



PROCURADURÍA 55 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
MAYO DE 2020

EXP: 25000231500020200079600

**PROCURADURÍA 55 JUDICIAL II ANTE EL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

**HONORABLES MAGISTRADOS
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
MAGISTRADO PONENTE DR. LUIS GILBERTO ORTEGÓN ORTEGÓN
E. S. D.**

EXPEDIENTE N°: 250002315000**20200079600**
MEDIO DE CONTROL: INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA: EMPRESA INMOBILIARIA Y DE SERVICIOS
LOGÍSTICOS DE CUNDINAMARCA
ACTO OBJETO DE CONTROL: RESOLUCIÓN 096 DEL 26 DE MARZO DE
2020

Como Agente del Ministerio Público en el proceso de la referencia y con fundamento en los artículos 277 numeral 7 Constitucional, 300, 303, 185 numeral 5 de la Ley 1437 de 2011 y 623 del Código General del Proceso referentes a la mencionada calidad, procedo a emitir el correspondiente concepto con base en los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. ACTO ADMINISTRATIVO OBJETO DE CONTROL DE LEGALIDAD

El texto literal de la parte resolutoria del acto administrativo remitido al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, para el control inmediato de legalidad, es el siguiente:

“RESOLUCIÓN N° 096

Del 26 de marzo de 2020

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE DECRETA LA SUSPENSIÓN DE LAS
ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS DE COMPETENCIA DE LA EMPRESA
INMOBILIARIA Y DE SERVICIOS LOGÍSTICOS DE CUNDINAMARCA**



PROCURADURÍA 55 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
MAYO DE 2020

EXP: 25000231500020200079600

COMO CONSECUENCIA DE LA EMERGENCIA SANITARIA A CAUSA DEL COVID-19”

“POR MEDIO DE LA CUAL SE DECRETA LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS DE COMPETENCIA DE LA EMPRESA INMOBILIARIA Y DE SERVICIOS LOGÍSTICOS DE CUNDINAMARCA COMO CONSECUENCIA DE LA EMERGENCIA SANITARIA A CAUSA DEL COVID-19”

LA GERENTE de la **EMPRESA INMOBILIARIA Y DE SERVICIOS LOGÍSTICOS DE CUNDINAMARCA**, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales en especial en uso de las contenidas en el Decreto Ordenanza No 0679 de 1996, reformado mediante los Decretos 0067 de 2015 y 0253 de 2016 y demás normas que le sean acordes y/o complementarias, y,

CONSIDERANDO (...)

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: **SUSPENDER** los términos de las actuaciones administrativas a cargo de la EMPRESA INMOBILIARIA Y DE SERVICIOS LOGISTICOS DE CUNDINAMARCA, y los términos con que cuentan los ciudadanos para interponer los recursos de reposición, apelación, reconsideración o los demás a que haya lugar, en especial lo referente a los procesos disciplinarios tanto de primera como de segunda instancia, recursos en actuaciones administrativas, resolución de peticiones de forma general, así como la atención presencial al público desde el día veintiséis (26) de marzo hasta el día trece (13) de abril de la anualidad 2020.

PARÁGRAFO PRIMERO: La suspensión contenida en el presente artículo no cubija los procesos de selección de contratistas de la entidad que se encuentran en curso, para los cuales se adoptaran medidas especiales.

PARÁGRAFO SEGUNDO: La presente resolución será objeto de las revisiones y/o modificaciones a que haya lugar de conformidad a las condiciones en las que avance la propagación de la emergencia sanitaria decretada por el CORONAVIRUS COVID-19, con miras a ser modificada, aclarada, revocada o prorrogada, según como corresponda.

ARTÍCULO SEGUNDO: **PUBLICAR y COMUNICAR** el contenido del presente acto administrativo

ARTÍCULO TERCERO: El presente Acto rige a partir de su expedición, y contra esta no procede recurso alguno.”



PROCURADURÍA 55 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
MAYO DE 2020

EXP: 25000231500020200079600

Se expide en Bogotá D.C. a los veintiséis (26) días del mes de marzo de dos mil veinte (2020).

2. INTERVENCIONES

Acorde con lo previsto en el auto de 14 de abril de 2020, en virtud del cual se avocó el conocimiento del control inmediato de legalidad de la Resolución N° 096 de 26 de marzo de 2020, con fundamento en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994; 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011 y, se impartió el trámite que corresponde a este instrumento jurídico, esta Procuraduría conoció las intervenciones que enseguida se relatan.

