

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA**

Bogotá D.C., Veinte (20) de Abril de dos mil Veinte (2020)

**Magistrado Ponente: Dr. JUAN CARLOS GARZÓN MARTÍNEZ**

**Proceso No.: 2020 – 0915**

**Acto Administrativo: RESOLUCIÓN 038 DE 2020**

**Entidad que profiere: DIRECCIÓN TERRITORIAL CENTRO DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA**

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
AVOCA CONOCIMIENTO**

**I. Antecedentes**

- El 1° de abril de 2020, se efectuó reparto asignándosele a un Despacho del H. Consejo de Estado<sup>1</sup>, el conocimiento del “CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD”, de la Resolución **038 de marzo 25 de 2020**, proferida por el DIRECTOR TERRITORIAL CENTRO DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA – DANE, mediante el cual *“se declara la urgencia manifiesta para celebrar la contratación de bienes y Servicios necesarios, para prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia del coronavirus COVID-19 y garantizar la continuidad de la gestión del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE”*.
- A través de providencia dl 13 de abril de 2020, el H. Consejo de Estado declaró su falta de competencia para conocer sobre el control inmediato de legalidad de la Resolución 038 de marzo 25 de 2020 y ordenó remitir el expediente a esta Corporación, bajo el entendido que dicho acto administrativo está destinado a dar lineamientos relacionados con el funcionamiento únicamente de la territorial Centro – Bogotá del DANE.
- Una vez allegado el trámite procesal a esta Corporación, mediante acta de reparto, le correspondió al Despacho el conocimiento del “CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD”, de la **Resolución 038 de marzo 25 de 2020** proferida el DIRECTOR TERRITORIAL CENTRO DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA – DANE.

**II. CONSIDERACIONES**

A continuación, el Magistrado sustanciador analizará si en el presente asunto se cumplen los presupuestos procesales, para avocar o no, el conocimiento del control inmediato de legalidad del acto administrativo enunciado.

**1. De la razón y finalidad del control automático de legalidad.**

- 1.1. La Constitución Política de Colombia, prevé en sus artículos 212 a 215, la facultad que tiene el Gobierno Nacional para declarar estados de excepción (guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica social y ecológica) en circunstancias especialísimas, en las que en procura de conservar el orden público y seguridad nacional, se deban adoptar

---

<sup>1</sup> Despacho del Consejero Perdomo Carmelo Cuéter

decisiones más drásticas de lo normal, e inclusive restrictivas de la libertad jurídica de los ciudadanos.

- 1.2. Posteriormente, con la expedición de la Ley 137 de 2 de junio de 1994, a través de la cual se reglamentan los estados de excepción, el legislador estableció un CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD **de los actos administrativos de carácter general, dictados por las autoridades administrativas, en desarrollo de los decretos, proferidos durante dichos estados de excepción**, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa (artículo 20).
- 1.3. Por su parte, la Ley 1437 de 2011 en su artículo 136, también estableció el control inmediato de legalidad, frente a los actos administrativos expedidos en vigencia de un Estado de Excepción; consagrando el trámite procesal pertinente (artículo 185 del CPACA).
- 1.4. En este punto es relevante recordar, que la H. Corte Constitucional, en la sentencia C- 179 de 1994 indicó, que el control automático de legalidad **constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales**, de ahí que el mismo proceda, inclusive de oficio por el Juez de lo contencioso Administrativo.
- 1.5. En este orden de ideas, se observa lo siguiente, frente al **control inmediato de legalidad: (i) se trata de un mecanismo especial previsto por el legislador**, con una finalidad propia: *“impedir decisiones administrativas ilegales, bajo el amparo de un estado de excepción”*; **(ii)** opera exclusivamente, frente a una **categoría de actos administrativos** (aquellos que hayan sido expedidos en desarrollo de decretos legislativos, relacionados con la declaratoria del estado de excepción); **(iii)** razón por la cual, **el Juez de lo contencioso administrativo, previo a avocar conocimiento o iniciar el trámite correspondiente**, está llamado a **verificar**, los elementos normativos que permiten ese control especial de legalidad; **(iv)** en ese sentido, debe definir de manera previa e inmediata, sí el acto administrativo fue expedido en desarrollo de un decreto legislativo; **(v)** resaltando que ese análisis es más de orden adjetivo que sustancial, bajo el recto entendimiento, que cumplido el requisito de procedibilidad, **cualquier análisis sustancial debe realizarse, una vez surtido el trámite y en la sentencia.**

## 2. DEL CASO CONCRETO

En el presente asunto, **se cumplen los supuestos procesales** del artículo 20 de Ley 137 de 2 de junio de 1994 en armonía con el artículo 136 y 185 del CPACA, conforme a las siguientes consideraciones:

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 del 2 de junio de 1994<sup>2</sup>, *“por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia”*, en

---

<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.

concordancia con el artículo 136 del CPACA<sup>3</sup>, 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 el Juez de lo contencioso administrativo del lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o por el Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Ahora bien, en el caso concreto se advierte que:

