



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN F**

Magistrada Ponente: Dra. Beatriz Helena Escobar Rojas

Bogotá D.C., tres (3) de marzo de dos mil veintiuno (2021)

Asunto: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicado N°: 25000-23-15-000-**2020-02815-00**
Autoridad: ALCALDÍA LOCAL DE SANTA FE (BOGOTÁ D.C.)
Norma: Resolución 66 de 2020

En virtud de lo dispuesto en el párrafo 1° del artículo 185 del CPACA, adicionado por la Ley 2080 de 2021, y conforme con lo definido por la Sala Plena de esta Corporación en sesión del 1° de febrero de igual anualidad, la Sala de la Subsección F de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca procede a dictar sentencia en el control inmediato de legalidad de la referencia con fundamento en lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

1.1. El Alcalde de la Localidad de Santa Fe (Bogotá D.C.), en desarrollo del artículo 7° del Decreto Legislativo 440 de 2020, expidió la **Resolución 0027 del 30 de marzo de 2020**, por medio de la cual declaró la urgencia manifiesta en tal Localidad desde el 30 de marzo hasta el 16 de abril de 2020.

1.2. La medida adoptada en la Resolución anterior fue prorrogada por periodos sucesivos a través las **Resoluciones 29 del 13 de abril de 2020, 31 del 27 de abril de 2020, Resolución 42 del 12 de mayo de 2020, 44 del 22 de mayo de 2020, 48 del 31 de mayo de 2020, 52 del 16 de junio de 2020, 56 del 30 de junio de 2020 y 59 del 16 de julio de 2020**; y conforme con esta última hasta el 31 de agosto del mismo año.

1.3. Posteriormente, el Alcalde de la Localidad de Santa fe (Bogotá D.C.) expidió la **Resolución 0066 del 25 de agosto de 2020**, en la que se dispuso:

ARTÍCULO PRIMERO: AMPLIAR el alcance de las Resoluciones No. 027 de 2020 y 059 de 2020 en relación con las consideraciones expuestas en la parte motiva del presente acto, los cuales giran alrededor de los hechos en materia económica y de empleo ocasionados por la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19), que dio origen a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y a la declaratoria de Calamidad Pública en la ciudad de Bogotá D.C., para que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se implementen acciones que busquen la reactivación económica y la contención del desempleo, con el fin de garantizar los derechos constitucionales al trabajo, al ingreso mínimo vital, a la alimentación, a la integridad personal y finalmente a la vida de los habitantes de la localidad de Santa Fe.

Parágrafo: Lo anterior sin perjuicio de lo establecido en las Resoluciones 027 del 30 de marzo de 2020 y 059 del 16 de julio de 2020.

ARTÍCULO SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demandan las actuaciones inmediatas por parte del FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE SANTA FE, se dispone CELEBRAR EL O LOS CONTRATOS NECESARIOS, que permitan atender el riesgo inmediato, como es el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro con el objeto de contener y/o mitigar los efectos negativos en términos de impacto económico y de desempleo en la localidad de Santa Fe.

En la Resolución citada se indica que lo dispuesto allí lo decreta el Alcalde Local de Santa Fe en ejercicio de las facultades legales establecidas en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, y el Decreto 1082 de 2015. Así mismo, del Decreto Distrital 768 de 2019, que reglamenta lo relacionado con el Gobierno y la Administración Local del Distrito Capital.

Como consideraciones de la Resolución, se hace referencia a los Decretos Legislativos 417 y 637 de 2020, por medio de los cuales el Gobierno Nacional decretó el estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica por 30 días, respectivamente. De igual forma, se refieren los Decretos Legislativos 465 y 512 de 2020, que autorizaron a Gobernadores y Alcaldes a reorientar rentas y a efectuar movimientos presupuestales para atender la emergencia sanitaria.

Adicionalmente, se mencionan las Resoluciones 385 y 844 de 2020, por medio de las cuales el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en el país y la prorrogó, así como el Decreto Distrital 087 de 2020, que declaró la calamidad pública en Bogotá. También se relacionan diversos estudios y conceptos que dan cuenta de los efectos que frente a la economía y el empleo ha tenido la actual emergencia sanitaria a nivel mundial y nacional.

1.4. La **Resolución 0027 del 30 de marzo de 2020** fue objeto de revisión ante esta Corporación en el control inmediato de legalidad con No. de radicado 2020-01253, que se decidió mediante sentencia del 14 de septiembre del mismo año, en el sentido de señalar que tal acto administrativo se encontraba ajustado a derecho.

1.5. Las **Resoluciones 29, 31, 42, 44, 48, 52, 56 y 59 de 2020** fueron objeto de revisión ante esta Corporación en el control inmediato de legalidad con No. de radicado 2020-02592, que se decidió mediante sentencia del 10 de febrero de 2021, declarando conforme a derecho las Resoluciones 29 y 31, y anulando las demás Resoluciones mencionadas por violación del principio de irretroactividad de los actos administrativos y falta de motivación.

