



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

Bogotá D. C., veintinueve (29) de enero de dos mil veintiuno (2021)

**MAGISTRADA PONENTE:** Doctora AMPARO NAVARRO LÓPEZ

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD (Art. 136 L. 1437/11)</b>
<b>EXPEDIENTE:</b>	<b>25000-23-15-000-2021-00033-00</b>
<b>AUTORIDAD QUE REMITE:</b>	<b>ALCALDIA MUNICIPAL DE BOJACA (CUNDINAMARCA)</b>
<b>ACTO ADMINISTRATIVO:</b>	<b>DECRETO 092 DEL 20 DE NOVIEMBRE DE 2020</b>

### I. ANTECEDENTES

En el presente asunto, se observa que al correo electrónico de la Secretaría General de esta Corporación se allegó por parte de la Alcaldía Municipal de Bojacá (Cundinamarca), el acto administrativo Decreto No. 092 del 20 de Noviembre de 2020 *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONAN RECURSOS AL PRESUPUESTO GENERAL DE RENTAS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE BOJACA, CUNDINAMARCA PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1º ENERO AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020”* con el fin de que sobre él mismo se realice el Control Inmediato de Legalidad a que hacen referencia los artículos 20, de la Ley Estatutaria 137 de 1994, y 136 de la Ley 1437 de 2011.

Encontrándose pendiente el trámite de la referencia para proveer sobre su posibilidad de ser avocado, se procede a resolver aquello previa las siguientes:

### II. CONSIDERACIONES

#### 1. Competencia

De acuerdo a lo dispuesto en los artículos 151, numeral 14, y 185, numeral 1º, de la Ley 1437 de 2011, este Tribunal es competente para estudiar el presente asunto.

#### 2. Caso concreto

Encontrándose el proceso para decidir si los actos administrativos enviados por la autoridad Municipal obedecen a aquellos sobre los cuales el Legislador Estatutario precisó que estaban bajo el control automático de legalidad, se torna necesario acudir

a los contenidos legales que han desarrollado la materia, para contrastarlos a la luz del escenario de público conocimiento que, al día de hoy, afronta el país.

La propagación del nuevo coronavirus COVID-19 es un problema de orden mundial que aqueja a varias naciones a lo largo del planeta. La gravedad del asunto ha sido de tal magnitud que, en el panorama internacional, la Organización Mundial de la Salud (OMS), el pasado 11 de marzo de 2020, calificó al virus como una pandemia.

Aquello generó, en el plano nacional, que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declarara la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, donde a su vez se ordenó a los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del virus COVID-19.

Con la finalidad de poder afrontar eficientemente situaciones tan excepcionales, como las que hoy enfrenta Colombia, que amenacen el orden económico, social y ecológico de la nación, el Constituyente primario estableció una herramienta para sortear estas perturbaciones por vía del artículo 215 de la Constitución Política,<sup>1</sup> otorgándole facultad al Presidente, con la firma de todos sus ministros, para declarar lo que se conoce como Estado de Emergencia.

Precisamente fue en atención a lo anterior que el Presidente de la República, el 17 de marzo de 2020 profirió el Decreto Nacional No. 417, declarativo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario; de igual manera el Gobierno Nacional expidió el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, mediante el cual se declara nuevamente un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y por un término de 30 días calendario, con el fin de enfrentar la pandemia del coronavirus covid-19.

A su turno, tenemos que el Legislador Estatutario reguló los escenarios excepcionales por medio de la Ley 137 de 1994, estableciendo, en el artículo 20<sup>2</sup>, la figura denominada Control de Legalidad, como un mecanismo que será ejercido de forma

---

<sup>1</sup>Cuando las mismas provengan de hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la constitución política, tal y como lo reza la constitución política, que al respecto refiere:

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 períodos 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.

automática por el contencioso administrativo para evaluar las medidas de carácter general dictadas bajo la función administrativa y como desarrollo de los Decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción.

De igual manera, la Ley 1437 de 2011 ha replicado esa figura que se encuentra en la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, y por tal razón es factible apreciar que en el artículo 136 del CPACA<sup>3</sup> se encuentra previsto el medio de control denominado Control Inmediato de Legalidad, en donde se establecen las mismas apreciaciones de su aplicabilidad que en su momento se efectuaron con la Ley 137 de 1994.

Paralelamente, el procedimiento de esta acción ha sido regulado en la ya mencionada Ley 1437 de 2011, por intermedio del artículo 185, que establece, entre otras cosas, que el conocimiento de estas materias se activará con la remisión de los actos administrativos a los que refiere el artículo 136 ibídem o en su defecto, de aquello no realizarse, se aprehenderá de oficio. Además, podrá intervenir cualquier ciudadano por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto e igualmente se harán partícipes del proceso entidades públicas y privadas, así como expertos, al igual que el Ministerio Público para que rindan concepto respecto de la actuación adelantada.<sup>4</sup>

Con todo lo anterior, puede advertirse que el Constituyente Primario brindó al Ejecutivo una herramienta por vía del artículo 215 de la Constitución Política para sortear perturbaciones tales como la que está siendo ocasionada por el nuevo coronavirus COVID-19, donde a su vez aquella herramienta encuentra una revisión a su ejercicio por intermedio de lo que se conoce como Control Inmediato de Legalidad, mecanismo que yace descrito tanto en la Ley Estatutaria 137 de 1994, como en el

---

<sup>3</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>4</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.

Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-Ley 1437 de 2011-, y que por demás se sujeta a unos preceptos especiales y específicos.

Así mismo es preciso mencionar que, la Sala Plena Extraordinaria virtual de esta Corporación llevada a cabo en fecha del 30 de marzo de 2020, se decidió, que cuando un Decreto, aclaraba y/o modificaba uno anterior, se remitiría la actuación al Despacho que, por reparto le hubiere correspondido el del acto administrativo inicial y/o principal.

En lo que respecta a los actos administrativos recibidos por esta Corporación para realizar el Control Inmediato de Legalidad, se tiene que, una vez verificado el contenido del decreto No 092 del 20 de Noviembre de 2020, proferido por el Alcalde Municipal de Bojacá (Cundinamarca), se observa que el acto no se expidió en el interregno temporal del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Presidente de la República por intermedio del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, ni aun dentro de la vigencia temporal del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado por el Presidente de la República por intermedio del Decreto 637 del 06 de mayo de 2020; motivo por el cual de forma prematura es viable disponer, que aquél no se encuentra dentro de los presupuestos del artículo 20 de la Ley 137/94 y art. 136 de la Ley 1437/11.

Se debe precisar que no todos los actos que se expidan con posterioridad o dentro de la temporalidad del Decreto 417 de 2020 y del Decreto 637 de 2020; automáticamente serán materia del control que trata el artículo 136 del CPACA, pues para que aquello se produzca es necesario apreciar que el acto administrativo sometido a estudio haya nacido a la vida jurídica como un desarrollo o reglamentación de algún Decreto legislativo expedido con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

De igual manera es preciso mencionar, que el acto objeto de revisión no tiene como sustento el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, ni el Decreto 637 de 2020; por lo cual el presente acto se profirió fuera del interregno temporal al estado de excepción; motivo por el cual, al no proferirse dentro de un estado jurídico de anormalidad en sus funciones, como tampoco dentro de un marco excepcional o extraordinario y se realiza por fuera de la temporalidad establecida de treinta (30) días estipulados en el citado Decreto 417, así como en la vigencia establecida de treinta (30) días estipulado en el Decreto 637 de 2020; el cual es su fundamento génesis para promover las medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

