

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA**

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

**Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Expediente: No. 25000-23-15-000-2020-002085-00**  
**Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL  
DECRETO No.280 DEL 21 DE MAYO DE  
2020 EMITIDO POR LA GOBERNACIÓN DE  
CUNDINAMARCA**

Encontrándose el asunto de la referencia para proveer sobre su admisión, procede esta Corporación a decidir lo que en derecho corresponda.

**I. ANTECEDENTES.**

1) Mediante el Acuerdo No. PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura exceptuó de la suspensión de términos adoptada en los Acuerdos Nos. 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.

2) A través de correo electrónico remitido a la Secretaría General de esta Corporación, la Gobernación de Cundinamarca envió copia del Decreto No. 280 del 21 de mayo de 2020 *"Por el cual se efectúa una*

adición al Presupuesto General del Departamento para la vigencia fiscal 2020”, para su respectivo control inmediato de legalidad.

3) Una vez efectuado el correspondiente reparto por la Secretaría General de esta Corporación el día 27 de mayo de 2020, le correspondió el conocimiento del asunto al suscrito Magistrado, quien, para el efecto, es el encargado de sustanciar el asunto de la referencia.

## II. CONSIDERACIONES.

a) Sea lo primero señalar que, el artículo 215 constitucional autoriza y/o le permite al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, cuando sobrevengan hechos que perturben o amenacen perturbar dichos órdenes y constituyan una grave calamidad pública. El contenido de la norma es el siguiente:

**"ARTICULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.**

(...)." (Negritas adicionales).

b) Ahora, es del caso indicar que, el Congreso de la República expidió la Ley 137 de 1994 "Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia", mediante la cual se regulan los estados de excepción, disposición normativa que, en su artículo 20, prevé el control de legalidad, en los siguientes términos:

**"ARTÍCULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.**

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro

*de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.” (Negrillas fuera de texto).*

c) Por su parte, la Ley 1437 de 2011 *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*, frente al control inmediato de legalidad, establece:

***“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.*

(...)

***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.”*** (Negrillas adicionales).

d) De conformidad con lo anterior, se tiene que, los actos administrativos que son objeto de control inmediato de legalidad por parte de esta Corporación, son los actos de carácter general que sean proferidos y/o dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción, para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que lo provocaron, en otros términos, el control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política y la ley para examinar los actos administrativos de carácter

general que se expiden al amparo de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política)<sup>1</sup>.

e) Ahora bien, en caso *sub examine*, revisado el Decreto No. 280 del 21 de mayo de 2020 "*Por el cual se efectúa una adición al Presupuesto General del Departamento para la vigencia fiscal 2020*", emitido por el Gobernador de Cundinamarca, se observa que los fundamentos de este, fueron, los artículos 49 de la Ordenanza 110 del 28 de noviembre de 2019, 91 y 93 de la Ordenanza 227 de 1º de agosto de 2014, y certificados emitidos por el Director Administrativo y Financiero de la Secretaría de Salud de Cundinamarca y concepto de la Secretaría de Planeación Departamental; así las cosas, se evidencia que, el acto materia de discusión, esto es, el Decreto 280 de 2020, no fue proferido en desarrollo de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el Presidente de la República mediante los Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 "*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica y Social y Ecológica en todo el Territorio Nacional*"<sup>2</sup> y 636 de 6 de mayo de 2020 "*por el cual se prorroga el aislamiento obligatorio hasta el 25 de mayo, identificando nuevos sectores exceptuados que podrán entrar en funcionamiento siguiendo los protocolos establecidos*"<sup>3</sup>, ni con fundamento en los demás decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional en torno a esa declaratoria.

f) Por lo anterior, no resulta procedente, en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del Decreto No. 280 del 21 de mayo de 2020 "*Por el cual se efectúa una adición al Presupuesto General del Departamento para la vigencia fiscal 2020*", expedido por el Gobernador de Cundinamarca, por no cumplir este con los requisitos mínimos

