

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JURISDICCIONAL  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA

Bogotá D.C., veintidós (22) de abril de dos mil veinte (2020)

**EXPEDIENTE No.** 25000231500020200096500  
**MEDIO DE CONTROL:** CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**ACTO:** RESOLUCIÓN 426 DE 3 DE ABRIL DE 2020 “POR EL CUAL SE ADOPTA LA CELEBRACIÓN DE AUDIENCIAS VIRTUALES DENTRO DEL PROCEDIMIENTO VERBAL ABREVIADO ESTIPULADO EN EL ARTÍCULO 223 DEL CÓDIGO NACIONAL DE CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA POR PARTE DE LOS INSPECTORES DE POLICÍA DE BOGOTÁ D.C., Y LA ASIGNACIÓN DE LOS ASUNTOS DE SU COMPETENCIA POR LOS CANALES VIRTUALES EXISTENTES EN LA SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO”  
**ASUNTO:** AVOCA CONOCIMIENTO Y OTROS

**Magistrado Ponente:** FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA

Mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el Ministro de Salud y Protección Social reconoció y adoptó decisiones derivadas de la declaración de pandemia reconocida por parte de la Organización Mundial de Salud.

Efectivamente, en dicha Resolución se lee:

*Que la OMS declaró el 11 de marzo de los corrientes que el brote de COVID-19 es una pandemia, esencialmente por la velocidad en su propagación, y a través de comunicado de prensa anunció que, a la fecha, en más de 114 países, distribuidos en todos los continentes, existen casos de propagación y contagio y más de 4.291 fallecimientos, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas*

EXPEDIENTE No. 25000231500020200096500  
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD  
ACTO: RESOLUCIÓN 426 DE 3 DE ABRIL DE 2020 "POR EL CUAL SE ADOPTA LA CELEBRACIÓN DE AUDIENCIAS VIRTUALES DENTRO DEL PROCEDIMIENTO VERBAL ABREVIADO ESTIPULADO EN EL ARTÍCULO 223 DEL CÓDIGO NACIONAL DE CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA POR PARTE DE LOS INSPECTORES DE POLICÍA DE BOGOTÁ D.C., Y LA ASIGNACIÓN DE LOS ASUNTOS DE SU COMPETENCIA POR LOS CANALES VIRTUALES EXISTENTES EN LA SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO"  
ASUNTO: AVOCA CONOCIMIENTO Y OTROS

*preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.*

En reciente sentencia C-248-18 la Corte Constitucional señaló:

*1. La salud pública y el artículo 370 de la Ley 599 de 2000*

*1.1. Entendida en la doctrina como "el esfuerzo organizado por una sociedad para promover, proteger y restaurar la salud de las personas"[8] o, según la Organización Mundial de la Salud (OMS), como "el esfuerzo organizado de la sociedad, principalmente a través de sus instituciones de carácter público, para mejorar, promover, proteger y restaurar la salud de las poblaciones por medio de actuaciones de alcance colectivo"[9], la salud pública fue definida por el artículo 32 de la Ley 1122 de 2007[10] como "el conjunto de políticas que buscan garantizar de una manera integrada, la salud de la población por medio de acciones de salubridad dirigidas tanto de manera individual como colectiva, ya que sus resultados se constituyen en indicadores de las condiciones de vida, bienestar y desarrollo del país", para después aclarar que "(d)ichas acciones se realizarán bajo la rectoría del Estado y deberán promover la participación responsable de todos los sectores de la comunidad".*

*La salud pública es entonces un desarrollo directo del derecho a la salud que prevé el artículo 49 superior. Esto, en tanto incorpora un servicio público a cargo del Estado, encaminado a proteger la salud de los integrantes de la sociedad desde una perspectiva integral que asume los desafíos que presenta la necesidad de garantizar la salud colectiva como medio para garantizar la salud individual de las personas.*

La declaración de pandemia universal adoptada por la OMS y reconocida por el gobierno nacional, constituye un estado de excepción, que impone a las autoridades adoptar medidas necesarias para conjurar la situación, tal como lo hizo el gobierno nacional y las autoridades locales, siendo que, la decisión que se ha remitido para control inmediato de legalidad, cumple el presupuesto de ser una medida excepcional, proferida en cumplimiento del reconocimiento de un hecho declarado por la OMS.

