

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JUDICIAL

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA**

Magistrado Ponente: **LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO**

Bogotá, D.C., trece (13) de abril de dos mil veinte (2020)

**EXPEDIENTE N.º** 250002315000202000699-00  
**NATURALEZA DEL ASUNTO:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**OBJETO DE CONTROL:** DECRETO 031 DE 2020  
**ENTIDAD:** MUNICIPIO DE TABIO

El Despacho Sustanciador procede a determinar si el Decreto n.º 031 del 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del municipio de Tabio – Cundinamarca es susceptible del control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

**ANTECEDENTES**

Por acta individual de reparto del 6 de abril de 2020, se asignó al suscrito Magistrado Sustanciador el conocimiento del control inmediato de legalidad respecto del Decreto n.º 031 de 24 de marzo de 2020, “*Por el cual se convoca a Sesiones Extraordinarias al Concejo Municipal de Tabio*” expedido por el Alcalde de Tabio – Cundinamarca.

**CONSIDERACIONES**

La Constitución Política prevé tres clases de estados de excepción: (i) el estado de guerra exterior, (ii) el estado de conmoción interior y (iii) el estado de emergencia, durante los cuales el ejecutivo puede tomar medidas de carácter legislativo.

Frente a los decretos legislativos del estado de emergencia económica y social, el artículo 215 de la Constitución Nacional dispuso que cuando sobrevengan hechos 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.

Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia, también 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. En consecuencia, los decretos con fuerza de ley tendrán relación directa y específica con el estado de emergencia decretado.

Por mandato del numeral 2 del artículo 214 de la Constitución Política, una ley estatutaria debía regular las facultades del Gobierno durante los estados de excepción, precisar sobre los controles judiciales y las garantías para proteger los derechos, conforme a los tratados internacionales.

En cumplimiento de lo anterior, el Congreso expidió la Ley 137 de 1994<sup>1</sup>, que en el artículo 20 establece el control de legalidad de los decretos en estados de excepción:

*“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.”* (Subrayado fuera de texto).

Esta norma fue desarrollada por el artículo 136<sup>2</sup> de la Ley 1437 de 2011, que indicó que *“si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”*.

De las normas citadas se extrae que el control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar la legalidad de los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, **actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo**<sup>3</sup>.

Por su parte, el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, asignó la competencia en única instancia a los Tribunales Administrativos para conocer del control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general que

---

<sup>1</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia.

<sup>2</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>3</sup> Consejo de Estado. Sentencia de 5 de marzo de 2012. C.P. Dr. Hugo Bastidas Barcenás. Expediente n.º 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA).

sean proferidos por las autoridades departamentales y municipales, en ejercicio de la función administrativa, durante los estados de excepción como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por el Gobierno Nacional.

En ese contexto, el Despacho advierte que el Alcalde del municipio de Tabio expidió el Decreto n.º 031 del 24 de marzo de 2020, en ejercicio de la facultad constitucional ordinaria prevista en el numeral 8 del artículo 315<sup>4</sup> de la Constitución Política reiterada en el numeral 4 del literal a) del artículo 91<sup>5</sup> y el parágrafo 2 del artículo 23<sup>6</sup> de la Ley 136 de 1994<sup>7</sup>, según la cual podrá convocar al Concejo Municipal a sesiones extraordinarias en las que se discutirá únicamente los temas y materias para los que se realiza la convocatoria.

En efecto, el objeto del Decreto n.º 031 del 24 de marzo de 2020 es convocar a sesiones extraordinarias el Concejo de Tabio – Cundinamarca, por los días 24 a 31 de marzo de 2020, con el fin de discutir el Proyecto de Acuerdo No. 001 de 2020 “*Por medio del cual se modifica temporalmente el artículo 66 del Acuerdo 017 del 25 de noviembre de 2015*”, referido a los plazos para pagar el impuesto predial unificado.

Así las cosas, si bien el estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Gobierno Nacional constituye la causa para otorgar la ampliación de los plazos para el pago del impuesto predial unificado propuesta por la administración municipal, lo cierto es que el Decreto objeto de análisis mediante el cual se convoca a sesiones extraordinarias al Concejo Municipal es expedido por el Alcalde de Tabio – Cundinamarca en ejercicio de sus facultades ordinarias, de manera que no se trata de un acto administrativo proferido en ejercicio de la función administrativa durante los estados de excepción que desarrolle los decretos legislativos dictados por el Gobierno Nacional.