---

<sup>1</sup> En ese mismo sentido también se ha pronunciado el Consejo de Estado, sobre el particular, se pueden consultar, entre otras, las siguientes providencias, Consejo de Estado – Sección Primera, sentencia del 26 de septiembre de 2019, expediente No. 11001-03-24-000-2010-00279-00, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez; Consejo de Estado – Sala Plena, providencia del 15 de octubre de 2013, expediente 11001-03-15-000-2010-00390-00, C.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno; y sentencia del 5 de marzo de 2012, expediente No. 11001-03-15-000-2010-00369-00, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Barcenás.

<sup>2</sup> <http://www.suin-juriscol.gov.co/legislacion/covid.htmlf>.

<sup>3</sup> *Ibidem*

necesarios establecidos por la normatividad antes citada para iniciar el proceso de control de legalidad, al no haber sido expedido dicho decreto con fundamento en la norma emitida por el Presidente de la República que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, o con fundamento en las demás decretos legislativos suscritos por el Gobierno Nacional en torno a tal declaratoria, razón por la cual, no se avocará conocimiento en el asunto de la referencia.

g) De otra parte, si bien no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del decreto departamental antes mencionado de acuerdo con lo establecido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 y 151 (numeral 14) de la Ley 1437 de 2011, es importante aclarar que, ello no comporta el carácter de cosa juzgada de la presente decisión, pues, no se predicen los efectos procesales de dicha figura en cuanto a su inmutabilidad, vinculación y definición, y en tal medida será pasible de control judicial, ante esta jurisdicción, conforme al medio de control procedente y en aplicación del procedimiento establecido en la Ley 1437 de 2011.

h) Atendiendo lo anteriormente expuesto y al no cumplirse con los requisitos necesarios para iniciar el proceso de control inmediato de legalidad, no se avocará conocimiento en el asunto de la referencia.

En mérito de lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca,**

#### **RESUELVE:**

**1º) No Avocar** conocimiento del Decreto No. 280 del 21 de mayo de 2020 *"Por el cual se efectúa una adición al Presupuesto General del Departamento para la vigencia fiscal 2020"*, expedido por el Gobernador de Cundinamarca, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**2°)** La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que contra el aludido acto administrativo general, procederán los medios de control pertinentes, conforme al procedimiento regido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**3°)** Por intermedio de la Secretaría General y/o la Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación comuníquese esta decisión al Gobernador de Cundinamarca y al Agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación por el medio electrónicos, tales como vía fax, correo electrónico, o similares, y mediante un aviso publicado en el portal web de la Rama Judicial a la comunidad en general.

**4°)** Ejecutoriada esta providencia, **archívese** el expediente.

**NOTIFIQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Oscar Dimaté C.', with a long horizontal stroke extending to the right.

**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado**

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA**

Bogotá D.C., dos (2º) de junio de dos mil veinte (2020).

**Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Expediente: No. 25000-23-15-000-2020-002102-00**  
**Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL  
DECRETO No. 075 DEL 23 DE MAYO DE  
2020 EMITIDO POR LA ALCALDÍA  
MUNICIPAL DE SOPÓ – CUNDINAMARCA**

Encontrándose el asunto de la referencia para proveer sobre su admisión, procede esta Corporación a decidir lo que en derecho corresponda.

**I. ANTECEDENTES.**

1) Mediante el Acuerdo No. PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura exceptuó de la suspensión de términos adoptada en los Acuerdos Nos. 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.

2) A través de correo electrónico remitido a la Secretaría General de esta Corporación, la Alcaldía Municipal de Sopó - Cundinamarca envió copia del Decreto No. 075 del 23 de mayo de 2020 *"Por el cual se prorrogan los Decretos Municipales N° 046, 048, 051, 071 y 072 de 2020"*, para su respectivo control inmediato de legalidad.