Visto el informe secretarial que antecede, el Despacho

EXPEDIENTE No. 25000231500020200096500  
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD  
ACTO: RESOLUCIÓN 426 DE 3 DE ABRIL DE 2020 “POR EL CUAL SE ADOPTA LA CELEBRACIÓN DE AUDIENCIAS VIRTUALES DENTRO DEL PROCEDIMIENTO VERBAL ABREVIADO ESTIPULADO EN EL ARTÍCULO 223 DEL CÓDIGO NACIONAL DE CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA POR PARTE DE LOS INSPECTORES DE POLICÍA DE BOGOTÁ D.C., Y LA ASIGNACIÓN DE LOS ASUNTOS DE SU COMPETENCIA POR LOS CANALES VIRTUALES EXISTENTES EN LA SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO”  
ASUNTO: AVOCA CONOCIMIENTO Y OTROS

## RESUELVE

**PRIMERO. - AVOCÁSE** el conocimiento en única instancia<sup>1</sup> del control de legalidad inmediata de la Resolución 426 de 3 de abril de 2020 “por el cual se adopta la celebración de audiencias virtuales dentro del procedimiento verbal abreviado estipulado en el artículo 223 del Código Nacional de Convivencia y Seguridad Ciudadana por parte de los Inspectores de Policía de Bogotá D.C., y la asignación de los asuntos de su competencia por los canales virtuales existentes en la Secretaría Distrital de Gobierno”, proferido por el Secretario Distrital de Gobierno.

Con el propósito de garantizar el acceso a la comunidad se le ordena al señor Secretario Distrital de Gobierno disponga la publicación de la presente providencia en la página electrónica de dicha entidad.

**SEGUNDO.- NOTIFÍQUESE** personalmente de la presente decisión al señor Agente del Ministerio Público, Álvaro Raúl Tobo Vargas, Procurador 9º Judicial II para Asuntos Administrativos, al correo electrónico designado para tal efecto, la cual deberá acompañarse de copia del acto administrativo objeto de control de legalidad.

---

<sup>1</sup> **ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA.** Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

(...)

14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.

“**ACUERDO PCSJA20-11529** 25 de marzo de 2020 “Por el cual se establece una excepción a la suspensión de términos en el Consejo de Estado y en los tribunales administrativos”

(...)

**ARTÍCULO 1.** Exceptuar de la suspensión de términos adoptada por el Consejo Superior de la Judicatura en los acuerdos PCSJA20-11517, 11521 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los tribunales administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad que deben adelantar de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 111, numeral 8, 136 y 151, numeral 14, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.”

EXPEDIENTE No. 25000231500020200096500  
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD  
ACTO: RESOLUCIÓN 426 DE 3 DE ABRIL DE 2020 "POR EL CUAL SE ADOPTA LA CELEBRACIÓN DE AUDIENCIAS VIRTUALES DENTRO DEL PROCEDIMIENTO VERBAL ABREVIADO ESTIPULADO EN EL ARTÍCULO 223 DEL CÓDIGO NACIONAL DE CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA POR PARTE DE LOS INSPECTORES DE POLICÍA DE BOGOTÁ D.C., Y LA ASIGNACIÓN DE LOS ASUNTOS DE SU COMPETENCIA POR LOS CANALES VIRTUALES EXISTENTES EN LA SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO"  
ASUNTO: AVOCA CONOCIMIENTO Y OTROS

**TERCERO.- NOTIFÍQUESE** la presente providencia al señor Secretario Distrital de Gobierno y/o a quien haga sus veces, la cual será remitida al del correo electrónico de notificaciones judiciales de dicha entidad y/o el medio más expedito.

**CUARTO.-** De conformidad con lo previsto en el numeral 2º del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, **FIJÁSE** en la Secretaría de la Sección Primera 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. **ORDÉNASE** la publicación del aviso en la sección denominada "Medidas COVID 19" de la página web [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co) para que sea consultado por la ciudadanía.

Los escritos de la ciudadanía se recibirán a través del correo electrónico [fsolartm@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:fsolartm@cendoj.ramajudicial.gov.co).