1.6. La copia de la **Resolución 66 del 25 de agosto de 2020** fue allegada por correo electrónico a la Secretaría General de esta Corporación a fin de adelantar el trámite de control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 y 185 del CPACA. A través de acta individual de reparto del 22 de octubre de 2020 el asunto fue asignado para su trámite al Despacho del Magistrado Dr. LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA, quien mediante auto del 4 de noviembre del mismo año remitió el asunto al Despacho de la Magistrada Ponente para su sustanciación, conforme con los lineamientos establecidos por esta Sala Plena en sesión del 30 de marzo de igual anualidad.

1.7. Mediante auto del 30 de noviembre de 2020 se dio inicio al trámite del control inmediato de legalidad respecto de la **Resolución 066** del mismo año, se ordenó la fijación del asunto por el término de 10 días en la página web de la Rama Judicial, y se dispuso que una vez vencido tal término el Ministerio Público podía rendir concepto en un plazo igual.

Además, se requirió a la Alcaldía Local de Santa Fe para que allegara los antecedentes administrativos relacionados con la expedición de los actos objeto de control, y se dispuso comunicar la providencia a la Alcaldía de Bogotá D.C. y al Ministerio del Interior, para que si a bien lo tuvieran se pronunciaran sobre el caso.

1.8. La publicación del control se efectuó a partir del 18 de enero de 2021 en la página web de la rama judicial, sección “MEDIDAS COVID19”¹.

1.9. La Alcaldía Local de Santa Fe (Bogotá D.C.) acreditó la publicación del asunto en su página web² y allegó los antecedentes y demás documentos requeridos, mediante correos electrónicos recibidos por esta Corporación el 21 y 27 de enero de 2021.

1.10. El Ministerio Público emitió concepto en el caso el 12 de febrero de 2021.

1.11. Durante el término de publicación del asunto no se allegaron intervenciones adicionales.

II. PRONUNCIAMIENTO DE LA AUTORIDAD QUE EXPIDIÓ EL ACTO

El Secretario de Gobierno de Bogotá D.C., en virtud de las facultades establecidas en el Decreto Distrital 212 de 2018, se pronunció en el caso en representación de BOGOTÁ D.C. – SECRETARÍA DISTRITAL DE GOBIERNO – ALCALDÍA LOCAL DE SANTA FE, solicitando que se declare la legalidad de la Resolución 066 de 2020.

Hizo un recuento de los fundamentos del acto administrativo, afirmando que el mismo se encuentra conforme a derecho de acuerdo con las normas que le sirven de fundamento y se indican en su parte considerativa. Así mismo, señaló que tal acto se expidió con competencia por parte del Alcalde de la Localidad de Santa Fe, en ejercicio de las facultades ordinarias y extraordinarias atribuidas a dicha autoridad local.

Aduce que en el acto administrativo se dispone una medida de ampliación para que la autoridad local cuente con instrumentos efectivos para celebrar contratos para la adquisición de bienes y servicios necesarios para mitigar los efectos negativos causados por la emergencia

¹ Véase: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/control-de-legalidad-tribunal-administrativo-de-cundinamarca-seccion-segunda/80>.

² Véase: <http://www.gobiernobogota.gov.co/transparencia/marco-legal/lineamientos/resolucion-0066-del-5-agosto-2020>.

sanitaria en materia económica y laboral, guardando conexidad y proporcionalidad, aunado a que es una medida transitoria sujeta a la duración de la situación extraordinaria que la sustenta.

III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público considera que el acto objeto de revisión, si bien es general y dictado en ejercicio de la función administrativa, no desarrolla Decreto Legislativo alguno, por lo cual no es objeto del medio de control inmediato de legalidad, sin perjuicio de los demás controles jurisdiccionales procedentes.

Indica que si bien en la Resolución 66 de 2020 se enuncian en su parte considerativa los Decretos Legislativos 417 y 440 del mismo año, estos no estaban vigentes en la fecha de expedición del acto administrativo.

Considera que la adición y ampliación establecida en la Resolución aludida no guarda relación directa y vinculante con las normas que sustentan el mismo acto.

Igualmente, señala que el mismo acto administrativo no puede sustentarse en la Resolución 385 de 2020, pues esta no constituye la materialización de facultades extraordinarias, y tampoco en el Decreto Distrital 087 de 2020, que se encamina a restringir ciertas libertades para salvaguardar el orden público, pues tales disposiciones no tienen relación material.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA

Se encuentra que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud -OMS calificó el brote de COVID-19 (Coronavirus) como una pandemia, situación por la cual el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, declaró

la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo del mismo año, ante los primeros contagios que se detectaron en el país.

Posteriormente, y con base en lo anterior, a través del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional declaró la emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días, con el fin de adoptar medidas extraordinarias de orden sanitario, laboral, económico y presupuestal, entre otros, para prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia en el país.

Como desarrollo de lo anterior se expidieron, entre otros, los Decretos Legislativos 440 y 537 de 2020, mediante los cuales se adoptaron medidas en materia de contratación pública.

