

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

Bogotá DC, diez (10) de julio de dos mil veinte (2020).

Magistrado Ponente: FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Expediente: No. 25000-23-15-000-2020-01171-00
Medio de control: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Asunto: REVISIÓN DE LA RESOLUCIÓN 137 DE 2020
DE LA ALCALDÍA LOCAL DE PUENTE
ARANDA (DISTRITO CAPITAL)

En este momento del trámite procesal observa el despacho que se presenta una circunstancia que determina la revocatoria del auto admisorio del proceso y la terminación de este por las razones que se exponen a continuación:

I. ANTECEDENTES

1) El alcalde local encargado de Puente Aranda de la ciudad de Bogotá expidió la Resolución número 137 de 21 de abril de 2020 *“por la cual se declara la URGENCIA MANIFIESTA para celebrar la contratación de bienes, servicios y ejecución de obras necesarias para atender la asistencia humanitaria que se ocasiona en la Localidad de Puente Aranda por la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) objeto de Declaración de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el País y de Calamidad Pública en Bogotá D.C.”* (mayúsculas fijas del original).

2) El acto antes mencionado fue remitido por la citada alcaldía local al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para efectos de control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011 (Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo), asunto que por reparto correspondió al magistrado de la referencia.

3) Por auto del 29 de abril del año en curso se asumió la revisión del citado acto administrativo a través del medio de control inmediato de legalidad consagrado en las normas legales ante mencionadas.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Para efectos de la decisión que debe adoptarse en este proceso se desarrolla a continuación el siguiente derrotero: 1) problema jurídico objeto de pronunciamiento, 2) marco jurídico del control inmediato de legalidad, 3) improcedencia en este caso.

1. Problema jurídico objeto de pronunciamiento

En aplicación cabal de la normatividad que regula la materia revisado una vez más el asunto de la referencia en relación con el acto administrativo que ha sido puesto a consideración de este tribunal resulta perentorio precisar y definir si ¿es legalmente procedente en este caso la aplicación del medio de control jurisdiccional denominado “*control inmediato de legalidad*” respecto del Resolución número 137 del 21 de abril de 2020 proferida por el alcalde local (encargado) de Puente Aranda del Distrito Capital?.

2. Marco jurídico del control inmediato de legalidad

Con el fin de instrumentar en debida forma la precisión jurídica sobre la procedencia o no del denominado control inmediato de legalidad respecto de la citada resolución del orden distrital es necesario poner de presente la normatividad que regula dicho medio de control jurisdiccional:

1) La Ley 1437 de 2011, contentiva del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en la Parte Segunda establece la organización de la jurisdicción de lo contencioso administrativo y en esa dirección regula sus funciones jurisdiccional y consultiva.

2) En esa perspectiva el Título III de dicho cuerpo normativo tiene por contenido la consagración y régimen de los denominados “*medios de control jurisdiccional*”, esto es, los instrumentos específicos a través de los cuales se materializa el derecho de acción para provocar u obtener el control del juez contencioso administrativo respecto de los hechos y actos de la administración pública en ejercicio de la función administrativa.

3) Es así entonces como el artículo 136 de dicho cuerpo normativo, concordante literal y sustancialmente con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994¹, prevé y define el contenido y alcance del llamado “*control inmediato de legalidad*” en los siguientes términos:

“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*

¹ Por la cual se reglamentan los estados de excepción.

*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.” (se resalta).

De la norma antes transcrita es expreso y claro que dicho medio de control jurisdiccional es aplicable única y exclusivamente respecto de unos precisos y taxativos actos que cumplan con los siguientes requisitos o condiciones:

- a) Debe tratarse de *actos jurídicos estatales de contenido general o abstracto*, es decir están excluidos los de carácter particular o concreto.
- b) Los actos deben tener la naturaleza jurídica de *actos administrativos*, esto es, haber sido proferidos específicamente en ejercicio de *función administrativa*.
- c) Adicionalmente, de modo puntual y necesario o perentorio se requiere que tales actos ***hayan sido expedidos en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los denominados estados de excepción***, huelga decir, los previstos en los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, denominados, en su orden, (i) estado de guerra exterior, (ii) estado de conmoción interior y, (iii) *estado de emergencia económica, social y ecológica*.
- 4) La competencia para conocer de dicho medio control jurisdiccional y por tanto para decidir la legalidad o no de los actos administrativos sujetos a dicho tipo de control está asignada así: (i) al Consejo de Estado, si se trata de actos expedidos por autoridades del orden nacional y, (ii) a los Tribunales Administrativos -según el lugar donde se expidan-, si son dictados por

autoridades del orden territorial de conformidad con las reglas de asignación de competencias contenidas, respectivamente, en los artículos 149 numerales 1 y 14, y 151 numeral 14 de la misma Ley 1437 de 2011, cuyos procesos por determinación del legislador son de única instancia.