**QUINTO.-** De conformidad con lo señalado en el numeral 3º del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, **INVÍTASE** al Ministerio de Salud y Protección Social para que se pronuncie sobre el particular.

**SEXTO.- DECRETÁSE** la prueba consistente en requerir de la Secretaría Distrital de Gobierno copia de los antecedentes que dieron origen al acto objeto de control, para lo cual, se concederá un término de diez (10) días.

La comunicación a la entidad correspondiente se hará por la Secretaría de la Sección Primera, a través de correo electrónico, acompañado de copia integral de la presente providencia.

EXPEDIENTE No. 25000231500020200096500  
MEDIO DE CONTROL: CONTROL DE INMEDIATO DE LEGALIDAD  
ACTO: RESOLUCIÓN 426 DE 3 DE ABRIL DE 2020 "POR EL CUAL SE ADOPTA LA CELEBRACIÓN DE AUDIENCIAS VIRTUALES DENTRO DEL PROCEDIMIENTO VERBAL ABREVIADO ESTIPULADO EN EL ARTÍCULO 223 DEL CÓDIGO NACIONAL DE CONVIVENCIA Y SEGURIDAD CIUDADANA POR PARTE DE LOS INSPECTORES DE POLICÍA DE BOGOTÁ D.C., Y LA ASIGNACIÓN DE LOS ASUNTOS DE SU COMPETENCIA POR LOS CANALES VIRTUALES EXISTENTES EN LA SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO"  
ASUNTO: AVOCA CONOCIMIENTO Y OTROS

**SÉPTIMO. - DÉSE** a la presente actuación, el trámite previsto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
**Magistrado**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SECCIÓN PRIMERA**  
**-SUBSECCIÓN "A"-**

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de abril de dos mil veinte (2020).

**MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**

**EXPEDIENTE:** No. 25000231500020200104400  
**OBJETO DE CONTROL:** CONTRATO 108 DEL 2020  
**AUTORIDAD:** ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLETA –  
CUNDINAMARCA

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

---

**Asunto: NO AVOCA CONOCIMIENTO**

El Despacho no avocará el conocimiento del control inmediato de legalidad respecto del contrato de suministro No. 108 suscrito el 14 de abril de 2020 entre el Alcalde Municipal de Villeta –Cundinamarca y la representante legal de Supermoderno S.A.S., de conformidad con los siguientes:

**I. ANTECEDENTES**

1. El señor Alcalde del Municipio de Villeta - Cundinamarca, el 14 de abril de 2020 celebró el contrato de suministro No. 108 con la representante legal de Supermoderno S.A.S. bajo la modalidad de urgencia manifiesta, cuyo objeto es el suministro de mil mercados

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLETA - CUNDINAMARCA  
RADICACIÓN : 25000231500020200104400  
OBJETO DE CONTROL : CONTRATO 108 DE 2020

como ayuda humanitaria para atender la crisis de la población afectada económicamente por el cierre comercial decretado en el marco de la contención y mitigación de la pandemia del covid 19, en el Municipio de Villeta – Cundinamarca.

2. El contrato de suministro No. 108 fue suscrito con fundamento en el Decreto No. 038 del 24 de marzo de 2020 *“por medio del cual se declara la urgencia manifiesta y se dictan otras disposiciones en el Municipio de Villeta- Cundinamarca”* y la Resolución No. 70 del 14 de abril de 2020 que ordenó la contratación directa por urgencia manifiesta.
3. En virtud de lo anterior, el señor Alcalde del Municipio de Villeta- Cundinamarca remitió al Tribunal Administrativo de Cundinamarca copia del contrato de suministro No. 108 del 14 de abril de 2020 al buzón electrónico de la Secretaría General de esta Corporación.
4. El 24 de abril de 2020 la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca realizó el reparto del asunto, correspondiéndole a la Magistrada Sustanciadora. En correo electrónico del mismo mes y año dirigido al buzón del Despacho ponente, el señor Secretario General informó del reparto efectuado.
5. El trámite del presente proceso se realizará por el momento a través de medios electrónicos en aplicación del artículo 186 del CPACA, y atendiendo lo dispuesto en los acuerdos PCSJA20-

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLETA - CUNDINAMARCA  
RADICACIÓN : 25000231500020200104400  
OBJETO DE CONTROL : CONTRATO 108 DE 2020

11517, PCSJA20-11518, PCSJA20-11519, PCSJA20-11521, PCSJA20-11526 de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura.