Debe indicarse que ulteriormente el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, por medio de las Resoluciones 844, 1462 y 2230 prorrogó de forma sucesiva y sin solución de continuidad la declaratoria de emergencia sanitaria en el país hasta el 28 de febrero de 2021.

4.2. GENERALIDADES Y PROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 establece el control inmediato de legalidad en el marco de los estados de excepción así:

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.

En iguales términos el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 estableció:

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.

Según las normas citadas, son tres los requisitos para que proceda el control inmediato de legalidad de actos administrativos, estos son i) que se trate de un acto administrativo de carácter general, y que este se haya expedido ii) en ejercicio de la función administrativa, iii) como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción³.

Ahora bien, en relación con la finalidad del control inmediato de legalidad, se encuentra que la H. Corte Constitucional en la sentencia C-179 de 1994, en la que declaró exequible el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, indicó que este *"constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales"*.

De igual forma resulta relevante señalar lo que la misma Alta Corporación indicó en la sentencia C-802 de 2002:

Los estados de excepción son regímenes especiales concebidos para situaciones de anormalidad, pero se trata de regímenes concebidos al interior del derecho y no fuera de él. Es decir, todo estado de excepción es un régimen de juridicidad. Precisamente por eso son objeto de una detenida regulación del constituyente y del legislador estatutario, pues de lo que se trata es de dotar al Estado de las especiales herramientas que requiere para la superación de la crisis por la que atraviesa pero de hacerlo sin renunciar a la capacidad de articulación social y de legitimación política propia del derecho. Ello explica que el decreto legislativo de declaratoria del estado de excepción y los decretos legislativos de desarrollo dictados con base en él sean objeto de un control automático de constitucionalidad y que los actos que reglamenten a éstos sean objeto de un control inmediato de legalidad.

En cuanto a las características de este mecanismo de control es preciso hacer referencia a lo que el H. Consejo de Estado indicó al respecto en la providencia dictada el 7 de mayo de 2020, No. de radicado 2020-01711 (CA)⁴:

(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 públicos⁵) que se adopten en desarrollo de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

³ 2020-01707 13 de mayo de 2020

⁴ Véase también la sentencia proferida por la misma Alta Corporación el 11 de mayo de 2020, No. de radicado 11001-03-15-000-2020-00944-00.

⁵ Alberto Montaña Plata, Fundamentos de Derecho administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100 (Referencia de la providencia citada).

(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 urgencia⁶ 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 inmediato⁷.

4.3. PROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD EN EL PRESENTE

CASO

Se considera que en el presente caso procede revisar la Resolución 66 de 2020, proferida por el Alcalde de la Localidad de Santa Fe (Bogotá D.C.), a través del medio de control inmediato de legalidad.

⁶ CPACA, art. 234 (...) [Referencia de la providencia citada].

⁷ Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA), nov. 23/2010 (Referencia de la providencia citada).

En primer lugar, las Resolución objeto de control *i)* es un acto administrativo de carácter general, pues expresamente dispone la ampliación de una medida de orden impersonal y abstracta, y *ii)* se expidió en ejercicio de la función administrativa atribuida a la Alcaldía Local de Santa fe (Bogotá D.C.).

Ahora bien, en segundo lugar, se encuentra que en las consideraciones de la Resolución 066 de 2020 se mencionan unos Decretos Legislativos. Sin embargo, lo dispuesto en tal acto no los desarrolla en términos formales, y por tal motivo, en principio, no sería procedente adelantar el medio de control inmediato de legalidad sobre tal Resolución, pese a que es un acto de orden general expedido en ejercicio de la función administrativa.

No obstante, debe considerarse que a través del acto en cuestión el Alcalde de la Localidad de Santa Fe dispuso ampliar el alcance de la declaratoria de urgencia manifiesta que se efectuó a través de la Resolución 027 de 2020, acto que se dictó en desarrollo del Decreto Legislativo 440 del mismo año, y que ha sido prorrogado por las Resoluciones 29, 31, 42, 44, 48, 52, 56 y 59 del mismo, que de acuerdo con lo decidido por esta misma Sala en sentencia del 10 de febrero de 2020, en el control inmediato de legalidad con No. de radicado 2020-02592, desarrollan en términos materiales el Decreto Legislativo 537 de igual anualidad, independiente de que los 6 últimos hayan sido declarados nulos.

En este sentido, si bien la Resolución 066 de 2020 se dictó en ejercicio de atribuciones legales ordinarias por el Alcalde de la Localidad de Santa Fe (Bogotá D.C.), esta prescribe una ampliación y/o modificación del alcance de la medida de urgencia manifiesta que se adoptó y prorrogó en desarrollo de los Decretos Legislativos 440 y 537 del mismo año, a fin de contratar bienes y servicios para la mitigación de los efectos de la emergencia sanitaria frente a la economía y el empleo; desde esta perspectiva de orden sustancial o material dicha Resolución 066 es susceptible de ser revisada a través del medio de control inmediato de legalidad, aunado a que al extender una medida adoptada en desarrollo

de un Decreto Legislativo, su contenido se integra con el de la Resolución 027 del mismo año, sobre el cual procedió tal control.