2.1. EMPRESA INMOBILIARIA Y DE SERVICIOS LOGÍSTICOS DE CUNDINAMARCA

La representante legal de esta entidad pide se declare ajustado a derecho el acto administrativo objeto del control inmediato de legalidad, puesto que su fin primordial es proteger los derechos a la vida, la salud y el debido proceso de la ciudadanía en general y de los servidores públicos, contratistas y demás colaboradores que prestan sus servicios a esta entidad.

Refiere que las decisiones que en concreto se adoptaron fueron: i) la suspensión de término en curso de las actuaciones administrativas a cargo de la entidad y de los términos con que cuentan los ciudadanos para interponer recursos o lo demás a que haya lugar, especialmente lo atinente a los procesos disciplinarios en primera o segunda instancia; ii) la suspensión de términos para resolver las peticiones en forma general y; iii) la suspensión de atención al público del 26 de marzo al 13 de abril de 2020. Se exceptuó de estas medidas los trámites propios de los procesos de selección de contratistas que se encontraran en curso para el momento de su adopción.

2.2. UNIVERSIDADES NACIONAL Y DE LOS ANDES

Por razones de índole administrativa, estas instituciones universitarias se abstienen de emitir pronunciamiento de fondo sobre el contenido del acto administrativo emitido por la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca.



PROCURADURÍA 55 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
MAYO DE 2020

EXP: 25000231500020200079600

II. CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO PÚBLICO

A. PROBLEMA JURÍDICO

El presente asunto, se contrae a establecer si la Resolución N° 096 de marzo 26 de 2020, expedida por la Gerente de la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca, por la cual se suspenden los términos de las actuaciones administrativas de competencia de esta entidad, como consecuencia de la emergencia sanitaria causada por el COVID-19, es susceptible del control inmediato de legalidad, en caso afirmativo, si se encuentra ajustada a la normativa que debía obedecer.

B. MARCO JURÍDICO

La Constitución Política en el título VII, capítulo 6, regula los estados de excepción que podrá declarar el presidente de la República con la firma de todos los ministros por: i) Guerra exterior, ii) Conmoción interior y iii) Emergencia. Este último consagrado en el artículo 215 de la Carta Política, responde a circunstancias que amenacen o perturben gravemente el orden económico, social y ecológico del país o que constituyan grave calamidad pública. Durante todos ellos, se expedirán decretos legislativos proferidos por el Gobierno en uso de las facultades constitucionales conferidas y medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa¹.

A su vez, el Gobierno Nacional, expedirá reglamentos para desarrollar las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que lo provocaron. Esos actos administrativos deben tener una serie de controles de orden político y jurídico por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, de conformidad con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994², control automático de legalidad que la Corte Constitucional sostuvo se constituye en una limitación al poder de las autoridades administrativas y como una medida eficaz que pretende impedir la aplicación de normas ilegales, por ello declaró exequible la referida norma, salvo su inciso tercero.

¹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 31 de mayo de 2011, Radicación 110001-03-15-000-2010-003888-00, Magistrado Ponente: Gerardo Arenas Monsalve.

² **ARTICULO 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”.



PROCURADURÍA 55 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
MAYO DE 2020

EXP: 25000231500020200079600

En concordancia con la normativa antes reseñada, el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, consagra el control inmediato de legalidad, así:

“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.

De las disposiciones citadas, se colige que los actos administrativos proferidos por el presidente de la República u otra autoridad administrativa con el fin de desarrollar los decretos legislativos tienen una revisión por parte de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, que se conoce como el control automático de juridicidad, mecanismo esencial para garantizar el Estado de derecho aún en circunstancias excepcionales.

El trámite de este medio de control se halla estatuido en el artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo³ y la

³**ARTÍCULO 185. TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS.** *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*



PROCURADURÍA 55 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
MAYO DE 2020

EXP: 25000231500020200079600

competencia del Tribunal Administrativo respecto de los actos de carácter general, dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, en ejercicio de su función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos en el numeral 14 del artículo 151 ibidem.

C. CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL AUTOMÁTICO DE JURIDICIDAD

Acompasada con la normativa referida en el acápite anterior, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado⁴ determinó y definió como características del control inmediato de legalidad, las siguientes:

- a) Es un proceso judicial porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.
- b) Es automático e inmediato porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En el evento que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.
- c) Es autónomo, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.
- d) Es integral, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las

de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional."

⁴ Consejo de Estado, Sala Plena de lo contencioso administrativo, sentencia de 5 de marzo de 2012, Radicación 11001-03-15-000-2010-00369-00, consejero ponente: Hugo Fernando Bastidas Barcenás. Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alíer Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00; del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero; sentencia de 31 de mayo de 2011, exp. 2010-00388, M.P. Gerardo Atenas Monsalve y, sentencia de 31 de marzo de 2020, exp. 2020-00955, M.P. Martín Bermúdez Muñoz.



PROCURADURÍA 55 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
MAYO DE 2020

EXP: 25000231500020200079600

formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.

- e) Su oficiosidad, consistente en que si la entidad autora del acto incumple con el precitado deber de envío del mismo a esta Jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones respectivas de forma oficiosa “o, incluso, como resultado del ejercicio del derecho constitucional de petición formulado ante él por cualquier persona”

- f) El tránsito a cosa juzgada relativa (...) habida consideración de que si bien el control *automático* o ‘inmediato’ *en cuestión, según se ha explicado, tiene por objeto establecer la conformidad del acto examinado para ‘con el resto del ordenamiento jurídico’, razones tanto de índole pragmático (...) como de contenido estrictamente jurídico, justifican que el Juez de lo Contencioso Administrativo ejerza la facultad que, sin lugar a la menor hesitación, le concierne, consistente en fijar, en cada caso, los efectos de sus pronunciamientos (...).*

D. COMPETENCIA Y PROCEDIBILIDAD DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD A LA RESOLUCIÓN N° 096 DEL 26 DE MARZO DE 2020, EMITIDA POR LA GERENTE DE LA EMPRESA INMOBILIARIA Y DE SERVICIOS LOGÍSTICOS

Con el fin de establecer el cumplimiento de estos presupuestos, se tiene que en la parte considerativa de la Resolución que se somete a control de legalidad, la Gerente de la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca reseña como marco normativo de su decisión los artículos 49, 95 y 209 de la Constitución Política; la Resolución N° 0385 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social; el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020; la Ley 1437 de 2011; la Ley 1564 de 2012 artículo 118; los Decretos Departamentales 279 de 29 de marzo de 1996, reformado por el Decreto 0253 de 9 de septiembre de 2016; 225 de 2015; 140, 163 y 164 de 2020.

La suspensión de términos de las actuaciones administrativas que competen a la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca, por el periodo comprendido entre el 26 de marzo y el 13 de abril de 2020 que adopta el acto objeto de revisión, acorde con el marco normativo que se acaba de indicar, dado que esta medida la adoptó una autoridad departamental y su fecha de expedición es 26 de marzo de 2020, es decir, cuando ya se había declarado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30



PROCURADURÍA 55 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
MAYO DE 2020

EXP: 25000231500020200079600

días calendario, contados a partir de la entrada en vigencia del Decreto Legislativo 417 de 16 de marzo de 2020, **en principio**, podría colegirse que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente⁵ para conocer y decidir sobre el control inmediato de legalidad de la Resolución N° 096 de 2020 por tratarse de un acto administrativo de carácter general que pretende desarrollar un decreto legislativo propio de un estado de excepción.

Si adicional a los aspectos antes señalado en este acápite, el Decreto Legislativo 417 de 16 de marzo de 2020 y la Resolución N° 096 de 26 de marzo de 2020 de la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca, se justifican en la misma motivación que determinó la declaratoria del estado de excepción, que en esencia es la pandemia del COVID-19 y las medidas necesarias para atenderla y que en el acto administrativo objeto de control se contrae a la suspensión de los términos de las actuaciones administrativas de conocimiento de esta entidad, dicho acto sería susceptible del control especial previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo .

En aplicación de un criterio formal, es válido señalar que la Resolución Departamental 096 de 2020 sí procuró desarrollar el Decreto Legislativo 417 de 2020 en la medida que la preceptiva excepcional es fuente normativa del acto administrativo territorial, ambos se motivan en la pandemia del COVID-19 y su finalidad también es idéntica porque pretende hacer frente a este virus, además las determinaciones que adopta la autoridad local en lo atinente al establecimiento de disposiciones que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales, fue un tema incluido por el Gobierno Nacional en la regulación del estado de excepción que declaró, por ello la autoridad local lo remitió a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa para su control de legalidad.