6. El control inmediato de legalidad que debe adelantar esta Colegiatura de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y de los artículos 136 y 151 numeral 14 del CPACA, están exceptuados de la suspensión de términos judiciales de conformidad con el acuerdo PCSJA20-11539 de 2020.

## II. CONSIDERACIONES

El Despacho adoptará la decisión que en derecho corresponda de conformidad con las siguientes consideraciones:

### 1. COMPETENCIA

De conformidad con lo decidido en la Sala Plena Virtual del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, llevada a cabo el 20 de abril de 2020, el Despacho Ponente es competente para decidir no avocar el conocimiento del control inmediato de legalidad respecto de los contratos estatales suscritos por los Alcaldes Municipales en virtud de la emergencia sanitaria ocasionada por coronavirus Covid 19.

### 2. DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

2.1. El control inmediato de legalidad se encuentra previsto en el artículo 20 de la Ley 134 de 1994 que prevé:

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLETA - CUNDINAMARCA  
RADICACIÓN : 25000231500020200104400  
OBJETO DE CONTROL : CONTRATO 108 DE 2020

*“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”.*

Así mismo, el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), prescribe:

*“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”.*

En virtud de las normas citadas, 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 se trata de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en el mismo Estatuto.

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLETA - CUNDINAMARCA  
RADICACIÓN : 25000231500020200104400  
OBJETO DE CONTROL : CONTRATO 108 DE 2020

Para tales efectos, las autoridades competentes que profieran los actos administrativos, deberán remitirlos a la autoridad judicial competente 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.

2.2. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente en única instancia para conocer del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general, en los términos del numeral 14 del artículo 151 del CPACA que establece:

*“ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:(...)14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan”.*

2.3. De los artículos citados se observa como reglas de procedencia y de competencia que facultan al Tribunal Administrativo de Cundinamarca a conocer en única instancia del proceso de control inmediato de legalidad, las siguientes: a) que se trate de un acto administrativo de carácter general; b) que el acto administrativo haya sido proferido por autoridades departamentales y municipales localizadas en el circuito judicial de Cundinamarca; c) que los actos administrativos objeto de control hayan sido proferidos en ejercicio de la función administrativa; d) que los actos hayan sido expedidos durante los Estados de Excepción; y e) que los actos se

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLETA - CUNDINAMARCA  
RADICACIÓN : 25000231500020200104400  
OBJETO DE CONTROL : CONTRATO 108 DE 2020

emitan como desarrollo de los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción.

### 3. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

3.1. El contrato de suministro No. 108 suscrito el 14 de abril de 2020 entre el Alcalde Municipal de Villeta –Cundinamarca y la representante legal de Supermoderno S.A.S. no es un acto administrativo de carácter general, sino un contrato estatal celebrado por la autoridad municipal, lo que se constituye en un acto jurídico generador de obligaciones derivado del ejercicio de la autonomía de la voluntad entre las partes intervinientes.

3.2. El referido contrato de suministro se originó en desarrollo del Decreto No. 038 del 24 de marzo de 2020 *“por medio del cual se declara la urgencia manifiesta y se dictan otras disposiciones en el Municipio de Villeta- Cundinamarca”*, en la modalidad de contratación directa por urgencia manifiesta acorde a la Resolución No. 70 del 14 de abril de 2020 y en ejercicio de las funciones conferidas por el literal b) numeral 3° del artículo 11 de la Ley 80 de 1993.

3.3. Así las cosas, el contrato objeto de revisión no cumple con los requisitos que justifican el control inmediato de legalidad por parte de esta Corporación, como son: i) que se trate de un acto administrativo de carácter general y ii) que el acto se emita como desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los Estados de Excepción, pues se trata de un acuerdo de voluntades, lo que hace que sea improcedente su estudio.

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLETA - CUNDINAMARCA  
RADICACIÓN : 25000231500020200104400  
OBJETO DE CONTROL : CONTRATO 108 DE 2020

3.3. En ese orden de ideas, la revisión de legalidad del contrato de suministro No. 108 suscrito el 14 de abril de 2020 entre el Alcalde Municipal de Villeta –Cundinamarca y la representante legal de Supermoderno S.A.S., no puede ser ejercida en el marco del medio de control previsto en el artículo 136 del CPACA, motivo por el cual el Despacho no avocará el conocimiento del asunto.