Adicionalmente, podría considerarse que materialmente la Resolución 066 de 2020 desarrolla el Decreto Ley 537 de 2020, pues las medidas adoptadas en este último, entre otras razones, tienen como fundamento los efectos negativos en la economía y el empleo, los cuales se pretende mitigar a través de las diferentes medidas extraordinarias adoptadas por el Gobierno Nacional en el marco de la actual emergencia sanitaria y los estados de excepción que han sido decretado.

Así las cosas, se estima que contra la Resolución 066 de 2020 procede tramitar el correspondiente control inmediato de legalidad.

Se agrega que aunado a que el control inmediato de legalidad es procedente en este caso, esta Corporación es competente para conocer dicho control en única instancia de conformidad con lo establecido en el artículo 151 del CPACA⁸, numeral 14⁹, pues se trata de un acto administrativo general expedido por una autoridad del orden distrital de Bogotá D.C., frente a la cual el Tribunal ejerce su jurisdicción.

4.4. CASO CONCRETO

La Resolución 066 de 2020 amplía la medida de urgencia manifiesta adoptada en la Resolución 027 del mismo año, que se dictó en desarrollo del Decreto Legislativo 440 de igual anualidad.

La Resolución 027 de 2020 fue prorrogada de forma sucesiva a través de las Resoluciones 29, 31, 42, 44, 48, 52, 56 y 59 de 2020. Sin embargo, esta misma Sala declaró la nulidad de las 6 últimas Resoluciones mencionadas por violación del principio de irretroactividad de los actos administrativos y falta de motivación. En efecto, en la sentencia dictada el 10 de febrero de

⁸ Esta norma actualmente está vigente conforme con lo dispuesto en la Ley 2080 de 2021.

⁹ **ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA.** Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

(...)

14. Del control inmediato de legalidad de los actneral 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.

2021 en el control inmediato de legalidad con No. de radicado 2020-02592, se resolvió:

Se tiene que posteriormente la Alcaldía de la Localidad de Santa Fe (Bogotá D.C.) expidió la Resolución 42 del **12 de mayo de 2020**, por medio de la cual se dispuso prorrogar la medida de urgencia manifiesta declarada en la Resolución 27 del mismo año, "**a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020**, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020".

En este sentido, se observa que la Resolución 42 de 2020 dispuso una prórroga con efectos retroactivos de la urgencia manifiesta dispuesta en la Resolución 27 aludida, pues para la fecha de expedición de tal Resolución (12/05/2020) ya había vencido la vigencia de la prórroga dispuesta por la Resolución 31 de 2020, que iba hasta "*las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020*".

Sobre el principio de irretroactividad general de los actos administrativos, resulta preciso hacer referencia a lo que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado indicó en Concepto del 7 de septiembre de 2000, Rad. 1294:

Por regla general, en nuestro ordenamiento jurídico, el acto administrativo produce efectos desde la fecha de su publicación, comunicación o notificación, según el caso (artículos 43 y 44 del C.C.A.)¹⁰ y, por tanto, las consecuencias en él previstas tienen lugar a partir de ese momento, siempre que no contenga alguna determinación que lo dilate, lo posponga o suspenda, conforme a la ley. Sin embargo, se reitera, hay ocasiones en que la respectiva decisión, excepcionalmente, comienza a ser eficaz en una oportunidad distinta, según la naturaleza y características propias de cada acto.

(...)

Son razones de seguridad jurídica las que llevan a adoptar el principio de la irretroactividad, en tanto que la justicia es el factor que avala la retroactividad de los actos jurídicos. Hay quienes consideran que la seguridad es lo más importante en la vida social, pues salvaguarda los intereses de los particulares, y persigue que éstos tengan certeza sobre las reglas que regirán su conducta, para de esta manera saber qué pueden hacer o no y las consecuencias de sus actos. Sin embargo, el sentido de la justicia, impone excepcionalmente la adopción de decisiones con repercusión sobre situaciones remotas que todavía tienen consecuencias en el presente.

La doctrina y jurisprudencia nacionales han precisado que la irretroactividad de las leyes y de los actos administrativos es uno de los principios sobre los cuales se edifica un Estado de derecho. Sin embargo, esa regla tiene excepciones, pues como lo ha sostenido esta Corporación, los actos administrativos no pueden surtir efecto con anterioridad a su vigencia. Solo en forma excepcional puede un acto administrativo tener efectos hacia el pasado y siempre con base en una autorización legal¹¹. Esta Sala, en consulta del 25 de febrero de 1975, expresó:

"(...) [D]e conformidad con el artículo 30 de la Constitución Nacional y la ley 153 de 1887, es norma general que la ley es irretroactiva, que sólo tiene efectos hacia el futuro, con miras a mantener la confianza, seguridad y certidumbre de las personas en el orden jurídico.

