la imposición de firma escaneada electrónicamente, conforme lo dispuesto en el artículo noveno del Acuerdo No. 020 de 11 de mayo de 2020, "Por el cual se adopta el protocolo de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en desarrollo de las medidas derivadas del estado de emergencia económica, social y ecológica".

En mérito de lo expuesto, LA SALA PLENA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el medio de control inmediato de legalidad sobre la Resolución 408 de 25 de abril de 2020, "*Por medio de la cual se suspenden los términos para tomar posesión de los cargos de la Personería de Bogotá, D. C.*", expedido por la Personería de Bogotá D.C., por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: Por la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal, **NOTIFÍQUESE** el presente fallo al Agente del Ministerio Público delegado en el presente asunto, al correo electrónico personal institucional de la Procuraduría General de la Nación; y a la Personera Distrital de Bogotá al correo electrónico para notificaciones judiciales de la Personería de Bogotá D.C.; adjuntando copia de la presente providencia.

TERCERO: Por la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, **PUBLÍQUESE** la presente providencia en formato PDF, en página web de la Rama Judicial y en la página electrónica de la Personería de Bogotá D.C. si la hubiere.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE
(Discutido y aprobado en la sesión de la fecha)



ALFONSO SARMIENTO CASTRO
Magistrado Ponente



AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidenta