

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**  
**SALA PLENA**

Bogotá D.C., diez (10) de agosto de dos mil veinte (2020)

**Referencia:** 250002315000-2020-01302-00  
**Asunto:** Resolución 374 del 23 de marzo de 2020  
**Entidad:** Personería de Bogotá D.C.  
**Magistrado Ponente:** Israel Soler Pedroza

**ACCIÓN DE TUTELA**

(Aclaración voto de la Magistrada Bertha Lucy Ceballos Posada)

1. Respetuosamente aclaro el voto a la providencia aprobada por la sala mayoritaria el 26 de mayo anterior, que resolvió declarar la improcedencia del control inmediato de legalidad respecto de la Resolución 374 del 23 de marzo de 2020 proferida por la Personera (E) de Bogotá D.C.
2. En materia del control inmediato de legalidad que ejercen los tribunales administrativos, la Ley 1437 de 2011 tiene referencias a dos distintos términos sobre la fuente de los actos que son objeto de ese control.
3. El artículo 136 del CPACA estableció que las medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa en desarrollo de los decretos legislativos expedidos 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. (Negrilla y subrayado adicional),
4. Por otro lado, el artículo 151 establece que los Tribunales Administrativos conocerán del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general de los actos de carácter general dictados **dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales**, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.

5. Por su parte, la Ley Estatutaria 137 de 1994, por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia, estableció lo siguiente:<sup>1</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.

(...)

6. La interpretación sistemática de las anteriores normas conduce a entender que la contradicción entre las dos referencias de la Ley 1437 de 2011 (“entidades territoriales” y “autoridades territoriales”) se resuelve con la norma estatutaria, que es de mayor jerarquía, por lo que fue objeto de control previo de constitucionalidad. Y además, es norma especial.

7. En efecto. De acuerdo con el criterio jerárquico<sup>2</sup>, la ley estatutaria prevalece sobre la ley ordinaria. Y lo mismo ocurre con el criterio de especialidad, respecto de la norma general.

---

<sup>1</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. (Negrilla y subrayado adicional)  
(...)

<sup>2</sup> En la Sentencia C-439 de 2016, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez, la Corte Constitucional reiteró estos criterios:

“6.1. Asociado al ejercicio de la facultad derogatoria legislativa, está el tema de las tensiones y conflictos interpretativos que surgen al interior del ordenamiento jurídico. La Corte ha tenido oportunidad de estudiar el punto, concretamente, en el aspecto relativo a los criterios y reglas que deben aplicarse para dar solución a las antinomias entre leyes, entendiendo por tal, la situación en que se encuentran dos disposiciones pertenecientes a un mismo sistema normativo que, concurriendo en los ámbitos temporal, espacial, personal y de validez, reconocen consecuencias jurídicas incompatibles entre sí a determinado supuesto fáctico, resultando imposible su aplicación simultánea.

6.2. Recientemente, en la Sentencia C-451 de 2015, esta Corporación hizo expresa referencia al aludido tema. En dicho fallo, basada en las previsiones que sobre la materia establecen las Leyes 57 y 153 de 1887 y lo dicho en la jurisprudencia, la Corte puso de presente que existen al menos tres criterios hermenéuticos para solucionar los conflictos entre leyes: **(i) el criterio jerárquico, según el cual la norma superior prima o prevalece sobre la inferior (lex superior derogat inferiori); (ii) el criterio cronológico, que reconoce la prevalencia de la norma posterior sobre la anterior, esto es, que en caso**

8. Así, **los actos administrativos que provienen de las entidades estatales obligan a los órganos y dependencias de la administración**, para expresar su voluntad, y no solamente a los servidores públicos que los expiden. En consecuencia, el control que se deba hacer a una expresión de voluntad de una entidad no se separa de una autoridad. Es decir que todo control a una entidad, siempre lo será a una autoridad.

9. Por lo tanto, la contradicción por las referencias sobre entidad y autoridad territorial que establece la Ley 1437 de 2011 para el control inmediato de legalidad por parte de los tribunales administrativos, se resuelve con los criterios hermenéuticos (Leyes 57 y 153 de 1887) para dar prevalencia a la ley estatutaria que regula los estados de excepción y dispone que dicho control se ejerce sobre las entidades territoriales.

10. Como consecuencia de lo anterior, considero que como el acto administrativo sometido a control inmediato de legalidad se trata de una decisión de carácter general emitida por una autoridad que no tiene carácter de entidad territorial.

11. No obstante esta corporación definió en diferentes providencias que el trámite del control inmediato de legalidad concierne al Tribunal Administrativo de Cundinamarca por tratarse de lineamientos relacionados con organismos que tienen relación directa con las entidades territoriales, como ocurre con la Personería de Bogotá D.C.

12. Por esa razón comparto la decisión de la sala, bajo el entendido que ya se ha asumido el análisis de diferentes casos en el mismo sentido.

  
**BERTHA LUCY CEBALLOS POSADA**  
**Magistrada**

---

*de incompatibilidad entre dos normas de igual jerarquía expedidas en momentos distintos debe preferirse la posterior en el tiempo (lex posterior derogat priori); y (iii) el **criterio de especialidad**, según el cual la norma especial prima sobre la general (lex specialis derogat generali). Con respecto a este último criterio, se sostiene que, en tales casos, no se está propiamente ante una antinomia, en razón a que se entiende que la norma general se aplica a todos los campos con excepción de aquél que es regulado por la norma especial, con lo cual las mismas difieren en su ámbito de aplicación. “*