Similar predicamento sería viable frente a los requisitos porque en consonancia con lo antes expresado y dado que la Resolución N° 096 de 26 de marzo de 2020, fue proferida en ejercicio de las atribuciones que le confiere a la autoridad departamental, en especial el Decreto Ordenanza 0679 de 1996, reformado mediante los Decretos 0067 de 2015 y 0253 de 2016, acudiendo entre otros fundamentos normativos al Decreto 417 de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, la Gerente de la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca tenía competencia para dictar medidas de suspensión de términos de los asuntos de su competencia en el marco del estado de excepción que el Gobierno Nacional declaró y en particular a los lineamientos

⁵ Al tenor de lo establecido en el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011.



PROCURADURÍA 55 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
MAYO DE 2020

EXP: 25000231500020200079600

fijados en lo relativo a la atención al público y a la consecución de estos procedimientos.

Como la Resolución remitida para su control de juricidad tiene elementos suficientes que permiten su identificación, como el número, la fecha, la identificación de las facultades que permiten su expedición, las consideraciones, el articulado, la firma de quien lo suscribió y además se trata de una medida de contenido general, abstracta e impersonal, en consecuencia, los requisitos formales se cumplirían por la autoridad que profirió el acto administrativo.

La procedibilidad del control de legalidad que prevé el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 respecto de la Resolución N° 097 de 22 de marzo de 2020, amerita un análisis material o sustancial de cara a las normas que le sirvieron de fundamento jurídico, especialmente las que definieron la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, dado que el medio de control que en este asunto se resolverá es de naturaleza especial, debido a que la regulación del estado de excepción que se declara, suspende las normas legales que le sean contrarias y si la confrontación se efectúa en forma general con las reglas legales ordinarias, éstas podrían no conjurar la situación de emergencia declarada y determinar una posible incompatibilidad entre la disposición excepcional y la general, que finalmente llevaría a entorpecer el propósito de conjurar la situación que justificó la expedición del Decreto Legislativo.

Con fin de cumplir el estudio sustancial del contenido de la Resolución N° 096 de 26 de marzo de 2020, que declaró la suspensión de términos entre el 26 de marzo y el 13 de abril de 2020 en relación con las actuaciones administrativas que adelanta la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca; de los términos con que cuenta los ciudadanos para interponer los recursos de reposición, apelación, reconsideración o los demás a que haya lugar, en el trámite de primera o segunda instancia; resolución de peticiones de forma general, excepto la selección de contratistas que se encuentren en curso, a continuación se indicarán las actuaciones relevantes que han precedido a la expedición de este acto administrativo.

1. Antecedentes de la Resolución N° 096 de 26 de marzo de 2020

- 1.1. El 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus - COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.
- 1.2. El 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 en el territorio nacional.



PROCURADURÍA 55 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
MAYO DE 2020

EXP: 25000231500020200079600

- 1.3. La Organización Mundial de la Salud – OMS, el 11 de marzo de 2020 declaró el actual brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia, esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de trasmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se le habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados.
- 1.4. Mediante la Resolución No. 0000380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la entrada en vigor de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.
- 1.5. Por Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos.
- 1.6. A través del Decreto Legislativo N° 417 de 17 de marzo de 2020 se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional con el fin de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos por causa del nuevo Coronavirus COVID-19.
- 1.7. En la justificación de la declaratoria de emergencia, se indicó entre otros aspectos que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.
- 1.8. Posteriormente los Decretos 457, 531 y 593 de 2020, establecieron y prorrogaron la medida de aislamiento preventivo obligatorio desde el 25 de marzo hasta el 11 de mayo de 2020.



