

REPÚBLICA DE COLOMBIA  
JURISDICCIÓN DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA

Magistrado ponente: Luis Gilberto Ortegón Ortegón

Bogotá, D.C., seis (06) de julio de dos mil veinte (2020)

Naturaleza	: Control inmediato de legalidad
Autoridad Expedidora	: Gerente de la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca
Radicación	: 25000-2315-000-2020-00796-00
Objeto de control	: Resolución 096 de 26 de marzo de 2020
Actuación	: Sentencia

Cumplido el procedimiento contemplado en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca a proferir sentencia, en desarrollo del control inmediato de legalidad de la Resolución 096 de 26 de marzo 22 de 2020, expedida por la gerente de la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca.

### I. ANTECEDENTES

Según reparto del 12 de abril de 2020 al despacho del magistrado ponente le correspondió asumir el conocimiento del control inmediato de legalidad de la Resolución 096 de 26 de marzo de 2020, «*POR MEDIO DE LA CUAL SE DECRETA LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS DE COMPETENCIA DE LA EMPRESA INMOBILIARIA Y DE SERVICIOS LOGISTICOS DE CUNDINAMARCA COMO CONSECUENCIA DE LA EMERGENCIA SANITARIA A CAUSA DEL COVID - 19*».

En auto del 13 de abril de 2020, el Despacho sustanciador avocó conocimiento del trámite relacionado con el control inmediato de legalidad del citado acto administrativo; en dicha providencia se ordenó: i) impartir a la presente actuación, el trámite previsto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011; ii) fijar un aviso en la página web de la rama judicial sobre la existencia de este proceso por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podría intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo; iii) invitar a las universidades y demás expertos en las materias relacionadas con este control de legalidad a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración

del proyecto de fallo; iv) requerir al representante legal de la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca para que en el término de diez (10) días allegara al plenario, los antecedentes administrativos relacionados con la expedición de la Resolución 096 de 2020; v) que vencido el término de fijación en lista y probatorio, se pasara el asunto al Ministerio Público delegado, para que dentro de los diez (10) días siguientes rindiera el concepto de rigor; v) comunicar inmediatamente a través del correo electrónico la iniciación del presente asunto al gerente de la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca, al gobernador del departamento de Cundinamarca y al Ministerio de Salud y Protección Social, para que, si a bien lo tienen, se pronuncien al respecto; vi) publicar en la página web de la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca y el Departamento de Cundinamarca, las actuaciones relativas al estudio de legalidad de la Resolución 096 de 2020; vii) notificar personalmente a través del correo electrónico al agente del ministerio público, adjuntando copia del decreto objeto de control; y viii) precisar las cuentas de correo electrónico a través de las cuales se tramitarían estas actuaciones.

Vencido los anteriores términos, el 14 de mayo de 2020 ingresó el proceso de la referencia al despacho del magistrado ponente para sentencia, conforme a las previsiones dispuestas en el numeral 6° del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

## II. INTERVENCIONES

Conforme con lo previsto en los numerales 3°, 4° y 6° de la parte resolutive del auto de 13 de abril de 2020, en virtud del cual se avocó conocimiento del control inmediato de legalidad de la Resolución 096 de 26 de marzo de 2020, se presentaron las siguientes intervenciones:

❖ **Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca.** – La representante legal de la entidad, luego de efectuar un análisis del acto administrativo objeto de control indicó que las decisiones que se adoptaron fueron: a) la suspensión de término en curso de las actuaciones administrativas a cargo de la entidad en cuanto a los ciudadanos para interponer recursos o lo demás a que haya lugar, especialmente lo atinente a los procesos disciplinarios en primera o segunda instancia; b) la suspensión de términos para resolver las peticiones en forma general y; c) la suspensión de atención al público del 26 de marzo al 13 de abril de 2020. Se exceptuó de estas medidas los trámites propios de los procesos de selección de contratistas que se encontraran en curso para el momento de su adopción.

Considera que las disposiciones adoptadas en la Resolución 096 de marzo de 2020 están ajustadas a derecho y que el fin primordial es proteger el derecho a la vida, la salud, y el debido proceso de la ciudadanía en general, y va directamente relacionado con atacar la propagación de la pandemia COVID-19, para evitar su propagación.

Por lo que aduce que debe declararse ajustado a derecho al acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad.

❖ **Universidad Jorge Tadeo Lozano.** - Después de hacer un recuento de los antecedentes normativos del acto administrativo que se estudia, adujo que el tema regulado en la resolución tiene como finalidad al decidir suspender los términos administrativos de la entidad, por la necesidad y proporcionalidad de proteger la salud pública y el bienestar general, con respecto a las normas constitucionales.

Las medidas tomadas van encaminadas a prevenir la propagación del Covid-19, y así colaborar con lo pedido por el Gobierno Nacional, correspondiendo a una finalidad legítima y coherente con las políticas nacionales como parte de la administración.

El estudio del control inmediato de legalidad no está bajo la subordinación del Consejo Superior de la Judicatura, por lo que dicha entidad carece de vicios frente a la competencia; por consiguiente, si se destaca la existencia de un defecto en la formación del acto administrativo discutido, es el tribunal quien debe valorar su nivel de gravedad y si el mismo es o no, suficiente para invalidar el acto, es decir para que sea declarado nulo.

Con Relación a lo que describe el artículo 44 del CPACA, estamos frente a un acto administrativo que ostenta mayor grado de discrecionalidad, la cual no puede ser absoluta, por lo que la motivación del acto administrativo es la que permitirá garantizar el manejo de esta discrecionalidad para no ostentar vicios materiales y que a su vez se garantice los fines de la norma que autoriza la decisión y la proporcionalidad frente a los hechos que acusan la decisión y sus medidas.

En consecuencia, la medida tomada por el artículo 1° de la resolución objeto de revisión, y las distinciones efectuadas en su párrafo primero del mismo artículo, estarían incurriendo en vicios materiales que ameritan la declaración de ilegalidad de la norma, salvo y exclusivamente, se entienda que el párrafo segundo incluya la posibilidad de estudiar la

medida ya no solo como lo dice «*por las condiciones en las que avanza la propagación de la emergencia sanitaria decretada por el CORONAVIRUS COVID-19*» sino también de los procesos, funciones y posibles afectados.

Por lo que pidió que se valorará la existencia de una irregularidad en la motivación de la Resolución 096 de marzo de 2020 y que se declare la ilegalidad de la misma teniendo en cuenta que no cumple con los fines previstos en los artículos 3° y 44 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, ni con las normas constitucionales contenidas en los artículos 2°, 13 y 209.

❖ **Ministerio Público.** - En criterio de esa agencia estatal, no es viable acometer el estudio del control inmediato de legalidad de la Resolución 096 de 28 de marzo de 2020, emitido por la gerente de la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca, por cuanto, el mismo se sustentó en la Ley 1523 de 2012 dentro del marco del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre, y no en desarrollo de las medidas de prevención de propagación del nuevo virus COVID-19 que se ordenaron al amparo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Relató que el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastre creado por la Ley 1523 de 24 de abril de 2012, contiene una regulación permanente y especial en materia de suspensión de términos en actuaciones administrativas, que debe aplicarse cuando se declare una situación de calamidad pública al amparo de esta preceptiva, donde cabe calamidades públicas como el COVID-19, es diferente a la normativa que se expide con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica.

Bajo las circunstancias antes descritas, discurrió que no fueron los Decretos 417 y 457 de 2020 la causa de la urgencia manifiesta que decreta el acto administrativo que se examina por vía del control inmediato de legalidad, sino que éste emanó de la normativa general contenida en la Ley 1523 de 2012 y Decreto 140 de 2020 y, por tanto, el decreto estudiado no es susceptible del medio de control que prevé el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

Consideró que respecto a las medidas implementadas, tanto a nivel nacional, como en el departamento de Cundinamarca, en lo atinente al Covid-19, es claro que a través del artículo 1° del Decreto 140 de 16 de marzo de 2020, mediante el cual se decretó la calamidad pública

en el Departamento de Cundinamarca modificado por el Decreto 163 de 26 de marzo de 2020, la entidad territorial resolvió declarar la calamidad pública en su circunscripción con base en la Ley 1523 de 2012, medida que adoptó con anterioridad a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, contenida en el Decreto Legislativo 417 de marzo de 2020, disposición que fue posterior.

Señaló que la suspensión de términos de las actuaciones administrativas de competencia del departamento de Cundinamarca, desde el 26 de marzo hasta el 13 de abril de 2020, que ordenó el gobernador a través del Decreto 164 de 26 de marzo de 2020, si bien es cierto se motiva en los Decretos 417 y 457 de 2020, en cuanto el primero declara el estado de excepción y el segundo, ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todos los habitantes del territorio colombiano, también lo es, que esta cesación temporal de términos también se fundamentó en el artículo 205 de la constitución Política que consagra las atribuciones del gobernador.