3) Una vez efectuado el correspondiente reparto por la Secretaría General de esta Corporación, le correspondió el conocimiento del asunto al Despacho del doctor Néstor Javier Calvo Chaves, quien, mediante auto del 29 de mayo del presente año, dispuso la remisión del asunto al despacho del suscrito Magistrado, a fin de que se realizara un control integral con el proceso primigenio, esto es, con el correspondiente al control inmediato de legalidad del Decreto 048 de 2020 que había correspondido por reparto a este Despacho, por lo que, para el efecto, el suscrito es el encargado de sustanciar el asunto de la referencia.

## II. CONSIDERACIONES.

1) Sea lo primero señalar que, el artículo 215 constitucional autoriza y/o le permite al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, cuando sobrevengan hechos que perturben o amenacen perturbar dichos ordenes y constituyan una grave calamidad pública. El contenido de la norma es el siguiente:

**"ARTICULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.**

(...)." (Negritas adicionales).

2) Ahora, es del caso indicar que, el Congreso de la República expidió la Ley 137 de 1994 "Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia", mediante la cual se regulan los estados de excepción, disposición normativa que, en su artículo 20, prevé el control de legalidad, en los siguientes términos:

**"ARTÍCULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.**

*Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro*

*de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.” (Negrillas fuera de texto).*

3) Por su parte, la Ley 1437 de 2011 *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*, frente al control inmediato de legalidad, establece:

***“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.*

(...)

***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.”*** (Negrillas adicionales).

4) De conformidad con lo anterior, se tiene que, los actos administrativos que son objeto de control inmediato de legalidad por parte de esta Corporación, son los actos de carácter general que sean proferidos y/o dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción, para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que lo provocaron, en otros términos, el control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política y la ley para examinar los actos administrativos de carácter

general que se expiden al amparo de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política)<sup>1</sup>.

5) Sea del caso señalar que, la Alcaldía Municipal de Sopó-Cundinamarca envió copia del Decreto No. 048 de 18 de marzo de 2020, *"Por el cual se suspenden términos en la Alcaldía de Sopó - Cundinamarca*, para su respectivo control inmediato de legalidad, y una vez efectuado el correspondiente reparto por la Secretaría General de esta Corporación, le correspondió el conocimiento del asunto al suscrito Magistrado, y, para el efecto, el encargado de sustanciar ese asunto, por lo que, mediante providencia del 1º de abril de 2020, proferida dentro del expediente No. 25000-23-15-000-2020-000257-00, se decidió no avocar conocimiento de esa norma, al no cumplirse con los requisitos necesarios para iniciar el proceso de control inmediato de legalidad, al no haber sido expedido el mismo con fundamento en la norma emitida por el Presidente de la República que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, o con fundamento en las demás decretos legislativos suscritos por el Gobierno Nacional en torno a tal declaratoria.

6) Ahora bien, es del caso poner de presente, que el decreto primigenio, este es, el Decreto 048 de 18 de marzo de 2020, no fue proferido en desarrollo del Decreto 637 de 6 de mayo de 2020, que declara el estado de emergencia económica, social y ecológica, puesto que la expedición del mismo es anterior, y fue proferido en vigencia del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, que declaró el primer estado excepción.

Revisado el Decreto No. 075 del 23 de mayo de 2020 *"Por el cual se prorrogan los decretos N° 046, 048, 051, 057, y 072 de 2020"*, emitido por el Alcalde Municipal de Sopó- Cundinamarca, se observa que el