---

<sup>4</sup> “ARTÍCULO 315. Son atribuciones del alcalde: (...) 8. Colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre su administración y convocarlo a sesiones extraordinarias, en las que sólo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado (...)” (Subrayado fuera de texto).

<sup>5</sup> “ARTÍCULO 91. FUNCIONES. <Artículo modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Los alcaldes ejercerán las funciones que les asigna la Constitución, la ley, las ordenanzas, los acuerdos y las que le fueren delegadas por el Presidente de la República o gobernador respectivo. Además de las funciones anteriores, los alcaldes tendrán las siguientes:

a) En relación con el Concejo: (...) 4. Colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones; presentarles informes generales sobre su administración en la primera sesión ordinaria de cada año, y convocarlo a sesiones extraordinarias en las que sólo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado. (...)”

<sup>6</sup> “ARTÍCULO 23. PERIODO DE SESIONES. Los concejos de los municipios clasificados en categorías Especial, Primera y Segunda, sesionarán ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio y máximo una vez por día, seis meses al año, en sesiones ordinarias así: (...) PARÁGRAFO 2o. Los alcaldes podrán convocarlos a sesiones extraordinarias en oportunidades diferentes, para que se ocupen exclusivamente de los asuntos que se sometan a su consideración.(...)” (Subrayado fuera de texto).

<sup>7</sup> Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

Conforme a lo anterior, para el Despacho Sustanciador el Decreto n.º 031 de 24 de marzo de 2020 no es susceptible del control inmediato de legalidad dispuesto en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, toda vez que su expedición se realizó en ejercicio de las facultades constitucionales ordinarias del Alcalde<sup>8</sup>, y no como desarrollo de las facultades extraordinarias generadas por el estado de emergencia económica, social y ecológica decretado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto n.º 417 de 17 de marzo de 2020<sup>9</sup>.

En ese sentido, el Despacho considera que no es posible iniciar el trámite del control inmediato de legalidad en única instancia, respecto del Decreto n.º 031 del 24 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde del municipio Tabio, pues este acto administrativo no se enmarca dentro de los supuestos para su procedencia según lo previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, pues se reitera que no fue expedido por las facultades extraordinarias propias del estado de excepción. Lo anterior sin perjuicio que cualquier persona, incluido el Ministerio Público, pueda ejercer contra este la acción de nulidad simple ante esta Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

En tales condiciones, teniendo en cuenta que en el régimen jurídico colombiano las competencias deben estar determinadas directamente por la ley siendo que este contexto jurídico y fáctico del Decreto n.º 031 de 24 de marzo de 2020 no cumple con los presupuestos para iniciar el proceso de control automático de legalidad, el Despacho no avocará conocimiento en el asunto de la referencia y en consecuencia dispone su archivo.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca

#### **RESUELVE:**

**PRIMERO: NO AVOCAR** conocimiento del control inmediato de legalidad del Decreto n.º 031 de 24 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde municipal de Tabio - Cundinamarca, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

---

<sup>8</sup> Constitución Política de Colombia, artículo 315, numeral 8.

<sup>9</sup> Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.

**SEGUNDO: ORDENAR** a la Secretaría de la Sección Cuarta que publique la presente decisión en la plataforma electrónica del Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>10</sup> y en la página web de la Rama Judicial<sup>11</sup>.

**TERCERO:** Notifíquese esta decisión al Procurador II Judicial Administrativo 139 ante esta Corporación, al correo electrónico [namartinez@procuraduria.gov.co](mailto:namartinez@procuraduria.gov.co) y al señor Alcalde del municipio de Tabio, Cundinamarca, al correo [contactenos@tabio-cundinamarca.gov.co](mailto:contactenos@tabio-cundinamarca.gov.co).

**CUARTO:** Una vez ejecutoriada esta providencia, archívese el expediente.

**NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE**

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, loopy initial 'L' followed by 'A', 'R', 'M', and 'M'. The signature is enclosed within a large, hand-drawn oval shape.

**LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO**  
**Magistrado**

---

<sup>10</sup><https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-general-del-tribunal-administrativo-de-cundinamarca/238>.

<sup>11</sup> En la sección denominada "Medidas COVID19".