Asimismo, subrayó que la suspensión de términos que ordenó la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca, en relación con las actuaciones administrativas, recursos, procesos disciplinarios, resolución de peticiones, entre otros, en esencia se basa en la misma normativa que se fundamentó el Decreto Departamental 164 de 2020.

La legislación extraordinaria en materia de suspensión de términos que hace referencia el decreto 417 de 2020, ocurrió el 28 de marzo de 2020 con la expedición del Decreto Legislativo 491 de 2020 *«Por el cual se adoptan medidas de urgencias para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica»*, es decir estos lineamientos legales de suspensión de términos en las actuaciones administrativas, ocurrieron el 28 de marzo de 2020 es decir, días después de proferida la Resolución 096 de 2020.

En conclusión, la agencia estatal concluyó que no fueron los Decretos 417 y 457 de 2020 la causa de las suspensión de los términos que decretó el acto administrativo que se examina por vía de control inmediato de legalidad, sino que este se emanó de la normativa general que regula la calamidad pública Ley 1523 de 2012, por tanto el acto administrativo que se estudia, no es susceptible del control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

### III. CONSIDERACIONES

La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca no observa ninguna causal de nulidad que pueda afectar el proceso de control inmediato de legalidad, por lo cual entra a decidir el fondo del asunto:

**Competencia Tribunal.** - La Constitución Política, en el artículo 215<sup>1</sup> determina en qué eventos puede declararse el estado de emergencia. Dicho artículo autoriza al presidente de la República para que declare el estado de emergencia, en el momento en que se presenten circunstancias diferentes a las previstas en los artículos 212 y 213 de esa disposición, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

Los artículos 20 de la Ley 137 de 1994<sup>2</sup> y 136 de la Ley 1437 de 2011<sup>3</sup> explican la competencia para conocer del medio de control inmediato de legalidad y su trámite oficioso. En esos términos, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente para revisar y ejercer el correspondiente control de legalidad respecto a los decretos o normas reglamentarias en general, expedidas por las entidades territoriales de Cundinamarca, proferidos para conjurar un estado de emergencia.

Sobre el particular, el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011<sup>4</sup> asignó a los Tribunales Administrativos la competencia en única instancia.

---

<sup>1</sup> «Artículo 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 periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario. [...]».

<sup>2</sup> «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>3</sup> «Artículo 136. 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>4</sup> «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.».

En este sentido, como quiera que la resolución objeto del control inmediato de legalidad, fue proferida por la gerente de la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca, la competencia para conocer del presente asunto incumbe a esta Colegiatura.

**Problema jurídico-**. Corresponde a la Sala Plena de esta Corporación estudiar la legalidad integral de la Resolución 096 del 26 de marzo de 2020 «*POR MEDIO DE LA CUAL SE DECRETA LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS DE COMPETENCIA DE LA EMPRESA INMOBILIARIA Y DE SERVICIOS LOGISTICOS DE CUNDINAMARCA COMO CONSECUENCIA DE LA EMERGENCIA SANITARIA A CAUSA DEL COVID - 19*».

**Tesis de la Sala.** - En el asunto sometido a estudio la Sala Plena de esta Corporación declarará que la Resolución 096 de 2020 expedido por la gerente de la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca no es susceptible del control inmediato de legalidad, contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011; al encontrar que no se configura uno de los principios de legalidad del acto objeto de control, como lo es, la causalidad normativa o conexidad, toda vez que este no desarrolla los decretos legislativos y no guarda relación directa con el estado de emergencia, por las razones que se pasaran a exponer:

Para desatar el problema planteado la Sala estudiará los siguientes ítems i) medio de control inmediato de legalidad; ii) estados de excepción; iii) antecedentes del acto administrativo objeto de control; iv) caso concreto a) Resolución 096 de 26 de marzo de 2020 expedida por la gerente de la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca; b) contenido normativo del acto sometido a control inmediato de legalidad; c) instrumentos que orientan el juicio de legalidad del acto objeto de control inmediato de legalidad (autonomía, control oficioso, e integralidad) d) el control inmediato de legalidad sobre los actos de las autoridades territoriales; y v) conclusiones de la Sala.

i) **Medio de control inmediato de legalidad.** – Es el medio de control previsto en la Ley Estatutaria 137 de 1994 y la Ley 1437 de 2011 como un mecanismo de control constitucional y legal sobre los decretos expedidos por el gobierno en desarrollo de decretos legislativos, producto de la declaratoria de los estados de excepción. Dichas normativas establecieron la competencia del control inmediato de legalidad en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo dependiendo del lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales

el Tribunal Administrativo o si emanaren de autoridades nacionales sería el Consejo de Estado.

Del contenido de los artículos 20<sup>5</sup> de la Ley 137 de 1994, y 136<sup>6</sup> y 185<sup>7</sup> de la Ley 1437 de 2011 en armonía con las diferentes providencias adoptadas por esta jurisdicción, se desprende que son tres los presupuestos requeridos para que sea viable el control inmediato de legalidad: i) debe tratarse de un acto de contenido general; ii) que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa; y iii) que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.

En reciente providencia del Consejo de Estado <sup>8</sup> se resumieron las principales características del medio de control inmediato de legalidad, así:

*«Con apoyo en lo indicado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, se pueden compendiar las características esenciales de este medio de control de la siguiente manera: (i) Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos que se adopten en desarrollo de los estados de excepción. Sobre esto, en el acápite anterior se expresaron los argumentos que conllevan a entender que la base de*

---

<sup>5</sup>«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>6</sup>«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>7</sup> «Artículo 185. Trámite del control inmediato de legalidad de actos. Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

1. La sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los Magistrados de la Corporación y el fallo a la Sala Plena. 2. Repartido el negocio, el Magistrado Ponente ordenará que se fije en la Secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. Adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. 3. En el mismo auto que admite la demanda, el Magistrado Ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale. 4. Cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el Magistrado Ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días. 5. Expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al Ministerio Público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto. 6. Vencido el traslado para rendir concepto por el Ministerio Público, el Magistrado o Ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al Despacho para sentencia. La Sala Plena de la respectiva Corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional.»

<sup>8</sup> Consejo de Estado, consejero ponente: Dr. William Hernández Gómez, auto del veintiuno (21) de abril de dos mil veinte (2020); referencia: control inmediato de legalidad; radicación: 11001-03-15-000-2020-01158-00



*actos generales que pueden ser controlados a través de este medio de control, en el marco de la emergencia generada por la pandemia del covid-19, debe ampliarse, para incluir a todos aquellos que se hayan emitido a partir de la declaratoria del estado de emergencia, aunque se encuentren fundamentados en las facultades ordinarias de las autoridades administrativas, para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de todas las personas. Así, el contenido de los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, debe actualizarse de conformidad con la realidad social creada por dicha enfermedad. (ii) Si se trata de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales, la competencia es del Consejo de Estado, y si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos tribunales administrativos. (iii) Para que se lleve a cabo el control inmediato no es necesario que el acto juzgado haya sido publicado, basta con su expedición. (iv) No es necesario que alguien ejerza el derecho de acción, toda vez que el medio de control tiene carácter automático e inmediato. Por ello, es obligación de la autoridad administrativa que profiere la medida de carácter general, enviarla en un plazo de 48 horas a partir de su expedición, y si no lo hace, la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede asumir su control oficioso. (v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia o declarada su nulidad. (vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta. Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, pues también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas. (vii) No obstante que el decreto legislativo, con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general, hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley, con el fin de establecer la legalidad de la medida durante el tiempo que produjo sus efectos. (viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control inmediato. [...]».*

En esta providencia se dejaron claras las características más relevantes del medio de control de legalidad, como que recae sobre medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa, su control integral, su carácter jurisdiccional inmediato, automático y oficioso, la competencia de conformidad con la autoridad que lo expide, los efectos de cosa juzgada relativa, causalidad normativa o conexidad, proporcionalidad y necesidad, entre otras peculiaridades que lo diferencian de los demás medios de control establecidos en la Ley 1437 de 2011.

ii) **Estados de excepción. -**

El profesor Karl Loewenstein<sup>9</sup> manifestó en relación con el significado del estado de excepción que este «[...] *régimen de excepción significa la sustitución temporal de la técnica que distribuye el poder entre varios detentadores dotados de mutuos controles por la concentración consciente del poder en las manos del detentador gubernamental, así como la suspensión de los normales controles interórganos de la asamblea frente al ejecutivo durante la duración del periodo de excepción*».