¹⁰ Sentencias C- 957 de 1999 de la Corte Constitucional y del 12 de diciembre de 1984 de la Sección Segunda del Consejo de Estado, expediente 9267 (Referencia del concepto en cita).

¹¹ Sala Contencioso Administrativa, Sección Segunda, sentencia del 12 de diciembre de 1984. Ver Corte Constitucional, sentencia T-098/99 (Referencia del concepto en cita).

“Es norma de observancia para los jueces y el legislador en garantía de situaciones nacidas válidamente al amparo de las normas legítimamente existentes.

“De la irretroactividad de la ley se deduce la irretroactividad de los actos administrativos, los cuales no pueden surtir efecto con anterioridad a su vigencia. Sólo en forma excepcional puede un acto administrativo tener efecto hacia el pasado y siempre con base en una autorización legal”¹².

La decisión contenida en el acto de carácter general o particular es válida desde el momento en que se expide y su fuerza vinculante comienza desde su publicación o notificación, según el caso, sin que la publicación se erija en requisito de validez del acto general, pero que constituye condición de oponibilidad a los particulares. “...si el acto administrativo concede un derecho al particular, éste puede reclamarlo de la administración aunque el acto no haya sido publicado. Si por el contrario, el acto impone una obligación, ésta no puede exigirse hasta tanto dicho acto sea publicado, aunque haya una instrucción en el mismo, en sentido contrario”.¹³

Con base en lo expuesto podemos concluir que tanto nuestro ordenamiento jurídico¹⁴, como nuestra doctrina y jurisprudencia, acogen el criterio general de que los actos administrativos tienen efectos hacia el futuro, con fundamento en el principio de la seguridad jurídica¹⁵, que busca ante todo brindar la certeza y estabilidad de las situaciones jurídicas existentes. Sin embargo, tal postulado tiene excepciones dentro de las cuales podemos precisar, entre otras, las siguientes:

- a) Cuando el acto administrativo en su contenido es declarativo y no constitutivo¹⁶. Este aserto tiene apoyo, además, en el artículo 58 del Código de Régimen Político y Municipal que expresa que “Cuando una ley se limite a declarar el sentido de otra, se entenderá incorporada en ella para todos sus efectos; pero no alterará lo que se haya dispuesto en decisiones ejecutoriadas antes de que entre a regir”.
- b) El acto administrativo que se dicta en cumplimiento de una sentencia emanada de la jurisdicción contencioso administrativa, fruto de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, pues, el pronunciamiento jurisdiccional tiene efectos *ex tunc*.
- c) En algunos eventos el acto administrativo que revoca otro.
- d) Los actos interpretativos de actos administrativos anteriores. Sobre el particular el artículo 14 del Código Civil dispone que “Las leyes que se

¹² Esta posición se encuentra contenida además en providencias del 11 de junio de 1993, expediente 4642, Sección Cuarta; del 25 de julio de 1997, expediente 8323, Sección Cuarta; del 19 de abril de 1990, expediente E 346, Sección Quinta; del 20 de marzo de 1992, expediente 1424, Sección Primera, entre otras (Referencia del concepto en cita).

¹³ Corte Constitucional, sentencia C-957 de 1999 (Referencia del concepto en cita).

¹⁴ Artículo 58 de la Constitución Política (Referencia del concepto en cita).

¹⁵ “La seguridad jurídica se caracteriza por el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos y circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado integrado por el sum num de sus derechos subjetivos” (BURGOA, Ignacio. **Garantías individuales**. En: “**Derecho Administrativo**”. SERRA ROJAS, Andrés. México: Porrúa S. A., 1985. pág. 295). “...la seguridad jurídica...es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que si se agotara en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulada expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad”. (Tribunal Constitucional Español, sentencia de julio 20 de 1981. En: “**Estudios sobre el acto administrativo**”. BOQUERA OLIVER, José María. Madrid: Civitas S. A., 1988. pág. 304) (Referencia del concepto en cita).

¹⁶ “Suelen entenderse como actos constitutivos, generalmente, aquellos actos ‘mediante los cuales, y en virtud del poder legal de las autoridades competentes, se establecen nuevas relaciones jurídicas, se modifican o se extinguen’. Mientras que por actos declarativos se entienden aquéllos ‘mediante los cuales se regulan relaciones concretas de la vida subsumiéndolas, en forma obligatoria, a la manera judicial bajo una norma jurídica determinada, fijándose así autoritariamente las relaciones jurídicas’ (Herrnrit) (...) Esta distinción entre actos constitutivos y declarativos se justifica en la medida en que ciertos actos, por su contenido literal, crean ya un derecho nuevo e introducen en la realidad una situación jurídica que significa algo completamente nuevo en el mundo de las manifestaciones jurídicas, aunque, claro está, que debe estar ya contenido **in nuce** en el mundo jurídico, mientras que los demás actos se limitan a constatar o fijar una situación jurídica ya existente, sin cambiar, por lo menos aparentemente, la misma”. MERKL, Adolfo. **Teoría General del Derecho Administrativo**. México: Editora Nacional, 1980. págs. 246-247 (Referencia del concepto en cita).

limitan a declarar el sentido de otras leyes, se entenderán incorporadas en éstas; pero no afectarán en manera alguna los efectos de las sentencias ejecutoriadas en el tiempo intermedio”.

e) Los actos de convalidación.