PROCURADURÍA 55 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
MAYO DE 2020

EXP: 25000231500020200079600

- 1.9. De acuerdo al documento técnico expedido por la Dirección de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud y Protección Social, mediante memorando 202022000077553 del 7 de marzo de 2020, una epidemia tiene tres fases, a saber: (i) una fase de preparación, que inicia con la alerta de autoridades en salud en la que se realiza el proceso de alistamiento para la posible llegada del virus; 00 una fase de contención, que inicia con la detección del primer caso, en la cual se debe fortalecer la vigilancia en salud pública, el diagnóstico de casos y el seguimiento de contactos, ya que el objetivo es identificar de la manera más oportuna los casos y sus posibles contactos para evitar la propagación y (iii) una fase de mitigación, que inicia cuando, a raíz del seguimiento de casos, se evidencia que en más del 10% de los mismos no es posible establecer la fuente de infección, en esta etapa, se deben adoptar medidas para reducir el impacto de la enfermedad en términos de morbi-mortalidad, de la presión sobre los servicios de salud y de los efectos sociales y económicos derivados.
- 1.10. En Colombia la fase de contención se inició 6 de marzo de 2020 cuando se confirmó la presencia del primer caso en el país y en este ciclo, el 20 de marzo del 2020 se inició una cuarentena con el fin de controlar la velocidad de contagio por COVID-19.

2. El covid-19 como calamidad pública y la suspensión de términos en las actuaciones administrativas

- 2.1. En ejercicio de las competencias que el artículo 57 de Ley 1523 de 2012 otorga a los gobernadores y alcaldes, treinta y dos (32) Gobernadores del País han declarado la situación de calamidad pública⁶ por COVID-19 en sus respectivos territorios, concretamente en Cundinamarca con el Decreto N° 140 del 16 de marzo de 2020, cuyo artículo 1° puntualiza que la finalidad de esta determinación es adelantar las acciones en fase de preparativos para la respuesta y recuperación frente a este virus.
- 2.2. Luego, el 26 de marzo de 2020 a través del Decreto N° 163, el Gobernador del departamento de Cundinamarca, mantiene la declaratoria

⁶ Ley 1523 de 2012. Artículo 4. “5. Calamidad pública: Es el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al municipio, distrito o departamento ejecutar acciones de respuesta a la emergencia, rehabilitación y reconstrucción.”



PROCURADURÍA 55 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
MAYO DE 2020

EXP: 25000231500020200079600

de calamidad pública prevista en el artículo primero del Decreto N° 140 de 2020, referido en el numeral precedente y modifica el artículo 2° con la siguiente disposición:

“ARTÍCULO PRIMERO. Modificar el artículo segundo del Decreto 140 del 16 de marzo de 2020, el cual quedará de la siguiente forma:

“ARTÍCULO SEGUNDO. Conforme lo determina el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres, la Unidad Administrativa Especial para la Gestión de Riesgo de Desastres -UAEGRD-, en asocio con la Secretaría de Salud Departamental, las demás entidades pertenecientes al Sector Central y Descentralizado de la Administración Pública del Departamento, las Secretarías de Salud Municipales y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca -CAR, elaborarán y ejecutarán el PLAN DE ACCIÓN ESPECÍFICO de conformidad con sus competencias, para la respuesta y recuperación, que permitan la atención de los efectos adversos que ocasione el ingreso del brote de enfermedad por coronavirus (COVID-19) en Colombia, el cual será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en la presente declaratoria y sus modificaciones.”

- 2.3. El 26 de marzo de 2020, el Gobernador del departamento de Cundinamarca suspendió los términos de las actuaciones administrativas de competencia del Departamento de Cundinamarca y los términos con que cuentan los ciudadanos para interponer los recursos de reposición, apelación, reconsideración o los demás a que haya lugar, desde la calenda antes indicada hasta el 13 de abril de 2020; no cobijó en esta medida los procesos de selección de contratistas que se hallen en trámite.
- 2.4. La Resolución N° 096 de 26 de marzo de 2020 de la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca, declaró la suspensión de términos entre el 26 de marzo y el 13 de abril de 2020 en relación con las actuaciones administrativas que adelanta la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca; de los términos con que cuenta los ciudadanos para interponer los recursos de reposición, apelación, reconsideración o los demás a que haya lugar, en el trámite de primera o segunda instancia; resolución de peticiones de forma general, excepto la selección de contratistas que se encuentren en curso.
- 2.5. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres es la entidad que de acuerdo con el Decreto-Ley 4147 de 2011 y la Ley 1523 de 2012 debe dirigir y coordinar el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, articular los niveles nacional y territorial del sistema, así como



PROCURADURÍA 55 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
MAYO DE 2020

EXP: 25000231500020200079600

los intervinientes privados, las organizaciones sociales y las organizaciones no gubernamentales en el sistema nacional, ha puesto en marcha un andamiaje operativo para atender las dificultades en las que se ha visto inmerso el país, entidades territoriales y demás instancias del Sistema por causa de esta emergencia sanitaria, ante los hechos acaecidos en el país por la presencia del COVID-19 y que dieron lugar a la declaratoria de Estado de Emergencia, Económica y Social mediante Decreto 417 de 2020 y siguiendo las directrices establecidas por el Gobierno Nacional.