Es decir, que durante el estado de excepción se da una sustitución temporal del poder que se distribuye en varias autoridades. Dicho instrumento fue creado para afrontar situaciones de crisis en momentos de anormalidad, tal como se expuso en el libro *Estados de Excepción y su Control Judicial en Colombia*<sup>10</sup>

*«El régimen de excepción es un instrumento del cual goza el Ejecutivo para afrontar situaciones de crisis en momentos de anormalidad y procurar su restablecimiento, a través de medidas extraordinarias que pueden incluso suspender las leyes ordinarias que le sean incompatibles.*

*Dicho régimen está previsto en los sistemas democráticos y contemplado en la constitución, como ocurre en el caso de latinoamericano, consagrado fundamentalmente para mantener la paz y las condiciones de normalidad y la defensa de las instituciones; en ocasiones termina desdibujado para favorecer un estado de cosas, en desmedro de los derechos y garantías constitucionales y las funciones normales atribuidas a cada una de las ramas del Poder Público especialmente las del Legislativo [...]*

*En síntesis después de la expedición de la Carta de 1991, en varias oportunidades se ha utilizado la figura del estado de excepción, siendo mayor el número referido a la emergencia económica social, mientras que la conmoción interior se ha expedido hasta el año 2010 en seis oportunidades en cinco de las cuales ha sido prorrogada hasta por dos periodos. El estado de guerra exterior aun no se ha estrenado y esperamos que nunca se llegue a declarar»*

Así las cosas, se tiene que los estados de excepción fueron creados como una facultad especial del Poder Ejecutivo para atender situaciones de dificultad que no puedan ser atendidas por la legislación ordinaria, quedando revestido para conjurar las situaciones de crisis originada en cualquiera de las tres modalidades de excepción y procurar el restablecimiento de la normalidad e impedir la extensión de sus efectos.

<sup>9</sup> Loewenstein, Karl *Teoría de la Constitución*. Editorial Ariel, Barcelona, 1979, pags. 284 y ss.

<sup>10</sup> Autor: Luis Gilberto Ortégón Ortégón, año publicación: 2010, título del libro: *los Estados de Excepción y su Control Judicial en Colombia*, Bogotá D.C. Colombia, Editorial: ciencia y derecho

Los estados de excepción en nuestro ordenamiento jurídico se encuentran regulados en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política y en la Ley Estatutaria 137 de 1994.

Ahora, en cuanto al estado de emergencia económica, social y ecológica que ocupa la atención de la Sala, se precisa que es uno de los estados de excepción previstos en la Constitución Política de 1991, que declara el presidente de la República en virtud de lo establecido en el artículo 215<sup>11</sup> *ibidem*.

El efecto principal de esta declaratoria del estado de emergencia consiste en que el presidente de la República puede dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

En el caso puntual objeto de estudio se tiene que el presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, en el que declaró el «*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario*», al considerar que las autoridades estatales no cuentan con las atribuciones suficientes para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19.

Es importante clarificar que los decretos con fuerza de ley, que podrá expedir el presidente de la República durante 30 días (prorrogables hasta por dos periodos adicionales de 30 días cada uno) son disposiciones que tienen la misma jerarquía normativa que aquéllas que expide el legislador ordinario.

---

<sup>11</sup> «Artículo 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 periodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario. Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente. El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término. El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas. El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo. El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo. El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia. El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo. PARÁGRAFO. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.»

**2.1 Controles a los estados de excepción.** - El Constituyente de 1991, al establecer un nuevo régimen de estados de excepción, partió de la idea que ni siquiera en situaciones de anormalidad institucional le asisten facultades ilimitadas al Ejecutivo. En esa medida, la configuración de los límites debe ir acompañado de un sistema eficaz de controles destinados a garantizarlos. Pueden señalarse tres (3) tipos de controles i) político, ii) constitucional y iii) legal.

i) **Político**<sup>12</sup>: *«En lo que tiene que ver con el principio democrático, parte del control político que tienen los estados de excepción, el Congreso conserva todas sus funciones. En este sentido es al Congreso de la República a quien compete examinar por razones de conveniencia y oportunidad los decretos declarativos, es decir, los que expida el Gobierno Nacional para declarar o establecer el estado de emergencia.»*

ii) **Constitucional**<sup>13</sup>: *«La Corte Constitucional es la competente para revisar, enjuiciar o controlar, los «decretos legislativos» que expida el Gobierno nacional en desarrollo de un «estado de emergencia». Sin embargo, a partir de la sentencia C-004 de 1992, la Corte Constitucional también ha venido asumiendo el control, tanto formal como material, no solo de los decretos legislativos que se dictan al abrigo de las facultades extraordinarias atribuidas al ejecutivo en los estados de excepción, sino que también, de los decretos declaratorios, que son los que declaran la situación de emergencia.»*

iii) **Legalidad**<sup>14</sup>: *«El Consejo de Estado es el competente para revisar, enjuiciar o controlar, en forma inmediata, «las medidas de carácter general que sean dictadas [por las autoridades del orden nacional] en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los regímenes de excepción, serán revisados, enjuiciados y controlados de manera inmediata, por el tribunal administrativo con jurisdicción en la entidad territorial que los expida.»*

**iii) Antecedentes del acto administrativo objeto de control.** - El 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud, identificó el nuevo coronavirus COVID-19 y declaró este brote como emergencia de salud pública de importancia internacional.

---

12, 13 y 14 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala especial de Decisión Número 10, sentencia del 11 de mayo de 2020, consejera ponente Sandra Lisset Ibarra Vélez, expediente 11001-03-15-000-2020-00944-00, control inmediato de legalidad

El 6 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y de la Protección Social, dio a conocer el primer caso de brote de enfermedad por coronavirus - Covid-19 en el territorio nacional.

El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó el brote de la enfermedad Covid-19 como una pandemia, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, declaró *«la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020»*, en consecuencia, ordenó a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

Posteriormente, el presidente de la República, por medio del Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, declaró el *«Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días calendario»*, que adoptó las medidas necesarias con el fin de conjurar la crisis e impedir la propagación del Covid-19, y sus efectos negativos.

Mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del Covid-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas con el objeto de prevenir y controlar el contagio, todo de acuerdo a lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015<sup>15</sup>.

En la parte considerativa del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 resolvió adoptar mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de ese decreto, otras necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así:

*«Que con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, **se hace necesario expedir normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita***

---

<sup>15</sup> **«ARTÍCULO 69. DECLARACIÓN DE EMERGENCIA SANITARIA Y/O EVENTOS CATASTRÓFICOS.** El Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS) podrá declarar la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos, cuando se presenten situaciones por riesgo de epidemia, epidemia declarada, insuficiencia o desabastecimiento de bienes o servicios de salud o eventos catastróficos que afecten la salud colectiva, u otros cuya magnitud supere la capacidad de adaptación de la comunidad en la que aquel se produce y que la afecten en forma masiva e indiscriminada generando la necesidad de ayuda externa.

*En los casos mencionados, el MSPS determinará las acciones que se requieran para superar las circunstancias que generaron la emergencia sanitaria y/o eventos catastróficos con el fin de garantizar la existencia y disponibilidad de talento humano, bienes y servicios de salud, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional. Cuando las acciones requeridas para superar dichas circunstancias tengan que ver con bienes en salud, la regulación que se expida deberá fundamentarse en razones de urgencia extrema [...].»*

***incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.» (Resaltado propio)***

El presidente de la República, con la firma de sus ministros y en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política, la Ley 137 de 1994 y el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, expidió el Decreto 491 *«Por el cual se adoptan medidas de urgencias para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica»*. Esta legislación extraordinaria en materia de suspensión de términos se profirió el 28 de marzo de 2020, donde indicó los parámetros que el Gobierno Nacional fijó, así:

«[...]

1. *Ámbito de aplicación.*
2. *Objeto.*
3. *La prestación de los servicios a cargo de las autoridades.*
4. *La notificación o comunicación de actos administrativos.*
5. *La ampliación de términos para atender las peticiones.*
6. *La suspensión de términos de las actuaciones administrativas o jurisdiccionales en sede administrativa.*
7. *El reconocimiento y pago en materia pensional.*
8. *Ampliación de la vigencia de permisos, autorizaciones, certificados y licencias.*
9. *Conciliaciones no presenciales ante la Procuraduría General de la Nación.*
10. *Continuidad de los servicios de arbitraje, conciliación y otros mecanismos de resolución de conflictos por medios virtuales.*
11. *De las firmas de los actos, providencias y decisiones.*
12. *Reuniones no presenciales en los órganos colegiados de las ramas del poder público.*
13. *Facultad para ampliar el periodo institucional de gerentes o directores de las Empresas Sociales del Estado.*
14. *Aplazamiento de los procesos de selección en curso.*
15. *Prestación de servicios durante el periodo de aislamiento preventivo obligatorio.*
16. *Actividades que cumplen los contratistas de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión.*
17. *Contratos de prestación de servicios administrativos.*

*18. Reportes a las Aseguradores de Riesgos Laborales».*

El 26 de marzo de 2020 el gobernador de Cundinamarca expidió el Decreto 163 por medio del cual declaró la calamidad pública prevista en el artículo 1° del Decreto 140 de 2020. «*Por el cual se declara la urgencia manifiesta en el Departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones*» esto con el fin de declarar la urgencia manifiesta y atender la calamidad pública en el departamento de Cundinamarca, generada por la pandemia del Coronavirus-Covid-19.

A través del Decreto 164 de 2020 el gobernador de Cundinamarca, suspendió los términos de las actuaciones administrativas de competencia en el departamento y los términos con que cuentan los ciudadanos para interponer los recursos de reposición, apelación, reconsideración, desde el 26 de marzo de 2020 al 13 de abril de 2020.

El 26 de marzo de 2020, la gerente de la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca expidió la Resolución 096 de 2020, en el que suspendió términos de las actuaciones administrativas de competencia de la entidad como consecuencia de la emergencia sanitaria a causa del Covid-19.

**iv) Caso concreto**

**a) La Resolución 096 de 26 de marzo de 2020 acto sometido a control inmediato de legalidad. -**

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

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

**CONSIDERANDO**

*Que mediante Resolución No. 385 calendada a doce (12) de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social, resolvió declarar la emergencia sanitaria dentro del territorio nacional, en razón a la propagación de la Pandemia **CORONAVIRUS COVID- 19**, decidiendo adoptar distintas medidas de índole sanitario tendientes a mitigar el contagio de dicho virus tales como: planes de contingencia, medidas preventivas de asilamiento, cuarentena, y a su vez*

estableció las sanciones respectivas antes la vulneración e inobservancia de dichas medidas de prevención.

Que mediante del Decreto Nacional No. 417 fechado al diecisiete (17) de marzo de 2020, el Presidente de la Republica declaró el Estado De Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días, con el fin de mitigar el contagio y adelantar las actuaciones necesarios para la prevención de la Pandemia **CORONAVIRUS COVID- 19**.

Que dentro del mentado Decreto Nacional No. 417 de 2020 se tuvo como uno de sus fundamentos que la Organización Mundial de la Salud – OMS declaro que (...) “la pandemia del COVID-19, es una emergencia sanitaria y social mundial, que requiere una acción efectiva e inmediata de los gobiernos, las personas y las empresas”.

Que la **GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA** mediante Decreto Departamental No. 140 del dieciséis (16) de marzo de 2020 declaro la situación de Calamidad Pública en el Departamento de **CUNDINAMARCA**.

Que teniendo en cuenta las medidas de prevención obligatorias que deben adoptar las Entidades Públicas y Privadas del territorio Nacional, la **GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA** profirió el Decreto No. 163 de 2020 de veintiséis (26) de marzo de 2020 “Por el cual se modifica el Decreto 140 del 16 de marzo de 2020 y por el cual se declara la situación de calamidad pública en el **DEPARTAMENTO de CUNDINAMARCA** y se dictan otras disposiciones” en que se resolvió entre otros:

[...]

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

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

Que, en consecuencia, del Decreto departamental antes señalado, el mismo **GOBERNADOR DE CUNDINAMARCA** profirió el Decreto No. 164 de 2020 “POR EL CUAL SE ORDENA LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS DE TODAS LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS DE COMPETENCIA DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA”, y en el que se resolvió entre otros:

[...]

“**ARTÍCULO PRIMERO. SUSPENDER** los términos de las actuaciones administrativas de competencia del Departamento de Cundinamarca y los términos con que cuentan los ciudadanos para interponer los recursos de reposición, apelación, reconsideración o los demás a que haya lugar, desde el día 26 de marzo de 2020 hasta el día 13 de abril de 2020...” [...]



Que en plena armonía con las consideraciones tenidas en cuenta por el señor **GOBERNADOR DE CUNDINAMARCA** para la expedición de los Decretos Departamentales ad supra citados se ha de tener en cuenta entre otros los siguientes:

Que los artículos 49 y 95 de la Constitución Política de Colombia establecen que toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad y que deben obrar conforme el principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas.

Que el artículo 209 Superior señala igualmente que la función administrativa estará al servicio del interés general.

Que el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 NO regulo lo propio o lo relacionado con la suspensión de términos de actuaciones administrativas por situaciones excepcionales de emergencia, pero la misma norma preceptuó en su artículo 306 que, en los aspectos no contemplados en la misma, se deberían seguir las disposiciones establecidas en el Código General del Proceso Ley 1564 de 2012.

Que, así las cosas, el mismo Código General del Proceso Ley 1564 de 2012 señalo en su artículo 118 que “En los términos de días no se toman en cuenta los de vacancia judicial ni aquellos en que por cualquier circunstancia permanezca cerrado el juzgado”.

Que la emergencia sanitaria con ocasión de la presencia sanitaria en el territorio nacional del COVID-19, demanda de forma obligatoria la atención de medidas administrativas urgentes, en las cuales se garantice la salubridad de la totalidad de servidores públicos, contratistas, y personal externo que tenga relación alguna con la **EMPRESA INMOBILIARIA Y DE SERVICIOS LOGISTICOS DE CUNDINAMARCA**, sin que se pueda desconocer la garantía del debido proceso y la adopción de medidas que garanticen los derechos de los usuarios, y el correcto y oportuno funcionamiento de la entidad.

Que a su vez la Secretaría General y la Dirección de Contratación del **DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA** han expedido el “PROTOCOLO PARA LA CONTRATACIÓN DE BIENES, OBRAS Y SERVICIOS REQUERIDOS POR LA GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA Y SUS ENTIDADES DESCENTRALIZADAS, DESTINADOS A ATENDER LA CONTINGENCIA GENERADA POR LA PANDEMIA CORONAVIRUS (COVID-19)”.

Que la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca es una Empresa Industrial y Comercial del Orden Departamental, creada mediante Decreto Departamental No 00679 de Marzo 29 de 1996 y reformada mediante el Decreto Ordenanza 0253 de septiembre 9 de 2016, con la misión de desarrollar, celebrar y ejecutar actos, negocios y operaciones inherentes a la prestación de servicios relacionados con la administración de bienes inmuebles Públicos y Privados, mantenimiento, servicios de aseo, gestión predial y ambiental, avalúos de bienes, gerenciamiento de proyectos de construcción, interventoría, y la logística de eventos institucionales, culturales y artísticos.

Que de conformidad con el Decreto No. 0225 de 2015 “**Por el cual se establece la Organización interna de la Empresa Inmobiliaria Cundinamarquesa y las funciones de sus dependencias, y se dictan otras disposiciones**” expedido por la Gobernación de Cundinamarca, y en especial con lo establecido en su

**Artículo Segundo**, la Gerencia de la Empresa, tiene entre otras las funciones la de:

“1. Determinar las directrices, dictar los actos administrativos, suscribir los contratos y/o convenios y ordenar la ejecución de los planes, programas, proyectos que se requieran para el cumplimiento de la misión, visión, objetivos y funciones generales de la Empresa Inmobiliaria Cundinamarquesa.

2. Ejecutar las decisiones de la Junta Directiva conducentes al cumplimiento de la misión, visión, objetivos y funciones generales de la Empresa.

[...]

Que de conformidad con lo establecido en el Decreto Ordenanza No. 00253 de 2016 **“Por el cual se establece la estructura orgánica de la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca, y se dictan otras disposiciones”**, y en especial con lo señalado en su Artículo 17 se establecen como funciones del Gerente entre otros:

[...]

17.3 Ejecutar las decisiones de la Junta Directiva, proferir los actos administrativos que le correspondan, y realizar las actividades conducentes al cumplimiento del objetivo de la Empresa.

[...]

17.11 ordenar la ejecución de los planes, programas y proyectos elaborados para el cumplimiento de los objetivos de la Empresa.

[...]

17.25 Cumplir todas aquellas funciones que se relacionen con la organización y funcionamiento de la Empresa y que no se hallen expresamente atribuidas a otra autoridad.

17.26 Suscribir los actos y contratos que deban expedirse y celebrarse, siguiendo las disposiciones legales pertinentes de conformidad con las cuantías, términos y condiciones establecidas en las normas legales.

[...]

17.28 Asegurar la aplicación de los fondos y recursos y el debido mantenimiento y utilización de los bienes muebles e inmuebles de la Empresa.

[...]

Que en síntesis de todo lo expuesto y con el fin de proteger los derechos de la ciudadanía en general, de los servidores públicos, contratistas y demás colaboradores, se hace necesario y urgente suspender los términos que actualmente se encuentran corriendo en las actuaciones administrativas a cargo de la **EMPRESA INMOBILIARIA Y DE SERVICIOS LOGISTICOS DE CUNDINAMARCA**, suspendiendo de igual forma la atención presencial al público, garantizando así la salubridad en general desde el día veintiséis (26) de marzo hasta el día trece (13) de abril de la anualidad 2020.

En mérito de lo expuesto,

## **RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO: SUSPENDER** los términos de las actuaciones administrativas a cargo de la **EMPRESA INMOBILIARIA Y DE SERVICIOS**

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

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

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

[...]» [sic para toda la cita].

La Resolución 096 de 26 de marzo de 2020, objeto del control inmediato de legalidad teniendo en cuenta la calamidad pública decretada en la circunscripción, suspendió los términos de las actuaciones administrativas a cargo de la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca, y los términos con que cuentan los ciudadanos para interponer los recursos de reposición, apelación, reconsideración o los demás a que haya lugar, en especial lo referente a los procesos disciplinarios tanto de primera como de segunda instancia, recursos en actuaciones administrativas, resolución de peticiones de forma general, así como la atención presencial al público desde el día 26 de marzo hasta el 13 de abril de 2020.

#### **b) Contenido normativo del acto sometido a control inmediato de legalidad.-**

Atendiendo que el acto administrativo sometido a control inmediato de legalidad hace referencia a la suspensión de términos en las actuaciones administrativas, se resalta que:

En el artículo 57 de la Ley 1523 de 2012, el Congreso de la República indicó en qué momento y quiénes pueden declarar la situación de calamidad pública, al señalar:

«[...]

**ARTÍCULO 57. DECLARATORIA DE SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA.** Los gobernadores y alcaldes, previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, podrán declararla situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción. Las declaratorias de h [sic] situación de calamidad pública se producirán y aplicarán, en lo pertinente, de conformidad con las reglas de la declaratoria de la situación de desastre.

De conformidad a la norma, se evidencia que, en ejercicio de las competencias otorgadas a los gobernadores y alcaldes, en estos momentos, se advierte que a la fecha más de 30 gobernadores del País han declarado la situación de calamidad pública en virtud del artículo 57 de la Ley 1523 de 2012 por Covid-19 en los respectivos territorios, en el Departamento de Cundinamarca se declaró con fundamento en el Decreto 140 de 16 de marzo de 2020, que permitió adelantar las acciones en fase de preparativos para la respuesta y recuperación frente a este virus.

El Decreto 163 de 26 de marzo de 2020 *«Por el cual se modifica el Decreto 140 del 16 de marzo de 2020 y por el cual se declara la situación de calamidad pública en el DEPARTAMENTO de CUNDINAMARCA y se dictan otras disposiciones»*, proferido por el gobernador de Cundinamarca, con el fin de adoptar las medidas de prevención obligatorias en las entidades públicas y privadas del territorio Nacional, mantiene la declaratoria de calamidad pública determinada en el Decreto 140 de 2020, así:

«[...]

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

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

El gobernado de Cundinamarca expidió el Decreto 164 de 26 de marzo de 2020 *«POR EL CUAL SE ORDENA LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS DE TODAS LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS DE COMPETENCIA DEL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA»*, teniendo como fundamento la Resolución 385 de 2020, Decretos 140 de 16 de marzo; 417 de 17 de marzo; 457 de 2020 de 2020, resolvió:

«[...]

**DECRETA**

**ARTÍCULO PRIMERO. SUSPENDER** los términos de las actuaciones administrativas de competencia del Departamento de Cundinamarca y los términos con que cuentan los ciudadanos para interponer los recursos de reposición, apelación, reconsideración o los demás a que haya lugar, desde el día 26 de marzo de 2020 hasta el día 13 de abril de 2020, inclusive.

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

[...]»

El 26 de marzo de 2020 el gobernador del Departamento de Cundinamarca suspendió los términos de las actuaciones administrativas de competencia de su departamento y los términos con que cuentan los ciudadanos para interponer los recursos de reposición, apelación, reconsideración, desde el 26 de marzo hasta 13 de abril de 2020.

El Decreto 4147 de 2011 «*Por el cual se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, se establece su objeto y estructura*» y la Ley 1523 de 2012 de 24 de abril de 2012 «*Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones*», establecen que la Unidad Nacional para la Gestión del riesgo de Desastres es la entidad encargada de dirigir y coordinar el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, a nivel nacional y territorial, las cuales se han desarrollado por **causa de la emergencia sanitaria** que vive el País a causa del Covid-19 y que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia, Económica y Social a través del Decreto 417, teniendo en cuenta las directrices del Gobierno Nacional.

En el artículo 62 del capítulo VI de la Ley 1523 de 2012, se señaló la participación de las entidades en la declaratoria de desastre, calamidad pública y normalidad:

**«ARTÍCULO 62. PARTICIPACIÓN DE ENTIDADES.** *En el acto administrativo que declare la situación de desastre o calamidad pública, se señalarán, según su naturaleza y competencia las entidades y organismos que participarán en la ejecución del plan de acción específico, las labores que deberán desarrollar y la forma como se someterán a la dirección, coordinación y control por parte de la entidad o funcionario competente. Igualmente, se determinará la forma y modalidades en que podrán participar las entidades y personas jurídicas privadas y la comunidad organizada en la ejecución del plan»*

En virtud de esta norma, y teniendo en cuenta el marco de la gestión de riesgo de desastres y siguiendo los lineamientos del Gobierno Nacional en los planes de acción específica, los entes territoriales decretaron los estados de calamidad pública en la respectiva jurisdicción, apoyados en los planes de acción específica (PAE) los cuales son desarrollados por la Unidad Nacional para la Gestión de Riesgo de Desastres, con el propósito de evitar la reproducción de las condiciones de riesgo preexistentes.

Es decir que teniendo en cuenta la emergencia que atraviesa el País, por causa de la pandemia Covid-19 específicamente en el departamento de Cundinamarca respecto de las medidas implementadas, se observa que se fundamentaron el artículo 1° del Decreto 140 de 16 de marzo de 2020, el Decreto 163 de 26 de marzo del mismo año y que la declaratoria de calamidad pública en el Departamento se sustentó en la Ley 1523 de 2012.

**c) Instrumentos que orientan el juicio de legalidad del acto objeto de control inmediato de legalidad**

Con el fin de abordar el juicio de legalidad de la Resolución 096 de 26 de marzo de 2020, que suspendió los términos de las actuaciones administrativas de competencia de la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logística de Cundinamarca como consecuencia de la emergencia sanitaria a causa del Covid-19, la Sala luego de examinar la diferente normatividad y doctrina existente en torno al tema objeto de debate, compendiará su estudio en lo que considera los principios que desarrollan las principales características del medio de control inmediato de legalidad así:

1. Autonomía	Independiente del control automático de la Corte Constitucional y del Político del Congreso
2. Control oficioso	Enviado dentro de las 48 horas de su expedición por parte de la autoridad expedidora o la autoridad judicial competente lo aprehenderá de oficio

3. Integralidad	<p><u>3.1 Aspectos de forma</u></p> <p>-objeto, causa, motivo y finalidad</p> <p><u>3.2 Aspectos materiales</u></p> <p>3.2.1 Causalidad normativa o conexidad: Se trata de establecer si la materia del acto objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo.</p> <p>3.2.2 Proporcionalidad: Su carácter transitorio y que tan ajustadas y conformes resultaron para la obtención de los fines perseguidos.</p> <p>3.2.3 Necesidad: Que las medidas sean indispensables para la superación del estado de crisis que se expone en la declaración de estado de excepción.</p>
-----------------	--

**1. Autonomía.** - Este control inmediato de legalidad es independiente del que ejerce la Corte Constitucional y el Congreso de la República.

La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo es la competente para revisar, enjuiciar o controlar, en forma inmediata, las medidas de carácter general que sean dictadas por las autoridades del orden territorial y nacional en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los regímenes de excepción, esto, dentro del control de legalidad que es independiente del político y constitucional.

**2. Control oficioso.** - La gerente de la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca mediante correo electrónico presentó para el trámite de control inmediato de legalidad consagrado en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, la Resolución 096 de 26 de marzo de 2020 «*POR MEDIO DE LA CUAL SE DECRETA LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS DE COMPETENCIA DE LA EMPRESA INMOBILIARIA Y DE SERVICIOS LOGISTICOS DE CUNDINAMARCA COMO CONSECUENCIA DE LA EMERGENCIA SANITARIA A CAUSA DEL COVID – 19*», el cual fue asignado por reparto del 12 de abril de 2020 al despacho del magistrado ponente. No obstante, de no haberse enviado este decreto por parte de la autoridad que lo expidió, podía aprehenderse de oficio el conocimiento de este.

**3. Integralidad.** - El control integral involucra el estudio de los parámetros y límites, formales y materiales, que deben ser observados por la entidad territorial para expedir el acto, lo que equivale a determinar su conformidad formal y material.

### 3.1 Aspectos formales (*objeto, causa, motivo y finalidad*)

(i) Lleva la firma de la gerente de la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca; (ii) fue motivado con la expresión de las razones de hecho y de derecho por las cuales se hizo la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional; (iii) contiene los elementos suficientes que permiten su identificación, el número del acto administrativo, la fecha de la expedición y vigencia, la especificación de las facultades que permiten su expedición por las que se adoptan las medidas que la desarrollan, motivos que guardan correspondencia con los supuestos previstos en la Constitución para la declaración de este estado de excepción y con las causas concretas que lo originaron; y iv) se trata de una medida de contenido general, abstracta e impersonal.

El decreto expedido por la gerente Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca que ahora ocupa la atención de la Sala, se motivó en el Decreto 417 de 2020 de la declaratoria del estado de excepción, originario de la pandemia del Covid-19 y las medidas necesarias para atenderla, y que en este caso, suspendió los términos en la entidad por el periodo comprendido entre el 26 de marzo al 13 de abril de 2020, teniendo en cuenta los actos administrativos proferidos por el Gobernador de Cundinamarca, que a su vez se basaron en la norma general que regula la calamidad pública -Ley 1523 de 2012 y el Decreto Departamental 164 de 2020 .

El Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, estableció un término de duración de 30 días calendario, cumpliendo así con el criterio de **temporalidad** que caracteriza la declaratoria de un estado de excepción. Además, se evidencia que la expedición del acto objeto de control se dio en vigencia de la declaratoria del estado de emergencia, es decir, cuando el decreto legislativo se encontraba surtiendo efectos jurídicos.

Todo ello permite concluir que esta Corporación **en principio** es competente para conocer del control inmediato de legalidad de la Resolución 096 de 262 de marzo de 2020, por cuanto este i) fue proferido en vigencia del primer decreto legislativo expedido por el presidente de la República (Decreto Legislativo 417 de 2020); y ii) se trata de un acto administrativo de carácter general que aparentemente pretende desarrollar un decreto legislativo propio de un estado de excepción, toda vez que el Decreto Legislativo 417 de 16 de marzo de 2020 y la Resolución 096 de 26 de marzo de 2020 de la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de



Cundinamarca, se justifican en la misma motivación que determinó la declaratoria del estado de excepción, que en esencia es la pandemia del COVID-19.

### 3.2 Aspectos materiales

**3.2.1 Causalidad normativa o conexidad.** – Uno de los principales inconvenientes en el análisis de este principio podría radicar en que la Resolución 096 de 26 de marzo de 2020 pese haberse fundamentado en el Decreto Legislativo de la emergencia 417 de 2020, también se sustentó en decretos departamentales que declararon la calamidad pública en el departamento de Cundinamarca y la Ley 1563 de 2012 *«Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones»*.

Por tanto, la tarea de la Sala es determinar si en este caso efectivamente se desarrollaron los decretos legislativos, o como lo considera la agencia del ministerio público solo se hizo mención del Decreto 417 de 2020, pero no se desarrolló.

Revisado el caso concreto se tiene que en el acápite considerativo de la Resolución 096 de 26 de marzo de 2020 la gerente de la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca sustentó su decisión bajo la siguiente normatividad i) los artículos 49 y 209 de la Constitución Política que básicamente hacen alusión a los fines esenciales del estado, la atención a la salud y el saneamiento básico como derechos fundamentales y la función administrativa y los principios constitucionales; ii) la declaración de la Organización Mundial de la Salud del 11 de marzo de 2020, que califica al COVID-19 como pandemia; iii) la Resolución 0385 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social *«Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para ser frente al virus»*; iv) el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, emitido por el presidente de la República en el que se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional; v) el Decreto Departamental 140 de 16 de marzo de 2020 que declaró la situación de calamidad pública en el Departamento de Cundinamarca; vi) el Decreto 163 de 16 de marzo de 2020 por el cual se modificó el Decreto 140 de 2020; vii) el Decreto 164 de 2020 *«por el cual se ordena la suspensión de términos de todas las actuaciones administrativas de competencia del departamento de Cundinamarca»*.

En vista de lo anterior, se tiene que la Resolución 096 de 26 de marzo de 2020, se profirió bajo la procedencia del Decreto 164 de 2020 por medio del cual se ordena la suspensión de términos de las actuaciones administrativas en el departamento y la Ley 1523 de 2012 no bajo la óptica del estado de excepción, sino bajo los presupuestos definidos por las leyes ordinarias y departamentales que dieron competencia a los gobernadores y alcaldes para declarar la calamidad pública y permite suspender términos en las actuaciones administrativas.

Del estudio normativo precedente se evidencia que en lo atinente al Covid-19 las medidas implementadas a nivel nacional y en el departamento de Cundinamarca, a través del artículo 1° del Decreto 140 de 2020 la entidad territorial resolvió declarar la calamidad pública en la circunscripción teniendo en cuenta los parámetros establecidos en la Ley 1523 de 2012, medida que se adoptó con anterioridad a la declaratoria del estado de emergencia económico, social y ecológico de 17 de marzo de 2020.

En este caso si se analiza con detenimiento el acápite de antecedentes del acto objeto de control expuesto líneas atrás, se observa que el 26 de marzo de 2020 el gobernador de Cundinamarca suspendió términos de las actuaciones administrativas del departamento de Cundinamarca y los términos con que cuentan los ciudadanos para interponer los recursos de reposición, apelación, reconsideración o los demás que haya lugar, esto con el fin de atender la calamidad pública en el departamento de Cundinamarca, generada por la pandemia del Coronavirus-COVID 19. En esos mismos términos el 26 de marzo de 2020 la gerente de la Empresa Inmobiliaria expidió la Resolución 096 «*POR MEDIO DE LA CUAL SE DECRETA LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS DE COMPETENCIA DE LA EMPRESA INMOBILIARIA Y DE SERVICIOS LOGISTICOS DE CUNDINAMARCA COMO CONSECUENCIA DE LA EMERGENCIA SANITARIA A CAUSA DEL COVID - 19*».

Es decir, se tiene que la Resolución 096 de 26 de marzo de 2020, se profirió bajo la procedencia del Decreto Departamental 164 de 2020 por medio del cual se ordena la suspensión de términos de las actuaciones administrativas en el departamento de Cundinamarca y la Ley 1523 de 2012, con el fin de evitar la propagación del Covid-19, es decir, que se expide bajo la óptica del estado de excepción, y bajo los presupuestos definidos por las leyes ordinarias y departamentales que dieron competencia a los gobernadores y alcaldes para declarar la calamidad pública y permite suspender términos en las actuaciones administrativas, como se puede observar en la motivación de dicha resolución.

En este caso si se analiza con detenimiento el acápite de antecedentes del acto objeto de control expuesto líneas atrás, se observa que mediante Decreto 164 del 26 de marzo de 2020 el gobernador de Cundinamarca suspendió términos de las actuaciones administrativas del departamento de Cundinamarca y los términos con que cuentan los ciudadanos para interponer los recursos de reposición, apelación, reconsideración o los demás que haya lugar, se fundamentó en normas ordinarias, esto con el fin de atender la calamidad pública en el departamento de Cundinamarca, generada por la pandemia del Coronavirus-Covid-19. En esos mismos términos el 26 de marzo de 2020 la gerente de la Empresa Inmobiliaria expidió la Resolución 096 de 2020, donde decretó la suspensión de términos en la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca.

Lo anterior guarda especial relevancia si se atiende que para la fecha de expedición del acto estudiado, esto es, el 26 de marzo de 2020, el gobernador de Cundinamarca habían declarado en su ente territorial la situación de calamidad pública motivados entre otros en la Ley 1523 de 2012 *«Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones»*, normativa esta última que en sus artículos 57, 58 y 59 dispuso:

*«ARTÍCULO 57. Los gobernadores y alcaldes, previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, podrán declararla situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción. Las declaratorias de h <sic> situación de calamidad pública se producirán y aplicarán, en lo pertinente, de conformidad con las reglas de la declaratoria de la situación de desastre.*

*ARTÍCULO 58. CALAMIDAD PÚBLICA. Para los efectos de la presente ley, se entiende por calamidad pública, el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al distrito, municipio, o departamento ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción.*

*ARTÍCULO 59. CRITERIOS PARA LA DECLARATORIA DE DESASTRE Y CALAMIDAD PÚBLICA. La autoridad política que declare la situación de desastre o calamidad, según sea el caso, tendrá en consideración los siguientes criterios:*

*1. Los bienes jurídicos de las personas en peligro o que han sufrido daños. Entre los bienes jurídicos protegidos se cuentan la vida, la integridad personal, la subsistencia digna, la salud, la vivienda, la familia, los bienes patrimoniales esenciales y los derechos fundamentales económicos y sociales de las personas.*

*2. Los bienes jurídicos de la colectividad y las instituciones en peligro o que han sufrido daños.*

*Entre los bienes jurídicos así protegidos se cuentan el orden público material, social, económico y ambiental, la vigencia de las instituciones, políticas y administrativas, la prestación de los servicios públicos esenciales, la integridad de las redes vitales y la infraestructura básica.*

*3. El dinamismo de la emergencia para desestabilizar el equilibrio existente y para generar nuevos riesgos y desastres.*

*4. La tendencia de la emergencia a modificarse, agravarse, reproducirse en otros territorios y poblaciones o a perpetuarse.*

*5. La capacidad o incapacidad de las autoridades de cada orden para afrontar las condiciones de la emergencia.*

*6. El elemento temporal que agregue premura y urgencia a la necesidad de respuesta.*

*7. La inminencia de desastre o calamidad pública con el debido sustento fáctico.»*

El anterior recuento resulta interesante, por cuanto de ello se desprende que la declaratoria de calamidad pública desde un principio estuvo sentada en la normatividad ordinaria y la competencia que se otorga a los gobernadores y alcaldes para actuar dentro de la figura declarada.