En igual sentido, en sentencia del 10 de noviembre de 2017, No. de radicado 2003-01342-01, la misma alta corporación citada indicó¹⁷:

(...) [E]n principio, los efectos retroactivos están proscritos en nuestro ordenamiento jurídico. La jurisprudencia de esta Corporación ha precisado que la *irretroactividad* es uno de los principios sobre los cuales se edifica un Estado de Derecho y, por tanto, solo en forma excepcional un acto administrativo puede tener efectos hacia el pasado y siempre con base en una autorización legal (...).

(...)

Así, pues, con fundamento en razones de *seguridad jurídica*¹⁸, el ordenamiento positivo colombiano acogió el principio de la *irretroactividad de los actos administrativos*, que busca –ante todo– blindar de certeza y estabilidad las situaciones jurídicas ya consolidadas o preexistentes al acto administrativo de que se trate.

De acuerdo con lo anterior, existe una regla general en virtud de la cual el acto administrativo no puede producir efectos retroactivos, en garantía de los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, a fin de respetar los derechos adquiridos y/o situaciones jurídicas consolidadas, como también el Estado de Derecho y las reglas establecidas para el ejercicio de los poderes públicos conforme con la Constitución y la Ley.

En el presente caso se tiene que la Resolución 42 de 2020, expedida por el Alcalde de la Localidad de Santa Fe (Bogotá D.C.), prórroga de forma retroactiva una medida que ya no tenía vigencia para la fecha en que fue expedida la Resolución.

En principio, podría considerarse que dicha prórroga retroactiva no afecta derechos adquiridos ni modifica los términos de la urgencia manifiesta declarada en la Resolución 027 de 2020, por lo que desde una posición inicial lo establecido en la Resolución 42 del mismo año no contravendría los principios y garantías que subyacen al principio de irretroactividad de los actos administrativos, más si la diferencia es de un día y es claro que conforme lo resolvió la H. Corte Constitucional en la sentencia C-162 y C-181 de 2020 la urgencia manifiesta es una medida idónea para atender los efectos del actual contexto.

Sin embargo, debe señalar la Sala que en tiempos de emergencia como el presente, en el que las autoridades públicas (en especial las que integran la Rama Ejecutiva del Poder Público) adquieren u ejercen facultades extraordinarias para conjurar los efectos de dicha emergencia, es cuando más se debe exigir el respeto a las formas institucionales previstas en la Constitución y la Ley para evitar abusos y extralimitaciones que, a costa de estar mitigando la emergencia en defensa del Estado de Derecho, terminen siendo contraproducentes para el mismo en términos de institucionalidad y legitimidad.

Es en este sentido que, tal como se expuso, el principio de irretroactividad de los actos administrativos es en otros términos una garantía para respetar las instituciones y garantizar el debido ejercicio del poder atribuido a las autoridades administrativas.

¹⁷ Véase también las sentencias dictada el 27 de junio de 2019, No. de radicado 2014-00469, de la Sección Cuarta del H. Consejo de Estado. Así mismo, véase la providencia dictada el 11 de diciembre de 2006, No. de radicado 2001-02199, de la Sección Primera de la misma Corporación Judicial.

¹⁸ “... la seguridad jurídica es ... certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que si se agotara en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulada expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad” (BOQUERA OLIVER, José María. Estudios sobre el Acto Administrativo: Civitas S.A., Madrid, 1998, pág. 304) [Referencia del fallo en cita].

Desde esta perspectiva, y aunado a que, primero, en la Resolución 42 de 2020 no se hizo motivación alguna de la decisión de prorrogar retroactivamente la medida de urgencia manifiesta que para la fecha de expedición de la Resolución ya había perdido vigencia, y segundo, no hay autorización legal para ello; se considera que tal acto administrativo general no está conforme a derecho, pues se expidió con infracción de las normas en que debía fundarse, al contravenir el principio general de irretroactividad de los actos administrativos, y carecer de la debida motivación¹⁹ que justificara la excepción al principio mencionado en el caso.

Como consecuencia de lo anterior, las Resoluciones 44, 48, 52, 56 y 59 de 2020, que en igual sentido prorrogan de forma sucesiva la medida de urgencia manifiesta adoptada en la Resolución 27 del 30 de marzo del mismo año, serían contrarias a derecho, pues amplían en el tiempo una medida que para el 11 de mayo de igual anualidad ya no estaba vigente, por lo resuelto frente a la Resolución 42 aludida, que se manifiesta como fundamento fáctico de las Resoluciones posteriores.

En este orden de ideas, la Sala concluye que las Resoluciones 42, 44, 48, 52, 56 y 59 de 2020, expedidas por el Alcalde de la Localidad de Santa Fe (Bogotá D.C.), no se encuentran ajustadas a derecho.