- Aunque el DANE es una entidad pública nacional, el acto administrativo puesto en conocimiento de esta Corporación no fue expedido por el Director General del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, sino por el **Director Territorial Centro - Bogotá del DANE**.
- Revisado el organigrama del Departamento Administrativo Nacional de Estadística, se advierte que el mismo se compone de seis Direcciones territoriales<sup>4</sup>, **correspondiendo la Dirección Territorial Centro a la ciudad de Bogotá**.
- Igualmente, al verificar el contenido de la Resolución 038 de marzo 25 de 2020, se evidencia que **dicho acto administrativo fue expedido en la ciudad de Bogotá** y con el propósito de surtir efectos jurídicos únicamente frente a la territorial Bogotá del Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

De conformidad con lo expuesto, desde el punto de vista funcional, a esta corporación le asiste competencia para conocer el control inmediato de legalidad de la Resolución 028 de marzo 25 de 2020. Sin embargo, ello no es suficiente para avocar su conocimiento, puesto que en todo caso corresponde al Juez de lo contencioso administrativo verificar si el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad fue expedido en desarrollo de un decreto legislativo expedido con ocasión de la declaratoria de un estado de excepción.

Desde una **perspectiva formal**: Se observa que la Resolución 038 de marzo 25 de 2020 fue proferida en virtud de las facultades que otorgó el Gobierno Nacional a la entidades públicas, mediante el **Decreto Legislativo 440 de 2020**, el cual fue proferido a su vez con ocasión de la emergencia económica social y ecológica declarada por el Gobierno Nacional mediante el **Decreto Legislativo 417 de marzo 17 de 2020**, así las cosas, desde un punto de vista formal, se advierte que la Resolución 038 de marzo 25 de 2020 fue expedido en desarrollo de un decreto legislativo proferido con ocasión de un estado de excepción; **ii)** Por otro lado, desde una **perspectiva sustancial**, las consideraciones y las decisiones

<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> Dirección Territorial Centro – Bogotá  
Dirección Territorial Centro occidente – Manizales  
Dirección Territorial Centro Oriente – Bucaramanga  
Dirección Territorial Noroccidente – Medellín

**Dirección Territorial Norte – Barranquilla**  
Dirección Territorial – Cali.

Fuente <https://www.dane.gov.co/index.php/acerca-del-dane/informacion-institucional/organigrama>

administrativas de la citada resolución, se relacionan con las medidas adoptadas a nivel nacional en materia de contratación pública, con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica.

Con fundamento en lo anterior,

### RESUELVE

**PRIMERO: AVOCAR** el presente trámite procesal, relacionado con el “CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD”, respecto a la **Resolución 038 de marzo 25 de 2020** proferida por el DIRECTOR TERRITORIAL CENTRO DEL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA – DANE, mediante el cual “*se declara la urgencia manifiesta para celebrar la contratación de bienes y Servicios necesarios, para prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia del coronavirus COVID-19 y garantizar la continuidad de la gestión del Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE*”.

**SEGUNDO: ORDENAR** a la Secretaria de la Sección Tercera de esta Corporación Judicial, realizar el trámite correspondiente, para efectuar la **publicación del aviso** de que trata el numeral 2 del artículo 185 del C.P.A.C.A<sup>5</sup>, en la página web [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co), **por el término de diez (10) días**, de conformidad con lo indicado en la Circular No. C0008 de marzo 31 de 2020, expedida por la Presidencia de esta Corporación.

**TERCERO:** Dentro del término anterior, cualquier ciudadano, podrá coadyuvar o impugnar, la legalidad del mencionado acto administrativo<sup>6</sup>.

**CUARTO:** Vencido el indicado plazo, **automáticamente** la actuación queda a disposición del agente del Ministerio Público<sup>7</sup>, que actúa ante este Despacho, con la finalidad que rinda CONCEPTO, dentro de los diez (10) días siguientes, para lo cual se le notificará esta providencia a las siguientes direcciones electrónicas: [dablanco@procuraduría.gov.co](mailto:dablanco@procuraduría.gov.co) y [d\\_blancoleguizamo@yahoo.es](mailto:d_blancoleguizamo@yahoo.es)

**QUINTO:** Cumplido el trámite anterior, ingrese inmediatamente la actuación procesal al despacho judicial.

### NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

  
JUAN CARLOS GARZÓN MARTÍNEZ  
Magistrado

JCGM/EMB

<sup>5</sup> Dadas las circunstancias de conocimiento nacional, no procede fijación de aviso en la Secretaria, sobre la existencia del trámite procesal.

<sup>6</sup> En el presente trámite no se requiere invitar a Entidades públicas u organismo de que tratara el numeral 3 del artículo 185 del CPACA.

<sup>7</sup> Igualmente no se hace necesario decreto y practica de medio probatorio alguno, para conocer antecedentes, o hechos relevantes que incidan en la decisión.