Por lo tanto, en tratándose particularmente de actos administrativos emanados de autoridades territoriales como *alcaldes* y gobernadores la competencia está atribuida, en única instancia, a los tribunales administrativos en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA. Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

1

14. Del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.” (negrillas adicionales).

5) Las reglas básicas del trámite procesal son las previstas de modo especial en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, sin perjuicio de las normas complementarias del proceso contencioso administrativo consagradas en ese mismo cuerpo normativo para aquellos aspectos de procedimiento que no cuenten con norma especial y que sean compatibles con dicho procedimiento.

3. Improcedencia en este caso

La Agente del Ministerio Público Delegada ante el Tribunal y Designada para este proceso luego de hacer unas reflexiones acerca de la regulación del

control inmediato de legalidad y de la figura jurídica de la urgencia manifiesta para fines de contratación estatal, concluyó que la Resolución número 137 del 21 de abril de 2020 expedida por el alcalde local encargado de Puente Aranda del Distrito de Bogotá no puede ser objeto de control inmediato de legalidad porque fue proferida por fuera del término de vigencia de los Decretos 417 de marzo 17 de 2017 y 440 del 20 de marzo de 2020, toda vez que el estado de excepción declarado a través del primero de tales cuerpos normativos solo tenía vigencia por espacio de treinta (30) días los cuales vencieron el 17 de abril de 2020.

Sobre el punto es necesario advertir y precisar lo siguiente:

1) En relación con el contenido, motivación y competencia ejercida por el alcalde local (encargado) se observa que el acto administrativo materia de revisión es la *Resolución número 137 de 21 de abril de 2020 expedida por el alcalde local de Puente Aranda del Distrito Capital de Bogotá* que, conforme a su epígrafe tiene por contenido declarar urgencia manifiesta para fines de contratación estatal con el fin de instrumentar la atención humanitaria por motivo de la situación de emergencia generada por la pandemia del coronavirus Covid-19.

2) Para el efecto el alcalde local (E) invocó como sustento normativo esencial de tales decisiones estas razones de hecho y de derecho:

a) Con motivo de la pandemia del Covid-19 y la emergencia sanitaria desatada por dicha causa estimó urgente y perentoria la adquisición de bienes y servicios públicos lo mismo que la ejecución de obras y trabajos con el propósito de contener, controlar y mitigar los impactos negativos que dicha situación excepcional genera en la población, particularmente para los habitantes dela localidad, lo cual amerita la aplicación de procedimientos de

contratación ágiles y expeditos que se adecúen a esas circunstancias excepcionales que permitan afrontarlas en forma eficaz y oportuna.

b) En esa dirección expuso como motivación jurídica para la expedición de la Resolución número 137 del 21 de abril de 2020 tres clases de fundamentos normativos, por una parte, unas disposiciones de carácter general de orden constitucional como los artículos 2, 13, 49, 209, 285, 322 y 366 de la Constitución Política, y otras de rango legal y local especiales sobre la materia, la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, el Decreto compilatorio 1082 de 205, el Decreto 768 de 2019, la Ley 1751 de 2025, el Decreto-ley 1421 de 1993, Decreto 113 de 2020, y finalmente hizo referencia a los Decretos Legislativos números 417 del 17 de marzo de 2020 que declaró para todo el territorio nacional el estado de excepción de “*emergencia económica, social y ecológica*” por causa de la pandemia desatada por el virus denominado Covid -19, y 440 del 20 de marzo de 2020 dictado con fundamento en las facultades legislativas extraordinarias asumidas por el Presidente de la República durante dicho estado de excepción, el cual en el artículo 7 consagra unas medidas para la declaración de la situación de *urgencia manifiesta* para fines de los procesos de contratación estatal en el marco del referido estado excepción.

c) En ese ámbito de motivación es determinante para este caso destacar que el mencionado Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo en forma expresa e inequívoca dispuso en el artículo 11 que su vigencia se extendía únicamente por el tiempo de duración del estado de excepción² que, según lo preceptuado en el Decreto 417 de 2020 se extendió por espacio de treinta (30) días a partir del 17 de marzo y hasta el 17 de abril de 2020³.