De acuerdo con lo anterior, en la sentencia citada se decidió que solamente las Resoluciones 29 y 31 de 2020, que prorrogaron la medida de urgencia manifiesta dispuesta en la Resolución 027 del mismo año, se encontraban conformes a derecho, y ello implicó en términos formales que solamente hasta *"las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020"* (art. 1° de la Resolución 031 de 2020) estuvo vigente tal medida de urgencia manifiesta adoptada en la Resolución 027.

Así las cosas, la ampliación de la medida de urgencia manifiesta de la Resolución 027 de 2020, dispuesta a través de la Resolución 066 del mismo año, resulta ilegal, pues para la fecha de expedición del último acto ya no se encontraba vigente la Resolución cuya medida se pretendió ampliar, al igual que las Resoluciones de prórroga 44, 48, 52, 56 y 59 de 2020, que fueron declaradas nulas.

En este sentido, procede declarar la nulidad de la Resolución 066 de 2020 por encontrarse viciada de ilegalidad, pues, se reitera, dispone inmotivadamente la ampliación de una medida que en términos formales no tenía efectos para la fecha de expedición del acto aludido.

¹⁹ Artículo 42 del CPACA.

4.5. EFECTOS DE LA DECISIÓN

Teniendo en cuenta lo anterior, debe analizarse en este punto los efectos de la presente decisión, teniendo en cuenta que a la fecha el acto administrativo a anular ya ha producido efectos y pueden existir derechos adquiridos y/o situaciones jurídicas particulares.

Al respecto, resulta relevante citar la sentencia dictada el 1º de octubre de 2019 por la Sala 19 Especial de Decisión de la Sala Plena de los Contencioso Administrativo del H. Consejo de Estado, No. de radicado 2012-00007, en la cual reiteró la posición jurisprudencial de la Corporación con relación a los efectos de las sentencias de nulidad de actos administrativos de carácter general:

21. La expresión «*ex nunc*», significa «*en adelante*» o «*desde ahora*», es decir los efectos se dan a partir de la ejecutoria de la sentencia; y al hablar de «*ex tunc*» hacemos referencia a «*desde el origen*» o «*desde siempre*»; quiere decir que la declaratoria de nulidad retrotrae sus efectos a partir del momento en que entró en vigor la norma de carácter general, para este caso, la ordenanza objeto de este proceso. De manera excepcional a los efectos indicados, y de manera reciente en el ordenamiento jurídico, surge la figura de la modulación de los efectos de la decisión judicial.²⁰

(...)

23. Esta Corporación, frente a los efectos de una sentencia que declara la nulidad de un acto administrativo general, ha avanzado sobre cuatro tesis, **(i)** la primera que aboga por los efectos hacia el pasado de la sentencia de nulidad, los llamados efectos «*ex tunc*»,²¹ **(ii)** la segunda, es compartida por los que consideran que dicha decisión sólo afecta al porvenir, pues sólo puede predicarse hacia el futuro, es decir, sus efectos son «*ex nunc*»,²² **(iii)** la de que ambas tesis son complementarias en el sentido de que el fallo de nulidad de un acto de carácter general no afecta situaciones consolidadas, esto quiere decir, que sus efectos son «*ex nunc*», pero sí afecta las no consolidadas, lo que significa que en este caso sus efectos son «*ex tunc*», por ello la sentencia de nulidad en relación con estos últimos

²⁰ La figura de modulación de efectos de los fallos es la facultad dada al juez para decidir cuál es el efecto que mejor protege los derechos constitucionales Ver: Corte Constitucional SU-636 de 2003 y Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda - Subsección A Bogotá, D.C., 23 de enero de 2008. Expediente n.º AC 47001 23 31 000 2007 00437 01 Actor: Aroldo de Jesús Bequis de la Rosa y Otros.

²¹ Ver entre otros: (a) Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Bogotá, D.C., 5 de mayo de 2003. Radicación número: 11001-03-27-000-2001-0243-01(12248). Actor: Juan Guillermo Saldarriaga Sanín. (b) Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección cuarta. Bogotá D.C., 25 de septiembre de 2006. Radicación número: 08001-23-31-000-2002-00737-01(15304). Actor: Sociedad Hijos de A. Pardo. (c) Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Bogotá, d. c., 16 de junio de 2005. Radicación: 25000-23-27-000-2001-00938-01(14311). Actor: Grandes Superficies de Colombia s.a. (Carrefour). (d) Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Bogotá, D. C., 9 de marzo de 2006. Radicación número: 25000-23-25-000-2005-01458-01(AC). Actor: Felisa Romero Romero. (e) Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Bogotá, D.C., 21 de noviembre de 2007. Radicación número: 47001-23-31-000-2001-01189-01(16294). Actor: Avidesa Mac Pollo S.A. (f) Sala de lo contencioso administrativo. Sección cuarta. Bogotá D.C., 7 de febrero de 2008. Radicación número: 25000-23-27-000-2002-00616-01(15443). Actor: Concentrados Cresta Roja S.A.