La gerente de la Empresa Inmobiliaria acudió a la declaración de calamidad pública regulada en la Ley 1523 de 2012, para proceder a la suspensión de términos en las actuaciones administrativas en la entidad y que también en el Decreto Departamental 164 de 2020, normatividad que es distinta a la que se expide con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica que consagra el artículo 215 de la Constitución Política, contenida en los Decretos Legislativos 417 y 457 de 2020.

Es decir, que, pese a que la Resolución 096 de 26 de marzo de 2020 hizo referencia al Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, no desarrolló las facultades otorgadas por este acto administrativo. Ello dado que el Decreto 417 de 2020 habla del Gobierno Nacional y no de las entidades territoriales que fueron las que expidieron los decretos mediante los cuales se suspendieron los términos de todas las actuaciones administrativas en el departamento de Cundinamarca desde el 26 de marzo hasta el 13 de abril de 2020, determinación que se fundamentó en el artículo 205 de la Constitución Política que consagra las atribuciones del gobernador.

Es así como se afirma que la suspensión de términos ordenada por la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca con relación a sus actuaciones administrativas, recurso, procesos disciplinarios, resolución de peticiones, entre otros, desde el 26 de marzo al 13 de abril de 2020, en esencia se fundamentó en la misma normativa en que se fundamentaron los párrafos precedentes del Decreto Departamental 164 de 26 de marzo de 2020, decisión que fue apoyada por la Ley 1523 de 2012 que regula este asunto basado en la autonomía y facultades territoriales.

En ese orden, no fueron los Decretos 417 y 457 de 2020 la causa de la suspensión de términos que decretó el acto administrativo que se estudia, sino que este emanó de la normativa general que regla la calamidad pública, es decir la Ley 1523 de 2012, y en los decretos departamentales que, se profirieron de acuerdo a la facultad otorgada al gobernador, de suspender los términos de las actuaciones administrativas en el departamento.

#### **d) El control inmediato de legalidad sobre los actos de las autoridades territoriales.**

Frente a este punto en concreto, es pertinente indicar que el artículo 20 de la ley 137 de 1994 señala 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 emanaren de autoridades nacionales».*

*Con idéntica redacción el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 indica.*

*«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»*

Para efectos del control inmediato de legalidad, corresponde a los tribunales el estudio tanto la norma estatutaria, como la ordinaria, en **los lugares donde se expidan si se trata de entidades territoriales**. Una primera interpretación implicaría, que solo se ejerce sobre los actos que expidan los departamentos, los municipios, los distritos, los territorios indígenas, y eventualmente, las regiones y las provincias cuando se creen de acuerdo con la Ley Orgánica

de Ordenamiento Territorial (LOOT); ya que estas son las que se enuncian en el artículo 286 de la Carta Política; excluyendo de este control, los actos generales que expidan las entidades del sector central o descentralizado que hacen parte de los entes territoriales. Mientras que una segunda postura, indicaría que el control se puede ejercer sobre la totalidad de los actos generales, ya sean dictados por la entidad territorial o por las entidades que integran su estructura.

Para despejar el interrogante, se hace necesario indicar que, tanto en el orden nacional como en el orden territorial, la Constitución ha establecido un marco jurídico que indica cómo está organizado el Estado en sus distintos niveles y las funciones que cumple. Todo esto en virtud de lo contemplado en el artículo 1° de la Constitución Política de Colombia, en el cual estableció que *«Colombia es un Estado social de derecho organizado en forma de república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales»*

**Frente a la organización del poder ejecutivo**, la Constitución Política establece en el artículo 115 que el que el Gobierno Nacional está integrado por el presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamento administrativo, Así mismo, el artículo 209 de la misma norma, establece que la función administrativa está al servicio del interés general la cual se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración administrativa, en otras palabras, debemos tener en cuenta que cuando la Carta habla del interés general, no es cosa distinta que garantizar el cumplimiento de los fines esenciales contemplados en la misma norma.

Ahora bien, para efectos de asegurar el cumplimiento de las funciones administrativas, la misma Constitución ha establecido los parámetros para organizar el Estado en el orden nacional y territorial, es así, como en su artículo 150 numeral 7° señaló que corresponde al Congreso de la República mediante ley *«determinar la estructura de la administración pública del orden nacional»*<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> «Artículo 150 – numeral 7° «Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales dentro de un régimen de autonomía; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del estado y sociedades de economía mixta»

En ese mismo sentido, en el régimen territorial consagra que a las asambleas departamentales les corresponde determinar la estructura de la administración en el orden departamental<sup>17</sup>, mientras que en el orden municipal y distrital la competencia le corresponde ejercerla a los concejos.

Como corolario de lo anterior el Congreso de la República expidió la Ley 489 de 1998 «*Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*», que tiene su ámbito de aplicación sobre las reglas relativas a los principios propios de la función administrativa (delegación y desconcentración) y a las entidades territoriales (centralizadas y descentralizadas), tal como lo establece en el párrafo del artículo 2°<sup>18</sup>.

Como queda claro, las reglas para el ejercicio de la función administrativa, están establecidas en la Constitución y la ley, y dichas disposiciones no determinaron un régimen diferencial frente al régimen jurídico establecido para las entidades del orden nacional y las del orden territorial, más allá del que corresponde al ejercicio de la autonomía. Razón por la cual, no existe justificación alguna para que los actos expedidos por las entidades centralizadas o descentralizadas que integran la entidad territorial, queden exceptos del control inmediato de legalidad, respecto de la expedición de sus actos administrativos de carácter general.

En ese orden de ideas, no es de recibo aceptar, que el control inmediato de legalidad solo se puede ejercer respecto de los actos de los gobernadores y alcaldes, y **excepcionalmente** respecto de los actos de las asambleas departamentales y concejos municipales, si estos los expidieran, lo cual no es razonable por cuanto, las entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios): i) gozan de autonomía dentro de los límites de la Constitución y la ley, de conformidad con los artículos 1° y 287 de la C. P.; ii) tienen la facultad de determinar su

---

17 Artículo 300 – numeral 7. «Determinar la estructura de la Administración Departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo; crear los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del departamento y autorizar la formación de sociedades de economía mixta»

18 «**PARÁGRAFO.** Las reglas relativas a los principios propios de la función administrativa, sobre delegación y desconcentración, características y régimen de las entidades descentralizadas, racionalización administrativa, desarrollo administrativo, participación y control interno de la Administración Pública se aplicarán, en lo pertinente, a las entidades territoriales, sin perjuicio de la autonomía que les es propia de acuerdo con la Constitución Política».

estructura administrativa, mediante la cual pueden crear, suprimir o fusionar entidades del sector central y descentralizado, tal como lo indican los artículos 300 y 313 de la C. P, la que es similar a la estructura de la administración pública en el orden nacional en los términos de la ley 489 de 1998; iii) gozan del mismo régimen de privilegios y prerrogativas que se les otorgan a la nación; iv) están sometidas a la totalidad de las normas de derecho público igual que las entidades de orden nacional, v) están sometidas a un control administrativo o de tutela ejercido desde el nivel central; vi) están amparadas en la Constitución la LOOT que tiene prevalencia sobre las demás leyes; vii) no aceptar el control inmediato de legalidad aplicaría darles un tratamiento de desigualdad frente a las entidades del orden nacional e implicaría darle un privilegio de inmunidad frente a sus actos que ni la Constitución ni la ley les ha otorgado; viii) las entidades del sector central y descentralizado del orden territorial no son entidades inferiores, a las entidades del orden nacional; ix) las entidades del orden central y descentralizado cumplen funciones administrativas y prestan servicios públicos igual que las entidades del orden nacional; x) estas entidades al proferir sus actos administrativos con fundamento en los estados de excepción, pueden desconocer el ordenamiento jurídico y afectar de manera inminente los derechos de los ciudadanos; xi) los actos administrativos expedidos por estas entidades, pueden afectar de manera grave el patrimonio público; xii) la desconcentración, la delegación, y particularmente la descentralización, no pueden ser mecanismos que se hayan creado para evadir el control judicial de sus actos administrativos.