² “Artículo 11. Vigencia. Este decreto rige a partir de la fecha de su publicación y produce efectos durante el estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.”.

³ “Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.”.

d) Por consiguiente es absolutamente claro que el acto administrativo objeto de este proceso, esto es, la Resolución número 137 de 2020 de la alcaldía local de Puente Aranda de la ciudad de Bogotá fue proferida por fuera de la vigencia tanto de los Decretos Legislativos 417 440 de 2020 por cuanto fue expedida el día 21 de abril del mismo año.

e) En consecuencia es evidente que la Resolución número 137 del 21 de abril de 2020 de la alcaldía local de Puente Aranda de la ciudad de Bogotá no es susceptible del control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011 por cuanto dicho medio de control judicial solo es aplicable a aquellas decisiones o 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** (...)*”.

En ese contexto le asiste razón a la señora Agente del Ministerio Público Delegada ante el Tribunal en cuanto en el término de traslado que le fue realizado conceptuó lo siguiente:

“3.2 Conclusión

Por lo antes expuesto, se verificó que el acto administrativo mediante el cual se declaró la urgencia manifiesta no puede ser objeto de control inmediato de legalidad debido a que si bien justifica su declaratoria entre otros en el Decreto 417 de 2020, por medio del cual se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica y el derecho legislativo 44 de 2020 que adopta medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del estado de emergencia económica, social y ecológica, lo cierto es que éste fue expedido con posterioridad a que perdieron vigencia las normas mencionadas: toda vez que solo producían efectos durante el citado estado excepción.

Además, se evidencia que si bien cita y se fundamenta en los decretos mencionados, lo cierto es que no puede dejarse de lado la temporalidad del estado de excepción y del decreto legislativo en el que se fundamenta, máxime cuando además de dicha normatividad la declaratoria de urgencia manifiesta encuentra

fundamento en la calamidad pública decretada en el distrito y en lo señalado en el Estatuto de Contratación Estatal, cumpliendo los requisitos formales exigidos por el artículo 42 y 43 de la Ley 80 de 1993.”.

En síntesis, esta delegada del Ministerio Público considera que la Resolución No. 137 del 21 de abril de 2020, no puede ser objeto de control inmediato de legalidad, toda vez que si bien, se trata de un acto de carácter general dictado en ejercicio de función administrativa y se fundamenta en el estado de excepción y en el decreto legislativo 440 de 2020, esta fue proferida con posterioridad a la vigencia de los efectos del Decreto 417 de 2020 y 440 de 2020 y por ende para el 21 de abril ya no mantenían sus efectos, conforme a lo antes expuesto.

f) Lo anterior no significa en modo alguno que dicho acto administrativo no pueda ni deba ser objeto de control jurisdiccional, pero, a través de otros medios distintos al de control inmediato de legalidad, aserto este que se encuentra fundamento en lo siguiente:

(i) En la forma y términos en los que el legislador concibió, consagró y definió el denominado medio de control jurisdiccional denominado inmediato de legalidad en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, como ya se explicó en precedencia, solo es procedente y por tanto aplicable a los actos de contenido general que profieran las autoridades en ejercicio de función administrativa y de modo concurrente e indefectible “*en desarrollo de los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción*”, condición esta *sine qua non* que no se cumple en el presente caso.

(ii) En la concepción y principalística que inspira y nutre la fórmula jurídico-política del Estado Social de Derecho sobre la cual el constituyente del año

1991 reorganizó la estructura y funcionamiento del Estado Colombiano (artículo 1 constitucional), el poder público solo puede ser ejercido por las autoridades expresamente designadas para ello y en los términos que la Constitución establece (artículo 3 *ibidem*), por manera que la determinación de las competencias -especialmente en los sistemas jurídicos escritos como lo es fundamentalmente el nuestro- es un asunto que debe estar previa y expresamente consagrado en la ley tal como lo ordena el artículo 122 superior en cuanto de asignación de funciones se trata, por consiguiente en esta concepción no es válido ni posible predicar o deducir la existencia de una determinada competencia por la vía de una interpretación extensiva ni analógica de la ley y mucho menos fundada o guiada en motivos de conveniencia u oportunidad, esta es una conquista inquebrantable y una regla de oro y universal del Estado de Derecho.