---

<sup>1</sup> En ese mismo sentido también se ha pronunciado el Consejo de Estado, sobre el particular, se pueden consultar, entre otras, las siguientes providencias, Consejo de Estado – Sección Primera, sentencia del 26 de septiembre de 2019, expediente No. 11001-03-24-000-2010-00279-00, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez; Consejo de Estado – Sala Plena, providencia del 15 de octubre de 2013, expediente 11001-03-15-000-2010-00390-00, C.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno; y sentencia del 5 de marzo de 2012, expediente No. 11001-03-15-000-2010-00369-00, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

mismo fue expedido con fundamento en los artículos 2, 4° inciso 2, 11, 24, 44, 45, 315 numeral 3°, el numeral 1°, literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, los artículos 5, 6, 198 y 202 de la Ley 1801 de 2016, el parágrafo del artículo 2.8.8.1.4.3 del Decreto 780 de 2016, el numeral 44.3.5 del artículo 44 de la Ley 715 de 2001, el artículo 12 de la Ley 1523 de 2012, el Decreto 637 de 06 de mayo de 2020 *"Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional"* y el Decreto No. 689 del 22 de mayo de 2020 *"Por el cual se prorroga la vigencia del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus-COVID-19, y el mantenimiento del orden público"*.

De lo anterior, se pudo constatar que el decreto objeto de control inmediato de legalidad no fue proferido en desarrollo de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el Presidente de la República mediante el Decreto No. 637 de 06 de mayo de 2020, en primer lugar, porque este acto administrativo no fue desarrollado en el decreto primigenio Decreto 048 de 18 de marzo de 2020, y en segundo lugar, si bien se cita en el decreto que lo prorroga, esto es, el Decreto 075 de 23 de mayo de 2020, se advierte que, tiene como sustento real el Decreto No. 689 del 22 de mayo de 2020 *"Por el cual se prorroga la vigencia del Decreto 636 del 6 de mayo de 2020, por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus-COVID-19, y el mantenimiento del orden público"*, y dicha medida es completamente diferente al estado de excepción de que trata el artículo 215 constitucional y que fue decretado por el Presidente de la República mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 (vigente al momento de proferirse el decreto primigenio) y el Decreto No. 637 de 06 de mayo de 2020 *"Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional"*.

Por ende, el hecho de que se haya invocado dicho decreto, ello no permite inferir que el acto que nos ocupa se haya expedido por la autoridad municipal en ejercicio de la función administrativa durante el Estado de Excepción y/o como desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante éste.

7) Por lo anterior, no resulta procedente, en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del Decreto 075 del 23 de mayo de 2020 "Por el cual se prorrogan los decretos N° 046, 048, 051, 057, y 072 de 2020", respecto del Decreto 048 de 18 de marzo de 2020 "Por el cual se suspenden términos en la Alcaldía de Sopó -Cundinamarca", emitido por el Alcalde Municipal de Sopó, por no cumplir este con los requisitos mínimos necesarios establecidos por la normatividad antes citada para iniciar el proceso de control de legalidad, al no haber sido expedido dicho decreto con fundamento en la norma emitida por el Presidente de la República que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, o con fundamento en las demás decretos legislativos suscritos por el Gobierno Nacional en torno a tal declaratoria, razón por la cual, no se avocará conocimiento en el asunto de la referencia.

8) De otra parte, si bien no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del decreto municipal antes mencionado de acuerdo con lo establecido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 y 151 (numeral 14) de la Ley 1437 de 2011, es importante aclarar que, ello no comporta el carácter de cosa juzgada de la presente decisión, pues, no se predicen los efectos procesales de dicha figura en cuanto a su inmutabilidad, vinculación y definición, y en tal medida será pasible de control judicial, ante esta jurisdicción, conforme al medio de control procedente y en aplicación del procedimiento establecido en la Ley 1437 de 2011.

9) Atendiendo lo anteriormente expuesto y al no cumplirse con los requisitos necesarios para iniciar el proceso de control inmediato de legalidad, no se avocará conocimiento en el asunto de la referencia.