En este orden de ideas, como quiera que el primer presupuesto de temporalidad no está superado, no queriendo decir que de forma automática todos los actos proferidos dentro de este interregno estén llamados a control inmediato de legalidad, puesto que, se advierte además que; El Decreto No. 092 del 20 de Noviembre de 2020, dictado por el Alcalde Municipal de Bojacá (Cundinamarca), no es una disposición adoptada con sustento en las condiciones nacionales y mundiales evidenciadas por el brote del nuevo coronavirus COVID-19, puesto que se trata de adicionar recursos al presupuesto general de rentas y gastos del municipio para vigencia fiscal 2020, con la finalidad de cofinanciar proyectos que integran su plan de desarrollo municipal bajo las facultades ordinarias, sin que las mismas impliquen una actuación excepcional que condicione su aplicación con ocasión a los actos de emergencia sanitaria o que su facultad este soporta en tales excepciones, pues la adición, la hace bajo las facultades ordinarias ya definidas en el Acuerdo municipal 036 del 25 de noviembre de 2019 y Decreto 106 del 12 de diciembre de 2019.

A su término si se observa lo Decretado por las disposiciones acá analizadas es factible evidenciar lo siguiente:

**“DECRETO No. 092 - 2020  
(20 DE NOVIEMBRE DE 2020)**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE ADICIONAN RECURSOS AL  
PRESUPUESTO GENERAL DE RENTAS Y GASTOS DEL MUNICIPIO DE  
BOJACA, CUNDINAMARCA PARA LA VIGENCIA FISCAL DEL 1° ENERO  
AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020”**

(...)

**DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** *CREASE, INCORPORESE Y ADICIÓNENSE.* Los ingresos del presupuesto general de Rentas e Ingresos del Municipio de Bojacá, Cundinamarca para la vigencia Fiscal de 2020 la suma de **MIL DOSCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS M/CTE. (\$1.250.000.000).** de acuerdo con el siguiente detalle:

Artículo	Fuente	Descripción	Valor
1		PRESUPUESTO DE RENTAS	1.250.000,00
12		INGRESO DE CAPITAL	1.250.000,00
1205		COFINANCIACION CONVENIOS	1.250.000,00
120501		CONVENIOS NACIONALES	1.250.000,00
12050104		SECTOR DEPORTE Y RECREACIÓN	1.250.000,00
12050104	67 (Recursos de convenios)	Convenio Interadministrativo No. 1307-2020 "Cuyo Objeto Aunar Esfuerzos Técnicos, Administrativos y financieros entre las partes para promover la convivencia ciudadana, a través de la ejecución de un Proyecto Sacúdete al parque tipo 1 en el Municipio de Bojacá Cundinamarca.	1.250.000,00

**ARTÍCULO SEGUNDO: CREASE, INCORPORESE Y ADICIÓNENSE.** Los Gastos del presupuesto general de Gastos e inversiones del Municipio de Bojacá, Cundinamarca para la vigencia fiscal de 2020 la suma de MIL DOSCIENTOS CINCUENTA MILLONES DE PESOS M/CTE. (\$1.250.000.000).; de acuerdo con el siguiente detalle:

Artículo	Fuente	Descripción	Valor
2		PRESUPUESTO DE GASTOS	1.250.000,00
23		INVERSION-EL PROGRESO DE BOJACA NUESTRO COMPROMISO	1.250.000,00
2304		SECTOR DEPORTE Y RECREACIÓN	1.250.000,00
230401		PROGRAMA: CREEMOS EN EL DEPORTE Y LA RECREACIÓN COMO HÁBITOS QUE GENERAN CAMBIO Y CALIDAD DE VIDA, JUNTOS COMO UNA SOLA FAMILIA.	1.250.000,00
23040110	67 (Recursos de convenios)	Convenio Interadministrativo No. 1307-2020 "Cuyo Objeto Aunar Esfuerzos Técnicos, Administrativos y financieros entre las partes para promover la convivencia ciudadana, a través de la ejecución de un Proyecto Sacúdete al parque tipo 1 en el Municipio de Bojacá Cundinamarca.	1.250.000,00

**ARTÍCULO TERCERO: VIGENCIA.** El presente Decreto rige a partir de la fecha de expedición.”

Por ende, como quiera que el acto administrativo que se somete a conocimiento para determinar si son sujetos del Control Inmediato de Legalidad no se encuadra dentro de los presupuestos normativos y test de procedibilidad al que la Sala Plena de esta corporación ha hecho mención en los argumentos para declarar procedente el estudio

y análisis dentro del medio de control y que ameriten la intervención automática del Juez contencioso bajo la acción establecida en los artículos 20, de la Ley 137 de 1994, y 136, de la Ley 1437 de 2011, no se procederá a realizar su estudio con ocasión de este específico escenario.