3.4. Por disposición de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sesión virtual del 30 de marzo de 2020, las Secretarías de las Secciones y Subsecciones colaborarán con la Secretaría General para la notificación de las providencias, los avisos y las comunicaciones que se ordenen en el trámite de los procesos de control inmediato de legalidad. En consecuencia, las órdenes que se den en este auto se cumplirán a través de la Secretaría de la Sección Primera.

En mérito de lo expuesto, el **Despacho:**

## RESUELVE

**PRIMERO:** NO AVOCAR el conocimiento del control inmediato de legalidad de que tratan los artículos 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, respecto del contrato de suministro No. 108 suscrito el 14 de abril de 2020 por el Alcalde Municipal de Villeta –Cundinamarca y la representante legal de Supermoderno S.A.S.

**SEGUNDO:** Por Secretaría de la Sección, **NOTIFÍQUESE** esta providencia por medios electrónicos o por el medio más expedito, al señor Alcalde del municipio de Villeta – Cundinamarca, y al Agente de

NATURALEZA : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
AUTORIDAD EXPEDIDORA : ALCALDÍA MUNICIPAL DE VILLETA - CUNDINAMARCA  
RADICACIÓN : 25000231500020200104400  
OBJETO DE CONTROL : CONTRATO 108 DE 2020

Ministerio Público designado ante esta Corporación, adjuntando copia del contrato objeto del presente control inmediato de legalidad.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
**Magistrada**

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SALA PLENA**

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de abril de dos mil veinte (2020).

**Magistrado Ponente:** Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO  
**Ref: Exp.** 250002315000202000987-00  
**Remitente:** DISTRITO CAPITAL  
**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**  
**Asunto:** No avoca conocimiento

**Antecedentes**

Previo reparto realizado el 22 de abril de 2020, correspondió a este Despacho conocer sobre el Control Inmediato de Legalidad del Memorando No. 20202100116243 de 2 de abril de 2020, proferido por la Dirección para la Gestión del Desarrollo Local de la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Bogotá, con asunto *“LINEAMIENTOS FRENTE A LAS BUENAS PRÁCTICAS EN CONTRATACIÓN PÚBLICA DE CONFORMIDAD AL PROCEDIMIENTO DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA, Y DE CALAMIDAD PÚBLICA.”*.

El acto en mención, fue remitido el 22 de abril de 2020, a través del correo electrónico de esta Corporación, al correo institucional del Despacho sustanciador de la presente causa, con el fin de que se imparta el trámite correspondiente, teniendo en cuenta lo preceptuado por el Acuerdo N° PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, del Consejo Superior de la Judicatura, que exceptuó de la suspensión de términos adoptada en los acuerdos Nos. PCSJA20-11517 y 11526 de marzo de 2020, las actuaciones que adelanten el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos con ocasión del Control Inmediato de Legalidad. Los acuerdos mencionados fueron prorrogados por el Acuerdo No. PCSJA20-11532 de 11 de abril de 2020.

## **CONSIDERACIONES**

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria sobre Estados de Excepción, dispuso que 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 emanare de autoridades nacionales.

“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.

(...)” (Destacado fuera del texto original).

El artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, reprodujo la norma anterior, en términos similares, y agregó que dicho control se ejercerá *“de acuerdo con las reglas de competencia”* establecidas en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

"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.

(...)” (Destacado fuera del texto original).

El artículo 151, numeral 14, de la Ley 1437 de 2011 dispone que los Tribunales Administrativos conocerán en única instancia del Control Inmediato de Legalidad de los actos de carácter general, que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren

dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.

“Artículo 151. Competencia de los Tribunales Administrativos en única instancia. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia.

(...)

14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.” (Destacado fuera del texto original).

Las normas mencionadas implican que con el fin de determinar la competencia de esta Corporación en el marco del medio de Control Inmediato de Legalidad, deben verificarse cuatro presupuestos, a saber, 1) que la medida de que se trate sea de carácter general, 2) que haya sido expedida en ejercicio de la función administrativa, 3) que se haya expedido como desarrollo de los decretos legislativos y 4) que dicha expedición haya ocurrido durante los Estados de Excepción.

