

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de abril de dos mil veinte (2020)

**Magistrada Ponente: AMPARO OVIEDO PINTO**

**R E F E R E N C I A S:**

**Expediente:** 25000-23-15-000-2020-001043-00  
**Entidad remitente:** Municipio de Villeta  
**Naturaleza del asunto:** Control inmediato de legalidad (artículo 20 Ley 137 de 1994)

---

Por reparto se conoce la remisión del Municipio de Villeta del Contrato de Suministro No. 107 de 2020, celebrado entre la Alcaldía de ese municipio y COMINDCOL S.A.S., cuyo objeto es el *"SUMINISTRO DE ELEMENTOS DE ASEPSIA, DESINFECCIÓN, PROTECCIÓN Y PUBLICIDAD PARA PREVENIR Y MITIGAR EL RIESGO GENERADO POR LA PANDEMIA COVID -19 ("Coronavirus")*. Lo anterior con la pretensión de que se asuma el control automático de legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA.

**CONSIDERACIONES:**

De conformidad con los Acuerdos PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020 y PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura exceptuó de la suspensión de términos adoptada en los acuerdos PCSJA20-11517, 11521 y 11526 de marzo de 2020, entre otras, las actuaciones que adelanten los Tribunales Administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad que se debe

**Magistrada Ponente:** Amparo Oviedo Pinto

---

adelantar de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

Esta norma reglamenta los estados de excepción en Colombia y en su artículo 20<sup>i</sup> establece 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. El anterior artículo fue replicado por el artículo 136 del CPACA<sup>ii</sup>.

Este tipo de controles, dispuesto por la ley estatutaria, lo dice la Corte Constitucional “*constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales*”<sup>1</sup>.

De estas disposiciones se extracta sin dificultad que este medio de control excepcional e inmediato de legalidad solo es procedente para examinar los **actos administrativos dictados en ese contexto de estados de excepción, que sean de contenido general**, proferidos por las autoridades territoriales en ejercicio de sus funciones netamente administrativas.

Entre ellos no se cuentan los contratos administrativos, celebrados entre la administración y particulares, así se funden en razones del propio estado de excepción.

En efecto, los **contratos administrativos** son actos jurídicos creadores de **obligaciones bilaterales** entre: por una parte la administración contratante en uso de sus facultades y prerrogativas jurídicas que le son propias, y por otra, las personas naturales o jurídicas (públicas o privadas), cuyo objeto es

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional. C- 179 de 1994

**Magistrada Ponente:** Amparo Oviedo Pinto

---

realizar determinados fines para satisfacer las necesidades e intereses generales valoradas y autorizadas por la administración.

Por su parte, los **actos de contenido general objeto de control de legalidad**, son aquellos mediante los cuales *“la administración dirige y manifiesta su voluntad y crea, extingue o modifica situaciones jurídicas de una colectividad; es decir, dicho acto administrativo va dirigido a un número plural de personas que no están individualizadas ni identificadas, pero que sí se enmarcan dentro de los supuestos de hecho que trae el acto para que aplicable a ellas.”*<sup>2</sup>

Los contratos no son objeto de control por esta vía que ahora se ejerce, sino por los medios ordinarios, debidamente establecidos en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, a través del medio de control de controversias contractuales.

Igualmente, respecto a la eficacia, moralidad, transparencia, economía y efectividad de esos actos jurídicos, niveles de conveniencia, y en cuanto a la ejecución misma del contrato bajo las reglas y postulados constitucionales y legales que tengan que ver con el cumplimiento de las autorizaciones legales en cada caso concreto y el sometimiento en general a la ley, pueden ser objeto de control por parte de los diferentes organismos de control del Estado, entre ellos, la Contraloría y la Procuraduría, en sus diferentes niveles, según el origen de los recursos.

Deviene de lo anterior, examinar los actos expedidos por la entidad territorial y remitidos para el CIL, en cada caso específico, para decidir si se asume o no el control inmediato de legalidad de que tratan los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 de la ley 1437 de 2011, con arreglo a las disposiciones procesales de los artículos 151<sup>iii</sup> y 185 del CPACA, como el aquí propuesto.