En mérito de lo expuesto, el **Tribunal Administrativo de Cundinamarca,**

**RESUELVE:**

**1°) No Avocar** conocimiento del Decreto No. 075 de 23 de mayo de 2020, "*Por el cual se prorrogan los decretos N° 046, 048, 051, 057, y 072 de 2020*", respecto del Decreto 048 de 18 de marzo de 2020 "*Por el cual se suspenden términos en la Alcaldía de Sopó -Cundinamarca*", emitido por el Alcalde Municipal de Sopó- Cundinamarca, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**2°)** La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que contra el aludido acto administrativo general, procederán los medios de control pertinentes, conforme al procedimiento regido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**3°)** Por intermedio de la Secretaría General y/o la Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación comuníquese esta decisión al Alcalde Municipal de Sopó - Cundinamarca y al Agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación por el medio electrónicos, tales como vía fax, correo electrónico, o similares, y mediante un aviso publicado en el portal web de la Rama Judicial a la comunidad en general.

**4°)** Ejecutoriada esta providencia, **archívese** el expediente.

**NOTIFIQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**



**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado**

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA**

Bogotá D.C., dos (2) de junio de dos mil veinte (2020).

**Magistrado Ponente: OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Expediente: No. 25000-23-15-000-2020-02134-00**  
**Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE  
LA RESOLUCIÓN No. 000096 DEL 30 DE  
MAYO DE 2020 EMITIDO POR LA ALCALDÍA  
MUNICIPAL DE VILLETA- CUNDINAMARCA**

Encontrándose el asunto de la referencia para proveer sobre su admisión, procede esta Corporación a decidir lo que en derecho corresponda.

**I. ANTECEDENTES**

1) Mediante los Acuerdos Nos. PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020 y PCSJA20-11556 del 22 de mayo de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura exceptuó de la suspensión de términos adoptada en los Acuerdos Nos. 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.

2) A través de correo electrónico el Alcalde del Municipio de Villeta - Cundinamarca, remitió a la Secretaría General de esta Corporación, copia de la Resolución No. 000096 del 30 de mayo de 2020 "POR MEDIO

Expediente No. 25000-23-15-000-2020-02134-00  
Referencia: Control Inmediato de Legalidad  
Resolución No. 000096 del 30 de mayo de 2020  
Alcaldía Municipal de Villeta – Cundinamarca

*DEL CUAL SE ORDENA LA CONTRATACIÓN DIRECTA DE ELEMENTOS DE ASEPSIA, DESINFECCIÓN, PROTECCIÓN Y DIFUSIÓN PARA PREVENIR Y MITIGAR EL RIESGO GENERADO POR LA PANDEMIA COVID-19 ("Coronavirus") EN EL MUNICIPIO DE VILLETA*", para su respectivo control inmediato de legalidad.

3) Una vez efectuado el correspondiente reparto por la Secretaría General de esta Corporación el día 1º de junio de 2020, le correspondió el conocimiento del asunto al suscrito Magistrado, quien, para el efecto, es el encargado de sustanciar el asunto de la referencia.

## **II. CONSIDERACIONES:**

1) Sea lo primero señalar que, el artículo 215 constitucional autoriza y/o le permite al Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, cuando sobrevengan hechos que perturben o amenacen perturbar dichos órdenes y constituyan una grave calamidad pública. El contenido de la norma es el siguiente:

**"ARTICULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.**

(...)." (Negrillas adicionales).

2) Ahora, es del caso indicar que, el Congreso de la República expidió la Ley 137 de 1994 "Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia", mediante la cual se regulan los estados de excepción, disposición normativa que, en su artículo 20, prevé el control de legalidad, en los siguientes términos:

**"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**

Expediente No. 25000-23-15-000-2020-02134-00  
Referencia: Control Inmediato de Legalidad  
Resolución No. 000096 del 30 de mayo de 2020  
Alcaldía Municipal de Villeta – Cundinamarca

*tratarse 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.” (Negrillas fuera de texto).*

3) Por su parte, la Ley 1437 de 2011 “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”, frente al control inmediato de legalidad, establece:

**“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.*

(...)