- 2.6. En el marco de la gestión del riesgo de desastres y siguiendo los lineamientos fijados por el Gobierno Nacional, en función de los Planes de Acción Específica (PAE) que en virtud del artículo 62 de la Ley 1523 fueron señalados por los entes territoriales al decretar los estados de calamidad pública en sus respectivas jurisdicciones, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, UNGRS, contribuye directamente con la ejecución de los Planes de Acción Específica (PAE), en concreto cuatro de las campañas que el Gobierno Nacional ha lanzado para enfrentar el COVID-19, como el Programa Adulto Mayor, el Programa Vulnerable Migrante, el Programa Población Vulnerable y Campaña Colombia está contigo y, Un millón de familias⁷.
- 2.7. La recuperación tiene como propósito central evitar la reproducción de las condiciones de riesgo preexistentes en el área o sector afectado y la respuesta como la “Ejecución de las actividades necesarias para la atención de la emergencia como accesibilidad y transporte, telecomunicaciones, evaluación de daños y análisis de necesidades, salud y saneamiento básico, búsqueda y rescate, extinción de incendios y manejo de materiales peligrosos, albergues y alimentación, servicios públicos, seguridad y convivencia, aspectos financieros y legales, información pública y el manejo general de la respuesta, entre otros. La efectividad de la respuesta depende de la calidad de preparación”.

De conformidad con el panorama que se acaba de reseñar en lo atinente al COVID-19, respecto de las medidas implementadas a nivel nacional y en el departamento de Cundinamarca, es claro que a través del artículo primero del Decreto 140 de 16 de marzo de 2020, el cual no modificó en el Decreto 163 de 26 de marzo de 2020, la entidad territorial resolvió declarar la calamidad pública en su circunscripción con base en la Ley 1563 de 2012, medida que adoptó con anterioridad a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica contenida en el Decreto Legislativo del 17 de marzo de 2020, puesto que la expedición de esta disposición

⁷ www.gestiondelriesgo.gov.co



PROCURADURÍA 55 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
MAYO DE 2020

EXP: 25000231500020200079600

legal **-17 de marzo de 2017-** fue posterior al acto administrativo del ente territorial **-16 de marzo de 2017-**.

Ahora, la suspensión de términos de todas las actuaciones administrativas de competencia del departamento de Cundinamarca, desde el 26 de marzo hasta el 13 de abril de 2020, inclusive, que ordenó el gobernador a través del 164 de 26 de marzo de 2020, si bien es cierto se motiva en los Decretos con fuerza de ley 417 y 457 de 2020 en cuanto el primero declara el Estado de Excepción y el segundo, ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del territorio colombiano, 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 COVID-19; esta determinación de cesación temporal de términos también se fundamentó en el artículo 205 de la Constitución Política que consagra las atribuciones del gobernador, en el vacío normativo del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en esta materia y en la autorización que contempla el artículo 118 del Código General del Proceso, en el entendido que esta última preceptiva se aplicable a los procedimientos administrativos que se adelantan en esta entidad territorial.

En efecto, el artículo 118 de la Ley 1564 de 2012, en lo pertinente al tema que se analiza, preceptúa:

“Artículo 118. Cómputo de términos. (...)

En los términos de días no se tomarán en cuenta la vacancia judicial ni aquellos que por cualquier circunstancia permanezca cerrado el juzgado.”

La suspensión de términos del **26 de marzo de al 13 de abril de 2020**, que ordenó la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca en relación con sus **actuaciones administrativas, recursos, procesos disciplinarios, resolución de peticiones, entre otros**, en esencia se fundamenta en la misma normativa que se reseñó en los párrafos precedentes sobre el Decreto departamental 164 de 2020.

Para la fecha de expedición tanto del Decreto 164 de 26 de marzo de 2020 como de la Resolución N° 096 de 26 de marzo de 2020, lo único que había dispuesto el Gobierno Nacional en ejercicio de las facultades legislativas que le otorga el artículo 215 de la Constitución Política, se hallaba contenido en el Decreto 417 de 2020, que expresamente en su parte considerativa señaló:

“Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, **se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.**” (Resaltado propio)



PROCURADURÍA 55 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
MAYO DE 2020

EXP: 25000231500020200079600

La legislación extraordinaria en materia de suspensión de términos a que alude el aparte antes transcrito ocurrió el **28 de marzo de 2020** con la expedición del Decreto Legislativo 491, “Por el cual se adoptan medidas de urgencias 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.”

Los parámetros que el Gobierno Nacional fijó en esta materia incluyeron los siguientes aspectos:

1. Ámbito de aplicación.
2. Objeto.
3. La prestación de los servicios a cargo de las autoridades.
4. La notificación o comunicación de actos administrativos.
5. La ampliación de términos para atender las peticiones.
6. La suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.
7. El reconocimiento y pago en materia pensional.
8. Ampliación de la vigencia de permisos, autorizaciones, certificados y licencias.
9. Conciliaciones no presenciales ante la Procuraduría General de la Nación.
10. Continuidad de los servicios de arbitraje, conciliación y otros mecanismos de resolución de conflictos por medios virtuales.
11. De las firmas de los actos, providencias y decisiones.
12. Reuniones no presenciales en los órganos colegiados de las ramas del poder público.



PROCURADURÍA 55 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
MAYO DE 2020

EXP: 25000231500020200079600

13. Facultad para ampliar el periodo institucional de gerentes o directores de las Empresas Sociales del Estado.
14. Aplazamiento de los procesos de selección en curso.
15. Prestación de servicios durante el periodo de aislamiento preventivo obligatorio.
16. Actividades que cumplen los contratistas de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.
17. Contratos de prestación de servicios administrativos.
18. Reportes a las Aseguradores de Riesgos Laborales.

De la normativa extraordinaria que se acaba de relatar, se tiene que tanto el Decreto departamental N° 164 como la Resolución N° 096 objeto del control inmediato de legalidad, ambos actos administrativos de fecha **26 de marzo de 2020**, se proferieron cuando todavía no se había proferido por parte del Gobierno Nacional la regulación que en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica fijó los lineamientos legales de la suspensión de términos en las actuaciones administrativas, puesto que tal situación ocurrió el **28 de marzo de 2020** con la emisión del Decreto Legislativo N° 491.

Así las cosas, no fueron los Decretos 417 y 457 de 2020 la causa de la suspensión de términos que decretó el acto administrativo que se examina por vía del control inmediato de juricidad, sino que éste emanó de la normativa general que regula la calamidad pública -Ley 1523 de 2012-, las preceptivas territoriales que definieron esta figura en el departamento de Cundinamarca y en el artículo 118 del Código General del Proceso, que se aplicó por la remisión que autoriza el artículo 306 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; por tanto, la Resolución N° 096 de 26 de marzo de 2020 no es susceptible del medio de control que prevé el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, debido a que su objeto no era desarrollar las medidas legislativas proferidas durante el estado de excepción que originó la pandemia del COVID-19.

Así las cosas y en criterio de esta Procuraduría, no es viable acometer el estudio del control inmediato de juricidad de la Resolución que remitió la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca, por ello respetuosamente se pide que la decisión que corresponde al presente asunto se tome en este sentido.



PROCURADURÍA 55 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
MAYO DE 2020

EXP: 25000231500020200079600

E. CONCEPTO EN SENTIDO ESTRICTO

Por lo expuesto en las consideraciones plasmadas en líneas precedentes, en defensa del interés general, del orden jurídico, del patrimonio público y de los derechos y las garantías fundamentales, como agente del Ministerio Público sugiero respetuosamente se declare que la Resolución N° 096 de 26 de marzo de 2020, proferida por la Gerente de la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca, que estableció la medida de suspensión de términos de las actuaciones administrativas de su competencia y por el periodo comprendido entre el **26 de marzo al 13 de abril de 2020**, al amparo de la situación de calamidad pública que se declaró en el departamento de Cundinamarca por la pandemia del COVID-19, no es susceptible del control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Cordialmente,



FANNY CONTRERAS ESPINOSA

PROCURADORA 55 JUDICIAL II ADMINISTRATIVA DE BOGOTÁ