---

<sup>2</sup> Mi Clase - Derecho Administrativo – Primera Edición. Legis. Página 49.

**Magistrada Ponente:** Amparo Oviedo Pinto

---

En esta oportunidad, es de público conocimiento que el Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política, expidió el decreto 417 del 17 de marzo de 2020 mediante el cual decretó el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de ese decreto y con fundamento en ella se han dictado varios decretos legislativos para atender la situación de emergencia generada por el virus llamado COVID-19.

En el caso particular, que ocupa la atención de este despacho, se verifica que mediante el Contrato No. 107 del 14 de abril de 2020, el Alcalde Municipal de Villeta contrató con la empresa COMUNDCOL S.A.S. el suministro de elementos de asepsia, desinfección, protección y publicidad para prevenir y mitigar el riesgo generado por la pandemia del COVID – 19.

Así, clara y nítidamente se demuestra que este contrato no es un acto administrativo unilateral proferido por el Alcalde de Villeta como autoridad administrativa, en el que adopte decisiones administrativas de la misma naturaleza (general), que habilite a este Tribunal, asumir el control inmediato de legalidad, bajo la exigencia del artículo 20 de la ley 137 de 1994, previsto para que esta jurisdicción controle los actos que se dicten en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción.

En suma, indica lo dicho que el contrato No. 107 del 14 de abril de 2020, remitido por el Municipio de Villeta, si bien fue celebrado con fundamento en la situación que atraviesa el municipio por la amenaza del Coronavirus COVID 19, no puede ser controlado bajo las previsiones del artículo 136 del CPACA, y del artículo 20 de la ley 137 de 1994 que fijan el límite y contorno del control inmediato de legalidad.

**Magistrada Ponente:** Amparo Oviedo Pinto

---

Dicho control, exige el examen inmediato de los actos administrativos, mediante su confrontación con las normas constitucionales que permitieron la declaratoria de los estados de excepción, la ley estatutaria de los estados de excepción y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica.

Por consiguiente, no resulta procedente, en este caso, asumir el control inmediato de legalidad, dado que no estamos frente a un **acto administrativo de contenido general** proferido en ejercicio de función administrativa, de aquellos que hablan los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011.

Dígase también, que esta decisión no hace tránsito a cosa juzgada, por lo que contra el contrato No. 107 del 14 de abril de 2020, remitido por el Municipio de Villeta, procederán los demás medios de control pertinentes reglados en la ley 1437 de 2011 (CPACA).

En mérito de lo expuesto, este despacho,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: NO ASUMIR** el conocimiento de control inmediato de legalidad del Contrato No. 107 del 14 de abril de 2020, remitido por el Municipio de Villeta, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO:** La presente decisión no hace tránsito a cosa juzgada. Contra el contrato No. 107 del 14 de abril de 2020 del Municipio de Villeta procederán los demás medios de control pertinentes.

**TERCERO:** Notifíquese al Alcalde Municipal de Villeta y al Agente del Ministerio Público a sus correos electrónicos institucionales.

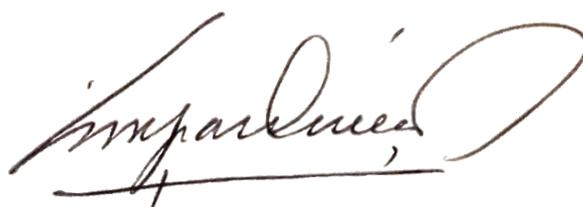
**Magistrada Ponente:** Amparo Oviedo Pinto

---

**CUARTA:** Por intermedio de la Secretaría de la Subsección “C” de esta Corporación, se ordena la publicación de este auto en el portal web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o en la plataforma dispuesta para las notificaciones de este tipo de procesos, para conocimiento de la ciudadanía.

Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

### **NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**



**AMPARO OVIEDO PINTO**  
Magistrada

---

<sup>i</sup> Ley 137 de 1994. “**Artículo 20.** Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

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

<sup>ii</sup> CPACA.” **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.”

<sup>iii</sup> “CPACA. **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.”