(iii) No obstante, debe precisarse igualmente que en nuestro ordenamiento jurídico todos aquellos otros actos administrativos de contenido general que expidan las autoridades en tiempos de los estados de excepción o no carezcan o estén exentos de control jurisdiccional porque, para ellos aquel tiene preestablecidos otros medios de control idóneos también de naturaleza jurisdiccional como lo son por ejemplo, en tratándose de modo particular para los actos del orden municipal y distrital y más exactamente para los que expiden los alcaldes, los siguientes: a) el de *simple nulidad* contemplado en el artículo 135 de la Ley 1437 de 2011, b) el de *nulidad y restablecimiento del derecho* consagrado el artículo 138 *ibidem* cuando produzca efectos particulares y lesione derechos de carácter personal o subjetivo, c) *el control por vía de observaciones* por parte del respectivo gobernador departamental en relación con los actos de los alcaldes municipales y distritales según lo regulado en los artículos 151 numeral 5 *ibidem* y 94 numeral 8 del Decreto-ley 1222 de 1986 (Código de Régimen Departamental) de 1986, d) por la vía de *la acción de tutela* si el acto amenaza o viola un derecho constitucional fundamental.

g) En consecuencia advertida como ha sido en este momento la improcedencia del medio de control en aplicación de los principios de economía, eficacia y celeridad procesales no tiene sentido ni justificación proseguir con la actuación, por lo tanto debe revocarse el auto admisorio admisorio del proceso y dar por terminado el proceso.

RESUELVE :

1º) Revócase el auto admisorio del proceso de la referencia y **termínase** la actuación procesal.

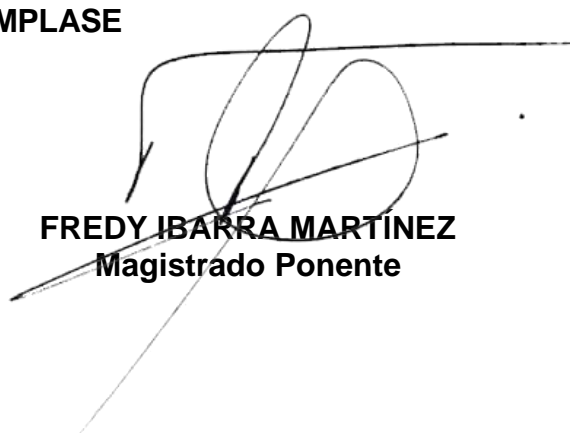
2º) En aplicación de lo dispuesto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, el Decreto 491 de 28 de marzo de 2020, en los Acuerdos números PCSJA20-11532 y PCSJA20-11546 del 11 y 25 de abril de 2020, y PCSJA20-11549 y PCSJA20-11556 del 7, 22 de mayo de 2020 y PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020 del Consejo Superior de la Judicatura, respectivamente, y las directrices y circulares emitidas por esa misma autoridad por razón de la medida de aislamiento preventivo obligatorio decretada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, por conducto de la Secretaría de la Sección Primera del Tribunal **notifíquese** personalmente esta providencia vía electrónica al alcalde local de Puente Aranda de la ciudad de Bogotá (Cundinamarca) en la dirección electrónica “*notifica_judicial@gobiernobogota.gov.co*” y a la Procuradora 1 Judicial II para Asuntos Administrativos Delegada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la dirección electrónica “*dmgarcia@procuraduría.gov.co*” o también en la dirección electrónica “*dianamarcelagarcia@gmail.com*”.

3º) Publíquese esta providencia en la página electrónica de la Rama Judicial del Poder Público en la sección y enlaces específicos dispuestos para el efecto

lo mismo que en la página electrónica oficial de la alcaldía local de Puente Aranda (Distrito Capital) (Cundinamarca) "www.puentearanda.gov.co".

4º) Ejecutoriada esta providencia **archívese** el expediente, con las respectivas constancias de secretaría.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



FREDY IBARRA MARTÍNEZ
Magistrado Ponente