**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.”** (Negrillas adicionales).

4) De conformidad con lo anterior, se tiene que, los actos administrativos que son objeto de control inmediato de legalidad por parte de esta Corporación, son los **actos de carácter general** que sean proferidos y/o dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales **en ejercicio de la función administrativa** durante los Estados de Excepción y **como desarrollo de los decretos legislativos emitidos durante los estados de excepción**, para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias que lo provocaron, en otros términos, el control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución

Expediente No. 25000-23-15-000-2020-02134-00  
Referencia: Control Inmediato de Legalidad  
Resolución No. 000096 del 30 de mayo de 2020  
Alcaldía Municipal de Villeta – Cundinamarca

Política y la ley para **examinar los actos administrativos de carácter general** que se expiden al amparo de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política)<sup>1</sup>.

Así, conforme con la normatividad transcrita, el control inmediato de legalidad procede contra las decisiones de la administración que reúnan ciertas características a saber:

1. Que sean medidas de carácter general, lo que excluye del ámbito de control a los actos administrativos de carácter particular y concreto.
2. *Que sean dictadas en ejercicio de funciones administrativas.*
3. **Que sean expedidas en desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.**

Para que el mecanismo de control resulte procedente se requiere de la concurrencia de los 3 elementos en mención, toda vez que no resulta suficiente, por ejemplo, que se trate de una decisión dictada en ejercicio de funciones administrativas en el marco de un decreto legislativo, por cuanto, se hace indispensable que se trate, además de una medida de carácter general<sup>2</sup>.

5) En el presente asunto, revisada la Resolución No. 000096 del 30 de mayo de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA LA CONTRATACIÓN DIRECTA DE ELEMENTOS DE ASEPSIA, DESINFECCIÓN, PROTECCIÓN Y DIFUSIÓN PARA PREVENIR Y MITIGAR EL RIESGO GENERADO POR LA PANDEMIA COVID-19 ("Coronavirus") EN EL MUNICIPIO DE VILLETA", proferida por el Alcalde Municipal de Villeta - Cundinamarca, se observa que la misma está disponiendo la contratación directa con la sociedad

---

<sup>1</sup> En ese mismo sentido también se ha pronunciado el Consejo de Estado, sobre el particular, se pueden consultar, entre otras, las siguientes providencias, Consejo de Estado – Sección Primera, sentencia del 26 de septiembre de 2019, expediente No. 11001-03-24-000-2010-00279-00, C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez; Consejo de Estado – Sala Plena, providencia del 15 de octubre de 2013, expediente 11001-03-15-000-2010-00390-00, C.P. Dr. Marco Antonio Velilla Moreno; y sentencia del 5 de marzo de 2012, expediente No. 11001-03-15-000-2010-00369-00, C.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Barcenás.

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, providencia del 21 de mayo de 2020, expediente No. 11001-03-15-000-2020-02012-00, C.P. Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio.

Expediente No. 25000-23-15-000-2020-02134-00  
Referencia: Control Inmediato de Legalidad  
Resolución No. 000096 del 30 de mayo de 2020  
Alcaldía Municipal de Villeta – Cundinamarca

COMINDCOL S.A.S. la compra de bienes asepsia, desinfección y protección para las diferentes dependencias administrativas del municipio, especificándose los productos y las cantidades a adquirir, en los siguiente términos:

**"ARTÍCULO PRIMERO:** *Contratar directamente con COMINDCOL S.A.S. persona jurídica identificada con NIT 900495992-1, la compra de los bienes de acuerdo a las consideraciones expuestas, cuyo objeto consiste en:* **"ADQUIRIR ELEMENTOS DE ASEPSIA, DESINFECCIÓN, PROTECCIÓN Y DIFUSIÓN PARA PREVENIR Y MITIGAR EL RIESGO GENERADO POR LA PANDEMIA COVID-19 ("Coronavirus") EN EL MUNICIPIO DE VILLETA".**

(...)."