Si bien los textos legales de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, indican que el medio de Control Inmediato de Legalidad se ejerce respecto 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*”, lo que haría pensar que dicho medio de control no se limita a los actos administrativos, la Corte Constitucional en la sentencia C-179 de 1994 (Magistrado ponente Carlos Gaviria Díaz) entendió que la expresión “*medidas de carácter general*” equivale a la expresión actos administrativos de carácter general.

“Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa (artículo 20 de la Ley 137 de 1994), se consagra el control automático de legalidad **de los actos administrativos** que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le

atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que de las demás funciones que le asigne la ley.” (Destacado por el Despacho).

Del mismo modo, el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, que establece el procedimiento para el Control Inmediato de Legalidad, señala que se da curso a este medio de control cuando se recibe 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 del mismo código, lo cual aclara que la expresión “*medidas de carácter general*” contenida en el artículo 136 del CPACA debe ser leída como “actos administrativos de carácter general.”.

Lo anterior significa, que el análisis para establecer la competencia de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el presente caso, implica determinar si el Memorando objeto de Control Inmediato de Legalidad puede ser calificado como “*acto administrativo de carácter general*”, esto es, si se trata de una expresión de la voluntad administrativa unilateral encaminada a producir efectos jurídicos a nivel general (Ver. Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 12 de octubre de 2017, radicado No.2013-00007-00 (19950), Magistrada ponente Stella Jeannette Carvajal Basto).

Del mismo modo, por su similitud con el presente Memorando, resulta del caso aludir a la tesis que sobre las circulares administrativas ha sido adoptada por el Consejo de Estado, Sección Primera, en sentencia de 27 de noviembre de 2014, expediente No.0501-23-33-000-2012-00533-01, Magistrado ponente Guillermo Vargas Ayala, según la cual todas las circulares administrativas (los memorandos estarían comprendidos) son susceptibles de control judicial, porque las instrucciones en ellas impartidas repercuten en el ciudadano y porque se produjo un cambio legislativo entre el artículo 83 del CCA y el 104 del CPACA.

En tanto el primero de ellos establecía que el alcance de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo estaba delimitado por los “*actos administrativos*”, la segunda de las normas dispone que esta Jurisdicción conoce de los “*actos (...) sujetos al derecho administrativo*”. Este último, es

un concepto mucho más amplio que comprende los actos expedidos en ejercicio de la función administrativa, que antaño no hacían parte del objeto de la Jurisdicción, como por ejemplo las circulares administrativas y otro tipo de actos, dentro de los cuales cabe el Memorando que se analiza.

Sin embargo, la validez de esa tesis se contrae al medio de control establecido en el artículo 137 del CPACA, puesto que este es el que establece en su inciso 3, que también puede pedirse la nulidad de las “*circulares de servicio*”.

En ese orden de ideas, el medio de control de que se trata en la presente providencia (artículo 20 de la Ley 137 de 1994), dada su especialidad, debe aplicarse en función de lo establecido en la Ley Estatutaria de Estados de Excepción que, por demás, tiene, en la estructura normativa del sistema legal colombiano, una jerarquía superior a la de la Ley 1437 de 2011, y que dispone que dicho medio de Control Inmediato de Legalidad se contrae a los “actos administrativos de carácter general”, que sean desarrollo de decretos legislativos.

En este mismo sentido, aunque con una argumentación distinta, puede advertirse el auto del Consejo de Estado, Sección Tercera, Magistrado ponente Nicolás Yepes Corrales de 20 de abril de 2020, expediente No.110010315000202001034-00, que en el marco del Control Inmediato de Legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 (Ley Estatutaria de Estados de Excepción) decidió “*No Avocar Conocimiento*” de la Circular 0010 de 26 de marzo de 2020, expedida por la Fiscalía General de la Nación.

En conclusión, si bien a juicio de la Sección Primera del Consejo de Estado es aplicable la tesis ya enunciada, según la cual las circulares administrativas en todo caso son objeto de control judicial (a través del artículo 137, inciso 3, de la Ley 1437 de 2011); dicha tesis no es aplicable al presente caso, porque en este debe primar la ley especial y jerárquicamente superior, desde el punto de vista normativo, que reguló en el artículo 20 de

la Ley 137 de 1994 el medio de Control Inmediato de Legalidad para delimitar su alcance a los “actos administrativos de carácter general”.