Con todo, cabe resaltar que la improcedencia del Control Inmediato de Legalidad (que es automático e integral) sobre este Decreto no comporta el carácter de cosa juzgada de la presente decisión, pues no se predicán los efectos procesales de dicha figura en cuanto a su inmutabilidad, vinculación y definición, y por tanto será pasible de control judicial ante esta Jurisdicción, conforme a los otros medios de control, conforme la aplicación del procedimiento regulado en el Título III –Medios de Control- de la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes, de modo que cuando se excedan o abusen de las medidas policivas so pretexto de la emergencia sanitaria sin haberse realizado de manera concordante (formal o materialmente) con el estado de excepción debe acudir a los controles ordinarios.

Por las razones anteriormente puestas de presente, no se avocará conocimiento en el asunto de la referencia.

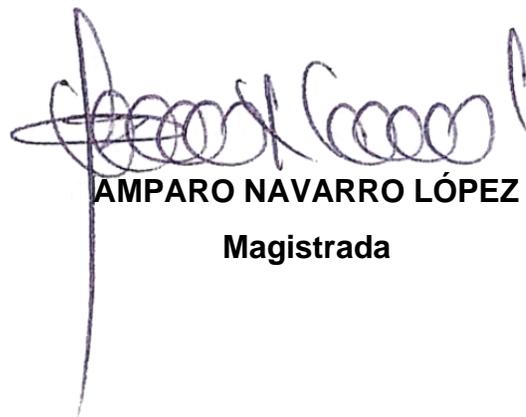
En mérito de lo expuesto,

#### **RESUELVE:**

- 1. NO AVOCAR** conocimiento respecto al Decreto No 092 del 20 de noviembre de 2020 proferido por el Señor Alcalde del Municipio de Bojacá (Cundinamarca), para efectuar el Control Inmediato de Legalidad previsto en los artículos 20, de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.
- 2.** La presente decisión **no hace tránsito a cosa juzgada**, lo que significa que contra el Decreto No. 092 del 20 de Noviembre de 2020 proferido por el Señor Alcalde del Municipio de Bojacá (Cundinamarca), procederán los medios de control pertinentes establecidos en la Ley 1437 de 2011 y las demás normas concordantes.
- 3. NOTIFICAR** esta decisión al Alcalde del Municipio de Bojacá (Cundinamarca), a través de la Secretaría de la Sección y por el medio más expedito y eficiente, considerando el buzón de notificaciones judiciales previsto por la autoridad municipal ([gobierno@bojaca-cundinamarca.gov.co](mailto:gobierno@bojaca-cundinamarca.gov.co) y [contactenos@bojaca-cundinamarca.gov.co](mailto:contactenos@bojaca-cundinamarca.gov.co) ) quien a su vez deberá realizar una publicación informativa de la presente decisión, a través de su página web oficial asignada.

4. **NOTIFICAR** en forma personal esta providencia al MINISTERIO PÚBLICO mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, de conformidad con el art. 199 del CPACA modificado por el art. 612 del C.G. del P., a la dirección electrónica [namartinez@procuraduria.gov.co](mailto:namartinez@procuraduria.gov.co), perteneciente al Procurador Judicial 139 Delegado para Asuntos Administrativos asignado al Despacho.
5. Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

**COMUNIQUESE, PUBLIQUESE Y CUMPLASE**



**AMPARO NAVARRO LÓPEZ**  
Magistrada