Por otra parte se podría indicar que el decreto del gobernador referido a la suspensión de términos se aplicaría de manera directa a las entidades descentralizadas, sin necesidad de que estas tuvieran que producir un acto administrativo para tal fin, no obstante, la situación no ocurre así por cuanto la misma ley dispone que si bien es cierto estas entidades, están sometidas a un control administrativo o de tutela por parte del sector central, también lo es, que expresamente la misma ley establece que sin perjuicio de las normas orgánicas de presupuesto, dicho control, no comprende la autorización o aprobación de los actos que corresponde.

En otras palabras, los gobernadores y alcaldes, como jefes de la administración seccional, solo tienen las facultades de nombrar y remover sus funcionarios, ejercer las potestades de orientación e instrucción respecto las entidades bajo su dependencia, y coordinar la acción administrativa de acuerdo con los parámetros establecidos en la Constitución y la ley. Ante lo cual es claro, que los actos administrativos expedidos por las entidades descentralizadas,



están amparados bajo el principio de autonomía administrativa propio de las personas jurídicas de derecho público.

*iv)* **En ese orden la Sala Concluye.**

El acto administrativo objeto de control de legalidad, es la Resolución 096 de 26 de marzo de 2020 «*POR MEDIO DE LA CUAL SE DECRETA LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS DE COMPETENCIA DE LA EMPRESA INMOBILIARIA Y DE SERVICIOS LOGISTICOS DE CUNDINAMARCA COMO CONSECUENCIA DE LA EMERGENCIA SANITARIA A CAUSA DEL COVID – 19*», proferido por la gerente de la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca.

La gerente de la Empresa Inmobiliaria acudió a la declaración de calamidad pública regulada en la Ley 1523 de 2012, para proceder a la suspensión de términos en las actuaciones administrativas en la entidad y también en el Decreto Departamental 164 de 2020, normatividad que es distinta a la que se expide con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica que consagra el artículo 215 de la Constitución Política, contenida en los Decretos Legislativos 417 y 457 de 2020.

Es decir, que, pese a que la Resolución 096 de 26 de marzo de 2020 hizo referencia al Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, no desarrolló las facultades otorgadas por este acto administrativo. Ello dado que el Decreto 417 de 2020 habla del Gobierno Nacional y no de las entidades territoriales que fueron las que expidieron los decretos mediante los cuales se suspendieron los términos de todas las actuaciones administrativas en el departamento de Cundinamarca desde el 26 de marzo hasta el 13 de abril de 2020, determinación que se fundamentó en el artículo 205 de la Constitución Política que consagra las atribuciones del gobernador.

Es así como se afirma que la suspensión de términos ordenada por la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca con relación a sus actuaciones administrativas, recurso, procesos disciplinarios, resolución de peticiones, entre otros, desde el 26 de marzo al 13 de abril de 2020, en esencia se fundamentó en la misma normativa en que se fundamentaron los párrafos precedentes del Decreto Departamental 164 de 26 de marzo de 2020, decisión que fue apoyada por la Ley 1523 de 2012 que regula este asunto basado en la autonomía y facultades territoriales.

En ese orden, no fueron los Decretos 417 y 457 de 2020 la causa de la suspensión de términos que decretó el acto administrativo que se estudia, sino que este emanó de la normativa general que regla la calamidad pública, es decir la Ley 1523 de 2012, y en los decretos departamentales que, se profirieron de acuerdo a la facultad otorgada al gobernador, de suspender los términos de las actuaciones administrativas en el departamento.

Dicho en otras palabras, como el ente territorial acudió a los mecanismos ordinarios existentes en el ordenamiento jurídico para afrontar la crisis provocada por la pandemia del Covid-19, como lo es la calamidad pública, y no a los mecanismos de excepcionalidad constitucional consagrado en este caso en el artículo 215 de la Constitución Política, se tiene que el acto examinado no es susceptible de ser examinado bajo la óptica del medio de control automático de legalidad, sino a través de los medios de nulidad simple o nulidad y restablecimiento del derecho por ser actos emanados de la administración pública.

Por otro lado, aunque en providencia del 13 de abril de 2020 se avocó conocimiento del trámite relacionado con el control inmediato de legalidad de la Resolución 096 de 26 de marzo de 2020, debe indicarse que para ese momento se entendía que la gerente de la Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca, había decretado la suspensión de términos administrativos en esa entidad fundada en el estado de excepción que se encontraba vigente para la fecha de expedición del acto, ello habida cuenta de que en el mismo, se relacionó el Decreto Legislativo 417 de 2020 que declaró el estado de emergencia y se motivó en la necesidad de contener, prevenir, atender y mitigar los efectos de la pandemia Covid-19.

Así pues, es viable decir que en principio se entendiera que se trataba de un acto administrativo que desarrollaba un estado de excepción, ya que se daban todos los supuestos formales a simple vista. Además, si se tiene en cuenta la reciente postura del Consejo de Estado<sup>19</sup> frente a la tutela judicial efectiva y la necesidad de ampliar el espectro de los actos susceptibles de tener control inmediato de legalidad, era dable concluir que en aspectos tan puntuales como la suspensión de términos administrativos con ocasión de la pandemia Covid-19 debía avocarse el conocimiento del acto pese a observarse que se citaban normas ordinarias.

---

<sup>19</sup> Consejo de Estado, consejero ponente: Dr. William Hernández Gómez, auto del veintiuno (21) de abril de dos mil veinte (2020); referencia: control inmediato de legalidad; radicación: 11001-03-15-000-2020-01158-00

Sin embargo, no puede perderse de vista que el momento en el cual se concreta el estudio de legalidad de un acto administrativo sometido al control inmediato de legalidad es la sentencia, instante en el cual se desarrolla por completo el principio de integralidad del acto y se analiza cada uno de sus presupuestos tanto formales como materiales, y es justo allí donde en este caso se vislumbra que el verdadero fin perseguido con la Resolución 096 de 2020 fue atender la calamidad pública bajo normativa ordinaria y no el estado de emergencia con normas excepcionales.

En consideración a todos los argumentos expuestos, esta Sala arriba a la conclusión de que la Resolución 096 de 26 de marzo de 2020 «*POR MEDIO DE LA CUAL SE DECRETA LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS DE COMPETENCIA DE LA EMPRESA INMOBILIARIA Y DE SERVICIOS LOGISTICOS DE CUNDINAMARCA COMO CONSECUENCIA DE LA EMERGENCIA SANITARIA A CAUSA DEL COVID - 19*», citó el Decreto Legislativo 417 de 16 de marzo de 2020, pero no lo desarrolló, sino que acudió a la declaración de calamidad pública regulada en la Ley 1523 de 2012, la cual es distinta a la normativa que se expide con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica que consagra el artículo 215 de la Constitución Política, contenida en los Decretos Legislativos 417 y 457 de 2020. Así las cosas, no es viable emitir un juicio de legalidad sobre el decreto objeto de examen, toda vez que, este no es el medio de control susceptible de conocimiento por parte de esta jurisdicción, sino el de nulidad simple o nulidad y restablecimiento del derecho.

Finalmente, atendiendo lo acordado en sesión del 31 de marzo de 2020 de Sala Plena, la presente providencia será firmada únicamente por el magistrado ponente y la señora presidenta de la corporación judicial; bajo el entendido que el acta de sala plena correspondiente certifica los aspectos relacionados con la votación y demás situaciones judiciales.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, administrando justicia en nombre de la República de Colombia,

## RESUELVE

**Primero: Declarar** que la Resolución 096 de 26 de marzo de 2020 «*POR MEDIO DE LA CUAL SE DECRETA LA SUSPENSIÓN DE TÉRMINOS DE LAS ACTUACIONES ADMINISTRATIVAS DE COMPETENCIA DE LA EMPRESA INMOBILIARIA Y DE SERVICIOS LOGISTICOS DE CUNDINAMARCA COMO CONSECUENCIA DE LA EMERGENCIA SANITARIA A CAUSA DEL COVID - 19*», **no** es susceptible del control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, conforme a las razones expuestas.

**Segundo: Ordenar** a la Secretaría de la Sección Segunda, Subsección «B» de esta Corporación Judicial, **notificar** a la gerente, o a quien haga sus veces, de la Empresa Inmobiliaria y de Servicios Logísticos de Cundinamarca, el contenido de esta providencia.

**Tercero: Publicar** esta providencia en la página web [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co).

**Notifíquese, publíquese y cúmplase.**



Luis Gilberto Ortega Ortégón

**Magistrado ponente**



Amparo Navarro López

**Presidenta Tribunal**

mch