No está demás señalar que la precisión hecha por la Corte Constitucional en la referida sentencia C-179 de 1994, con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz, resulta de trascendental importancia, por cuanto el carácter de la sentencia de que se trata, esto es, una sentencia “C” o de constitucionalidad, se profiere por esa Corporación como un verdadero legislador negativo o, en este caso, de precisión de los alcances de la norma estatutaria que, en consecuencia, debe ser incuestionablemente acatada.

Puede afirmarse, en gracia de discusión, que la tesis de la Sección Primera del Consejo de Estado sobre las circulares puede ser aplicada al presente caso, porque se ha presentado un cambio de legislación, como el que ya se señaló entre el artículo 83 del CCA y el 104 del CPACA. Sin embargo, esta enmienda se produjo a nivel del legislador ordinario, no del estatuario que es el que ha establecido, en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, el presente medio de control y, por ello, mientras no haya una modificación de la ley estatutaria o de las precisiones de la Corte Constitucional sobre el particular, es al artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y a la interpretación que de él ha hecho la Corte Constitucional que debe atenderse en el trámite del presente medio de control.

Retomando lo expresado más arriba en el sentido de que corresponde determinar a este Despacho si nos encontramos en presencia de un acto administrativo de carácter general o si el Memorando de que se trata corresponde a la definición clásica que se ha dado de las circulares administrativas, el Despacho pasará a señalar cuál es la definición que en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se ha dado a estas para, con base en tales criterios, resolver si estamos en presencia de un acto administrativo de carácter general o en presencia de lo que la ley denomina circulares administrativas.

El concepto de circular administrativa ha sido entendido por el Consejo de Estado (Ver. Sección Segunda. Sentencia de 20 de marzo de 2013, expediente: 2010-00135-01 (1575-12), Magistrado ponente Gerardo Arenas Monsalve) como los actos que se limitan a reproducir el contenido de otras normas o las decisiones de otras instancias o a brindar orientaciones e instrucciones a sus destinatarios. Igualmente, se ha sostenido que si las circulares o las cartas de instrucción, tienen por objeto dar a conocer el pensamiento o concepto del superior jerárquico a sus subalternos, en relación con determinadas materias, o impartir instrucciones a los empleados de las distintas dependencias sobre la mejor manera de cumplir las disposiciones normativas, sin que se contengan decisiones, se está en presencia de simples actos de servicio (o circulares administrativas).

Un estudio del Memorando objeto de estudio permite afirmar que no estamos en presencia de un acto administrativo de carácter general, en la medida en que no constituye una manifestación de voluntad unilateral encaminada a producir efectos jurídicos de carácter general. Su contenido, como podrá advertirse a continuación, se limita a impartir lineamientos a los funcionarios de los Fondos de Desarrollo Local y a los alcaldes locales del Distrito Capital, en los que se reitera el contenido de normas legales, y se orienta acerca de la mejor forma de cumplir los mandatos legales superiores a través de una serie de protocolos o pasos que aquellos deben adelantar para que la contratación directa a la que haya lugar, con motivo de la presente declaratoria del Estado de Emergencia, se cumpla de la manera legalmente indicada, con especial respeto por los principios de la contratación administrativa.

En efecto, el Memorando objeto de análisis se ocupa de las siguientes materias.

1. En relación con los Representantes Legales y Ordenadores del Gasto de las entidades y organismos del sector central, descentralizado y localidades indicó que debían atender los siguientes lineamientos.

“A. **Verificar** que los hechos y/o circunstancias que se pretenden atender o resolver con la declaratoria de urgencia manifiesta, se

adecuen a una de las causales señaladas en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

B. **Confrontar** las necesidades con el procedimiento de contratación que se emplearía normalmente para resolverlos o atenderlos y los tiempos de gestión que implicaría adelantar el procedimiento de contratación correspondiente, frente a la inmediatez que exige la satisfacción del interés general.