En esos términos, si bien se pudo evidenciar que la citada resolución en sus consideraciones cita el Decreto Legislativos 417 de 2020 y la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el Presidente de la República mediante el **Decreto 637 del 6 de mayo de 2020** "*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*"<sup>3</sup>, lo cierto es que **no se trata de un acto administrativo general que constituya el desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.** Por el contrario, **nos encontramos ante un acto administrativo de contenido particular y concreto**, a través del cual se dispuso una contratación directa en específica, entre el municipio de Villeta y la sociedad COMINDCOL S.A.S., la cual se materializó con la suscripción del Contrato de Suministro No. 117 el 31 de mayo de 2020.

Por lo anterior, no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad la Resolución No. 000096 del 30 de mayo de 2020 "*POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA LA CONTRATACIÓN DIRECTA DE ELEMENTOS DE ASEPSIA, DESINFECCIÓN, PROTECCIÓN Y DIFUSIÓN PARA PREVENIR Y MITIGAR EL RIESGO GENERADO POR LA PANDEMIA COVID-19 ("Coronavirus") EN EL MUNICIPIO DE VILLETA*", proferida por el Alcalde Municipal de Villeta - Cundinamarca, por no cumplir este con los

---

3

<https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20637%20DEL%206%20DE%20MAYO%20DE%202020.pdf>

Expediente No. 25000-23-15-000-2020-02134-00  
Referencia: Control Inmediato de Legalidad  
Resolución No. 000096 del 30 de mayo de 2020  
Alcaldía Municipal de Villeta – Cundinamarca

requisitos mínimos necesarios establecidos por la normatividad antes citada para iniciar el proceso de control de legalidad, pues, el control inmediato de legalidad procede contra las decisiones de la administración de carácter general, lo que excluye del ámbito de control a los actos administrativos de carácter particular y concreto, razón por la cual, no se avocará conocimiento en el asunto de la referencia.

6) De otra parte, si bien no resulta procedente en este caso adelantar el control inmediato de legalidad del decreto municipal antes mencionado de acuerdo con lo establecido por los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 y 151 (numeral 14) de la Ley 1437 de 2011, es importante aclarar que, ello no comporta el carácter de cosa juzgada de la presente decisión, pues, no se predicen los efectos procesales de dicha figura en cuanto a su inmutabilidad, vinculación y definición, y en tal medida será pasible de control judicial, ante esta jurisdicción, conforme al medio de control procedente y en aplicación del procedimiento establecido en la Ley 1437 de 2011.

Atendiendo lo anteriormente expuesto y al no cumplirse con los requisitos necesarios para iniciar el proceso de control inmediato de legalidad, no se avocará conocimiento en el asunto de la referencia.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN B**

#### **RESUELVE:**

**1º) No Avocar** conocimiento de la Resolución No. 000096 del 30 de mayo de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE ORDENA LA CONTRATACIÓN DIRECTA DE ELEMENTOS DE ASEPSIA, DESINFECCIÓN, PROTECCIÓN Y DIFUSIÓN PARA PREVENIR Y MITIGAR EL RIESGO GENERADO POR LA PANDEMIA COVID-19 (“Coronavirus”) EN EL MUNICIPIO DE VILLETA”,* proferido por el Alcalde del municipio de Villeta - Cundinamarca, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

Expediente No. 25000-23-15-000-2020-02134-00  
Referencia: Control Inmediato de Legalidad  
Resolución No. 000096 del 30 de mayo de 2020  
Alcaldía Municipal de Villeta – Cundinamarca

**2º)** La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada, lo que significa que contra el aludido acto administrativo general, procederá el medios de control pertinente, conforme al procedimiento regido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**3º)** Por intermedio de la Secretaría General y/o la Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación, **comuníquese** esta decisión al Alcalde Municipal de Villeta – Cundinamarca y al Agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación por los medios electrónicos, tales como vía fax, correo electrónico, o similares, y mediante un aviso publicado en el portal web de la Rama Judicial a la comunidad en general.

**4º)** Ejecutoriada esta providencia, **archívese** el expediente.

#### **NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**



**OSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
**Magistrado**