²² Ver entre otros: (a) Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial Transitoria de Decisión 2C. Bogotá d. c., 14 de agosto de 2006. Radicación número: 11001-03-15-000-2000-00537-01(s). Actor: Roberto Antonio Gómez Jiménez. (b) Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Bogotá, D. C., 4 de marzo del 2003. Radicación número: 11001-03-24-000-1999-05683-02(IJ-030). Actor: Corporación Autónoma regional de Cundinamarca – Car.

actos produce efectos retroactivos,²³ y **(iv)** la que ya mencionamos, como modulación de los efectos de la sentencia.

24. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo a través de su Sala 4.ª Especial de Decisión, sobre las mencionadas tesis ha planteado que son complementarias. Al respecto indicó:

*«[...] los efectos de un fallo de nulidad del acto general son «ex nunc», respecto de las situaciones jurídicas consolidadas debido a su connotación de certeza, firmeza y de imposibilidad de ser discutidas. En contraste, las situaciones jurídicas no consolidadas, esto es, aquellas que se debaten ante las autoridades administrativas o ante la autoridad jurisdiccional, que son sub júdice y, por ende, pasibles de ser judicializadas, debatidas, analizadas y decididas, el efecto de la nulidad es inmediato, lo que quiere decir que para el momento en que se define la situación particular debe tenerse en cuenta que el juez ya no puede aplicar la norma o el acto administrativo anulado dada su inexistencia derivada de la declaratoria de nulidad con efectos ab initio [...]».*²⁴

(...)

27. El criterio de esta Corporación, estriba en que las situaciones jurídicas particulares **se consolidan cuando ya no son susceptibles de ser discutidas en vía administrativa y/o en vía jurisdiccional**, porque se sometieron a dichos controles y fueron resueltas con efectos de cosa juzgada que hace inmutable la decisión; o también, cuando el interesado dejó precluir la oportunidad de someterlas a examen administrativo previo y/o el judicial, razón por la cual el acto particular cobró firmeza.

(...)

FALLA

PRIMERO.- Se **reitera** la posición jurisprudencial sobre los efectos de las sentencias de nulidad que recaen sobre los actos administrativos de carácter general y la consolidación de situaciones jurídicas en los siguientes términos:

- 1) Una sentencia que anula un acto administrativo de carácter general tiene efectos desde el origen o «*ex tunc*», excepto que se trate de situaciones jurídicas consolidadas, en cuyo caso produce efectos desde ahora o «*ex nunc*».
- 2) Las situaciones jurídicas se consolidan cuando ya no son susceptibles de ser discutidas en vía administrativa o jurisdiccional, porque se sometieron a dichos controles y fueron resueltas con efectos de cosa juzgada que hace inmutable la decisión; o también, en el evento que el interesado dejó precluir la oportunidad de someterlas a examen administrativo previo o judicial, razón por la cual el acto cobró firmeza.

De acuerdo con el criterio jurisprudencial citado del H. Consejo de Estado, se dispondrá declarar la nulidad con efectos “*ex tunc*” (retroactivos) de la Resolución 066 de 2020, expedida por el Alcalde de la Localidad de Santa Fe (Bogotá D.C.), con la precisión de que únicamente frente a las

²³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Bogotá, D.C., 3 de marzo de 2011. Radicación número: 47001-23-31-000-2001-01193-01(17741). Actor: Acevedo Silva LTDA.

²⁴ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala 4.ª Especial de Decisión. Bogotá D.C., 4 de diciembre de 2018. Radicación: 66001-33-31-002-2007-00107-01. Demandantes: Contribuir Empresarial C.T.A. Y otras. Demandados: Ministerio de la Protección Social y Otros.

situaciones jurídicas consolidadas que se configuraron en la vigencia del acto a anular, el presente fallo producirá efectos “*ex nunc*” (a futuro).

En mérito de lo expuesto el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda – Subsección F, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLÁRASE la nulidad de la Resolución 066 del 25 de agosto de 2020, expedida por el Alcalde de la Localidad de Santa Fe (Bogotá D.C.), de conformidad con las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: La decisión de nulidad adoptada en esta providencia tiene efectos “*ex tunc*”, salvo para las situaciones jurídicas consolidadas que se configuraron en la vigencia del acto anulado.

TERCERO: Por Secretaría **COMUNÍQUESE** la presente decisión a la Alcaldía Local de Santa Fe (Bogotá D.C.), por vía electrónica y **PUBLÍQUESE** la misma en la página web de la Rama Judicial (www.ramajudicial.gov.co), en la sección denominada “*medidas COVID19*”.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha)


BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS
Magistrada


PATRÍCIA SALAMANCA GALLO
Magistrada


LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA
Magistrado

CONSTANCIA: La presente providencia ha sido proferida a través de las tecnologías de la información y firmada por los magistrados que conforman la Sala de la Sección Segunda, Subsección “F” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante el aplicativo SAMAI, con el fin de garantizar su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, por virtud del artículo 186 del CPACA, modificado por el artículo 46 de la Ley 2080 de 2021.