C. **Declarar** la urgencia manifiesta mediante Acto Administrativo motivado, conforme lo señala la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente a través del concepto de fecha 17 de marzo de 2020, ordenando celebrar los contratos de manera directa a que hubiere lugar para la adquisición de bienes, obras y servicios necesarios para conjurar las situaciones de calamidad pública, identificados en el «Plan de Acción Específico» de que trata el Decreto Distrital 87 de 2020.”.

2. Señaló que si bien las contrataciones derivadas de la declaratoria anterior, no contarán con estudios previos, ni la protocolización de un contrato escrito, deben tener como mínimo los siguientes elementos: (i) idoneidad de quien celebra el contrato (capacidad jurídica, técnica, administrativa, financiera y de experticia); (ii) atender la normativa que en materia de permisos, licencias o autorizaciones similares exista; (iii) verificar que el valor del contrato se encuentre dentro de los precios del mercado para el bien, obra o servicio; (iv) designar un supervisor o interventor idóneo para ejercer las labores de seguimiento y control de lo pactado, de forma diligente y oportuna; (v) dejar constancia de los elementos esenciales del contrato, de conformidad con lo previsto en el artículo 1501 del Código Civil cuando no sea posible dejar por escrito dicho documento; (vi) el plazo de ejecución de los contratos derivados de la declaratoria de urgencia manifiesta; (vii) realizar los trámites presupuestales de ley para garantizar el pago posterior de lo pactado; (viii) elaborar un informe sobre la actuación surtida, que evidencie los fundamentos de la declaratoria de la urgencia y (ix) informar a la Contraloría de Bogotá, D.C., remitiendo la documentación relacionada con el tema, conforme lo prescribe el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

3. Recuerda las condiciones para contratar directamente, según la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente.

4. Reitera lo expuesto en la Directiva 001 de 2020 de la Alcaldía Mayor de Bogotá, en relación con los documentos que deben ser cargados en el sistema SIPSE Local y el procedimiento para realizar el cargue de los documentos en la plataforma referida.
5. Solicita que de manera previa a la suscripción de las contrataciones directas se remita por las autoridades destinatarias una serie de documentos, se entienda que a la Secretaría de Gobierno; y se atienda a la retroalimentación que sobre el particular haga dicha Secretaría.
6. Indica cuáles son los pasos para el cargue de procesos a los sistemas SIPSE, SECOP y SECOP II.
7. Establece que se debe dar aplicación a la Circular Externa No.001 de 2019, expedida por Colombia Compra Eficiente.
8. Indica que debe remitirse a la Veeduría Distrital la documentación para la contratación directa, antes de que esta se produzca, indicando el término que aquella tiene para pronunciarse.

Como se advierte, el Memorando de que se trata no reviste las características de un acto administrativo de carácter general, porque no establece disposiciones para su aplicación; pese al carácter prolijo del mismo, se limita a indicar la mejor forma en la que se puede dar aplicación a disposiciones o procedimientos de la administración ya existentes.

Esta afirmación, permite concluir que no estamos frente a un acto administrativo de carácter general y, por lo tanto, que no es susceptible del Control Inmediato de Legalidad.

## **DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN "A",

**RESUELVE**

**PRIMERO.- NO AVOCAR EL CONOCIMIENTO** del medio de Control Inmediato de Legalidad del Memorando No. 20202100116243 de 2 de abril de 2020, proferido por la Dirección para la Gestión del Desarrollo Local de la Secretaría de Gobierno de Alcaldía Mayor de Bogotá, con asunto *“LINEAMIENTOS FRENTE A LAS BUENAS PRÁCTICAS EN CONTRATACIÓN PÚBLICA DE CONFORMIDAD AL PROCEDIMIENTO DE LA EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA, Y DE CALAMIDAD PÚBLICA.”*

**SEGUNDO.-** Por Secretaría, **COMUNÍQUESE** a la comunidad la presente decisión a través de los portales web de la Rama Judicial y del Consejo de Estado.

**TERCERO.- ORDÉNASE** a la Alcaldía Mayor de Bogotá que comunique la presente decisión a la comunidad, a través de su portal web.

**CUARTO.- NOTIFÍQUESE** a la Alcaldesa Mayor de Bogotá D.C. y al Agente del Ministerio Público.

**QUINTO.-** Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado