

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
-SECRETARÍA-

Scsec01tadmincdm@cendoj.ramajudicial.gov.co

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
ARTICULO 136 LEY 1437 DE 2011**

EXPEDIENTE No: **25000-23-15-000-2020-01455-00**

MAGISTRADO(A) PONENTE: DRA. CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO

AUTORIDAD: ALCALDÍA MUNICIPAL DE LENGUAZAQUE, CUNDINAMARCA

OBJETO DE CONTROL: *DECRETO NÚM. 25 DE 14 DE ABRIL DE 2020, "[...] POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE LENGUAZAQUE Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES [...]"*

Dando cumplimiento a lo dispuesto en el fallo de fecha ocho (08) de abril de dos mil veintiuno (2021), se **PUBLICA** la presente decisión a través del portal web de la Rama Judicial y del Municipio.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Sonia Milena Torres Díaz'.

**SONIA MILENA TORRES DÍAZ
SECRETARIA**

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
-SECCIÓN PRIMERA-
-SUB SECCIÓN “A”-

Bogotá, D.C., ocho (8) de abril de dos mil veintiuno (2021)

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO

EXPEDIENTE No.:	25000-23-15-000-2020-01455-00
OBJETO DE CONTROL:	DECRETO NÚM. 25 DE 2020
AUTORIDAD:	ALCALDÍA MUNICIPAL DE LENGUAZAQUE, CUNDINAMARCA

CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

ASUNTO: FALLO EN ÚNICA INSTANCIA

Se pronuncia la Subsección “A” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca sobre la legalidad del Decreto núm. 25 de 14 de abril de 2020, “[...] *Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Lenguazaque y se dictan otras disposiciones [...]*”, expedido por el Alcalde municipal de Lenguazaque, Cundinamarca.

I. ANTECEDENTES

1. DE LA SOLICITUD DE CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

El señor Alcalde del Municipio de Lenguazaque – Cundinamarca remitió a la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Cundinamarca copia del Decreto núm. 25 de 14 de abril de 2020, con el fin de realizar

NATURALEZA.:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA:	ALCALDÍA MUNICIPAL DE LENGUAZAQUE - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN:	25000-23-15-000-2020-01455-00
OBJETO DE CONTROL:	DECRETO NÚM. 25 DE 14 DE ABRIL DE 2020

el control inmediato de legalidad sobre el mismo.

2. ACTUACIÓN PROCESAL

2.1. Previo reparto, mediante auto de 8 de mayo de 2020, el Despacho Ponente avocó el conocimiento del control automático de legalidad del Decreto núm. 25 de 2020 y dispuso: i) notificar y correr traslado al Alcalde del municipio de Lenguaque – Cundinamarca del contenido de la decisión; ii) la fijación de un aviso en la página Web de la Rama Judicial sobre la existencia del proceso; iii) invitar al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, al Ministerio de Salud y de Protección Social, a la Gobernación de Cundinamarca y a la Personería Municipal de Lenguaque para emitir concepto; y iv) notificar a la Agente del Ministerio Público.

2.2. Por Secretaría de la Sección Primera, mediante correo electrónico de 5 de agosto de 2020, se realizaron las notificaciones previstas en el auto de 8 de mayo de 2020.

2.3. El día 5 de agosto de 2020, la Secretaría de la Sección efectuó las invitaciones, a las que se refiere el auto que avoca conocimiento del asunto, dirigidas al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, al Ministerio de Salud y Protección Social, a la Gobernación de Cundinamarca y a la Personería Municipal de Lenguaque.

2.4. La Secretaría, el día 11 de mayo de 2020, fijó los avisos a que se refiere el numeral 2.º del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 y los desfijó el 22 de mayo del mismo año.

2.5. Dentro del término de fijación, el Alcalde Municipal de Lenguaque – Cundinamarca allegó respuesta al buzón electrónico de

NATURALEZA.: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA: ALCALDÍA MUNICIPAL DE LENGUAZAQUE - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN: 25000-23-15-000-2020-01455-00
OBJETO DE CONTROL: DECRETO NÚM. 25 DE 14 DE ABRIL DE 2020

la Secretaría de la Sección Primera, las otras entidades invitadas a conceptuar guardaron silencio. No obran intervenciones de la ciudadanía.

2.6. El Despacho Ponente, mediante providencia de fecha 27 de mayo de 2020, resolvió: i) no decretar pruebas y ii) correr traslado a la Agente del Ministerio Público designada ante esta Corporación, para que dentro del término de los diez (10) días siguientes al recibo de la correspondiente comunicación, procediera a rendir concepto.

3. INTERVENCIONES

3.1 Alcaldía Municipal de Lenguaque

El Alcalde de Lenguaque – Cundinamarca emitió concepto acerca de los puntos relevantes para la elaboración del proyecto del fallo, dentro del medio de control de legalidad del Decreto núm. 25 de 2020, así:

Expresó que las medidas adoptadas se fundamentaron en: i) las competencias señaladas en los artículos 2, 209 y 315 de la Constitución Política; ii) artículos 42 y 42 de la Ley 80 de 2993; iii) la declaratoria de la emergencia sanitaria por parte del Gobierno Nacional mediante el Decreto núm. 417 de 17 de marzo de 2020¹; y iv) el Decreto Nacional núm. 440 de 20 de marzo de 2020².

Indicó que la medida adoptada buscó *"[...] a través de la Urgencia Manifiesta, imprimir celeridad a los procesos contractuales, administrativos y presupuestales, requeridos para la atención de la*

¹ *"[...] Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional [...]"*.

² *"[...] Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19 [...]"*.

NATURALEZA.: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA: ALCALDÍA MUNICIPAL DE LENGUAZAQUE - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN: 25000-23-15-000-2020-01455-00
OBJETO DE CONTROL: DECRETO NÚM. 25 DE 14 DE ABRIL DE 2020

Emergencia Sanitaria, decretada por el Gobierno Nacional [...]”.

4. Concepto del Ministerio Público

La Agente del Ministerio Público Delegada emitió concepto solicitando declarar ajustado en derecho el Decreto núm. 25 de 14 de abril de 2020, expedido por el Alcalde de Lenguazaque.

Señaló que el Decreto núm. 25 de 2020 contiene medidas preventivas y acciones transitorias para contener la situación epidemiológica causada por el Covid-19, dicho decreto fue expedido por el Alcalde Municipal de Lenguazaque en ejercicio de atribuciones constitucionales y legales, especialmente las conferidas por los artículos 2.º, 15 y 315 de la Constitución Política, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, los artículos 14 y 180 de la Ley 1801 de 2016, la Ley 1523 de 2012 y el Decreto 457 de 2020.

Precisó que las medidas adoptadas a través del decreto municipal se ajustaron en derecho, toda vez que, se hacían necesarias para poder mitigar el impacto de la pandemia en el municipio; adicionalmente, existe conexidad entre la medida decretada con las causas que le dieron origen y los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Subsección “A” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente para pronunciarse sobre el control inmediato de legalidad sobre los actos administrativos de carácter general dictados en ejercicio de la función administrativa por las

NATURALEZA.: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA: ALCALDÍA MUNICIPAL DE LENGUAZAQUE - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN: 25000-23-15-000-2020-01455-00
OBJETO DE CONTROL: DECRETO NÚM. 25 DE 14 DE ABRIL DE 2020

entidades y autoridades públicas departamentales o municipales, como desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de excepción, de conformidad con lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en los artículos 136, 151³, y 185⁴ de la Ley 1437 de 2011.

2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala determinar si el Decreto núm. 25 de 14 de abril de 2020, expedido por el Alcalde Municipal de Lenguazaque – Cundinamarca, cumple con los requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad de que tratan los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, y en caso afirmativo deberá resolverse si el Decreto objeto de estudio está acorde al ordenamiento jurídico.

3. Sobre la procedencia del control inmediato de legalidad

3.1. Procede la Sala a resolver el caso concreto planteado teniendo en cuenta los siguientes aspectos: i) contexto circunstancial del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Gobierno Nacional; ii) marco legal y jurisprudencial del control inmediato de legalidad; y iii) análisis de procedencia del control inmediato de legalidad en el caso concreto.

3.1. Contexto circunstancial del Estado de Emergencia

³ Modificado por el artículo 27 de la Ley 2080 de 25 de enero de 2021, "[...] Por medio de la cual se reforma el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción [...]".

⁴ Adicionado con dos párrafos por el artículo 44 de la Ley 2080 de 25 de enero de 2021, "[...] Por medio de la cual se reforma el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo -Ley 1437 de 2011- y se dictan otras disposiciones en materia de descongestión en los procesos que se tramitan ante la jurisdicción [...]".

NATURALEZA.: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA: ALCALDÍA MUNICIPAL DE LENGUAZAQUE - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN: 25000-23-15-000-2020-01455-00
OBJETO DE CONTROL: DECRETO NÚM. 25 DE 14 DE ABRIL DE 2020

Económica, Social y Ecológica

3.1.1. La Organización Mundial de la Salud -OMS-, el 6 de enero de 2020, declaró el virus COVID 19 como de emergencia de salud pública de importancia internacional; razón por la cual, el 9 de marzo de 2020, solicitó a los países la adopción de medidas prematuras con el objeto de detener la transmisión y la propagación del virus.

3.1.2. La OMS declaró, el 11 de marzo de 2020, el brote de la enfermedad por coronavirus – COVID 19 como una pandemia, por la velocidad de su transmisión y escala de propagación, e instó a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo.

3.1.3. El Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Resolución núm. 0000380 de 10 de marzo de 2020, adoptó medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.

3.1.4. En la Resolución núm. 385 de 12 de marzo de 2020, el Ministro de Salud y Protección Social declaró el estado de emergencia sanitaria, por causa del Coronavirus Covid - 19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó una serie de medidas para prevenir y controlar su propagación y mitigar sus efectos, de conformidad con el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015.

3.1.5. El Gobierno Nacional, en uso de facultades extraordinarias y en aras de proteger a la población y conjurar la crisis de salud pública, expidió el Decreto Legislativo núm. 417 de 17 de marzo de 2020, “[...] por el cual se declara el estado de emergencia económica, social y

NATURALEZA.:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA:	ALCALDÍA MUNICIPAL DE LENGUAZAQUE - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN:	25000-23-15-000-2020-01455-00
OBJETO DE CONTROL:	DECRETO NÚM. 25 DE 14 DE ABRIL DE 2020

ecológica en todo el territorio nacional [...]”, y facultó la adopción de otras medidas mediante la expedición de otros decretos legislativos.

3.1.6. Igualmente, han sido proferidos otros decretos, cuyo fundamento legal utilizado por el Gobierno para su expedición, fue el numeral 4.º del artículo 189⁵, así como los artículos 296⁶, 303⁷ y 315⁸ de la Constitución Política y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016 y no las facultades propias del estado de excepción, e impuso ciertas restricciones a las actuaciones y decisiones que adopten las entidades territoriales.

3.1.7. Bajo esos parámetros, con posterioridad a la declaratoria del estado de emergencia, el Gobierno Nacional expidió varios decretos en materia de orden público, entre ellos el Decreto ordinario 457 del 22 de marzo de 2020, “[...] *Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público [...]*”, por medio del cual ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del territorio nacional, a partir de las cero (00:00 am) horas del 25 de marzo de 2020 hasta las cero (00:00 am) horas del 13 de abril de 2020.

⁵ “[...] Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa: (...) 4. Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado [...]”.

⁶ “[...] Artículo 296. Para la conservación del orden público o para su restablecimiento donde fuere turbado, los actos y órdenes del Presidente de la República se aplicarán de manera inmediata y de preferencia sobre los de los gobernadores; los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes [...]”.

⁷ “[...] Artículo 303. En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será jefe de la administración seccional y representante legal del departamento; el gobernador será agente del Presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento [...]”.

⁸ “[...] Artículo 315. Son atribuciones del alcalde: (...) 2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante [...]”.

NATURALEZA.: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA: ALCALDÍA MUNICIPAL DE LENGUAZAQUE - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN: 25000-23-15-000-2020-01455-00
OBJETO DE CONTROL: DECRETO NÚM. 25 DE 14 DE ABRIL DE 2020

3.1.8. Asimismo, el Gobierno Nacional expidió el Decreto núm. 491 de 28 de marzo de 2020, "[...] *Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica [...]*".

3.1.9. El Decreto ordinario 593 "[...] *Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19, y el mantenimiento del orden público [...]*", por medio del cual se prorrogó **el aislamiento preventivo obligatorio** del día 27 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00 a. m.) del día 11 de mayo de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio nacional.

3.2. Marco legal y jurisprudencial sobre el medio de control de legalidad

3.2.1. El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 establece:

"[...] 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 [...]".

NATURALEZA.: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA: ALCALDÍA MUNICIPAL DE LENGUAZAQUE - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN: 25000-23-15-000-2020-01455-00
OBJETO DE CONTROL: DECRETO NÚM. 25 DE 14 DE ABRIL DE 2020

3.2.2. De manera similar, el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA) establece:

“[...] 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 [...].”

3.2.3. Estas normas deben interpretarse de forma concordante con la competencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca prevista en el numeral 7.º del artículo 151 *ejusdem*, el cual establece:

“[...] Artículo 151. Competencia de los tribunales administrativos en única instancia. Los tribunales administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

[...]

7. 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. Esta competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan

[...]”.

3.2.4. Conforme a lo anterior, el control inmediato de legalidad es procedente siempre que los actos administrativos: a) sean de carácter general; b) hayan sido dictados en ejercicio de la función administrativa;

NATURALEZA.: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA: ALCALDÍA MUNICIPAL DE LENGUAZAQUE - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN: 25000-23-15-000-2020-01455-00
OBJETO DE CONTROL: DECRETO NÚM. 25 DE 14 DE ABRIL DE 2020

c) hayan sido dictados en desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción.

3.2.4.1. Entiéndase por “decretos legislativos”, en los términos del inciso 1.º del artículo 214 de la Constitución Política, aquellos proferidos con ocasión de un estado de excepción, que satisfacen los siguientes requisitos: i) el de validez, según el cual el decreto debe llevar la firma del Presidente de la República y de todos sus ministros; y ii) el de conexidad, en tanto que el decreto debe corresponder a materias que tengan relación directa y específica con la situación que hubiere determinado la declaratoria del Estado de Excepción.

3.2.5. El conocimiento del Tribunal Administrativo de Cundinamarca respecto del control inmediato de legalidad se sustenta en que los actos hayan sido expedidos por entidades territoriales.

3.2.6. El H. Consejo de Estado, respecto de las características del control inmediato de legalidad, en jurisprudencia reciente consideró:

[...] Al respecto esta Corporación en diferentes oportunidades y en cuanto a las características del control inmediato de legalidad ha dicho:

(i) Tiene carácter jurisdiccional, ya que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, y por tanto la decisión se toma en una sentencia.

(ii) El estudio que se hace es integral. Los actos enjuiciados “deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico” y el análisis abarca “la revisión de aspectos como la competencia para expedirlo, el cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las mismas, así como su conformidad con el resto del ordenamiento jurídico, siempre bajo el entendido de que ellas hacen parte de un conjunto de medidas proferidas con la exclusiva finalidad de “conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”.

NATURALEZA.: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA: ALCALDÍA MUNICIPAL DE LENGUAZAQUE - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN: 25000-23-15-000-2020-01455-00
OBJETO DE CONTROL: DECRETO NÚM. 25 DE 14 DE ABRIL DE 2020

(iii) *Es autónomo porque la revisión se puede hacer antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan. En este punto se precisa que si la Corte Constitucional se ha pronunciado previamente deben acatarse y respetarse los efectos del fallo de constitucionalidad, “pero sin que suponga la existencia de prejudicialidad alguna del juicio de constitucionalidad que adelanta la Corte Constitucional en relación con el proceso que adelante el Juez Administrativo; cosa distinta es que, en el evento de ser declarado(s) inexecutable(s) el(los) decreto(s) legislativo(s) desarrollado(s) por el acto administrativo cuya conformidad a derecho puede incluso haber sido decidida ya por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión administrativa pierda fuerza ejecutoria, en virtud de lo normado por el artículo 66-2 del Código Contencioso Administrativo”.*

(iv) *El control es automático e inmediato como consecuencia de la obligación de las autoridades de que lo remitan a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su expedición.*

(v) *Es oficioso, si la entidad no envía el acto a la jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento de las decisiones respectivas de forma oficiosa “o, incluso, como resultado del ejercicio del derecho constitucional de petición formulado ante él por cualquier persona”;*

(vi) *La sentencia hace tránsito a cosa juzgada relativa, esto es solo en relación con las normas que se estudian en la providencia y en consecuencia es posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos a través del medio de control de nulidad.*

Frente al estudio que debe hacerse, se ha indicado:

(...) La Sala Plena, de tiempo atrás, ha venido sosteniendo que el control integral involucra el estudio de los parámetros y límites, formales y materiales, que deben ser observados por el Gobierno Nacional para expedir el acto, lo que equivale a determinar su conformidad formal y material (proporcionalidad y conexidad) con respecto a las normas superiores que directamente le sirven de fundamento”.

De acuerdo con lo anterior, se debe hacer un control integral, esto es tanto formal como material.

En el control formal se debe estudiar el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011,

NATURALEZA.: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA: ALCALDÍA MUNICIPAL DE LENGUAZAQUE - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN: 25000-23-15-000-2020-01455-00
OBJETO DE CONTROL: DECRETO NÚM. 25 DE 14 DE ABRIL DE 2020

esto es: (i) que sea proferido por una autoridad del orden nacional, (ii) que sean medidas de carácter general, (iii) dictadas en ejercicio de funciones administrativas y (iv) que sean dictadas en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

En cuanto al control material, esta Corporación también ha dicho:

“(…) El control inmediato, de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, es un mecanismo de control a cargo de la Jurisdicción de lo Contencioso, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de un estado de excepción. Se debe, pues, analizar la existencia de relación de conexidad entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica. Asimismo se impone determinar su conformidad con las normas superiores que le sirven de fundamento, que son entre otras los mandatos constitucionales que regulan los estados de excepción (arts. 212 a 215), la Ley estatutaria de Estados de Excepción, el decreto de declaratoria del estado de excepción y -claro está- los decretos con carácter legislativo expedidos por el gobierno en virtud de la autorización constitucional para legislar por vía excepcional.

Examen jurisdiccional automático y oficioso que supone verificar lo relativo a la competencia de la autoridad que lo expidió, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines y la sujeción a las formas, la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción.

La Sala advierte que la integralidad que se predica de este control, no puede fundarse en los mismos parámetros de aquel que le compete a la Corte Constitucional respecto de los decretos legislativos, expedidos al amparo de la declaratoria del estado de excepción, por expreso mandato superior (arts. 241 numeral 7º y 215, párrafo). Dado que no es lo mismo revisar una norma legal de excepción delante de un número finito de disposiciones (como es la Constitución), que revisarla frente al “resto del ordenamiento jurídico”. Si bien es cierto que el control automático supone un control integral, no puede pretenderse con ello que al ejercer tal control, el juez revise todo el ordenamiento jurídico.

No pesa, entonces, sobre esta Corporación la carga de evaluar la juridicidad de la norma objeto de control frente a todos los preceptos superiores del ordenamiento jurídico que tengan relación con la materia. Este control debe confrontar en primer lugar la normativa propia de la situación de excepción, y en todo caso, si el Juez se percata de la existencia de la vulneración de cualquier otra norma que no haya sido suspendida o derogada por las disposiciones con fuerza de ley, dictadas al amparo del estado de excepción,

NATURALEZA.: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA: ALCALDÍA MUNICIPAL DE LENGUAZAQUE - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN: 25000-23-15-000-2020-01455-00
OBJETO DE CONTROL: DECRETO NÚM. 25 DE 14 DE ABRIL DE 2020

procederá a declarar la ilegalidad de la norma que ha sido remitida para revisión a través del control inmediato de legalidad.

En otras palabras, si la Sala se percata de la violación de un marco normativo distinto al proferido en el ámbito del estado de excepción y que no haya sido suspendido o derogado por éste, debe proceder a decretar la nulidad correspondiente, pero sin que ello signifique que se cierre la posibilidad a un debate ulterior sobre estos mismos preceptos y por motivo de ilegalidad diferente, vía acción ciudadana en sede del contencioso objetivo de anulación.

Por ello los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia.

Así, en el estudio de fondo debe analizarse la conexidad del acto con las normas que dieron lugar a la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, su conformidad con las disposiciones que le sirvieron de fundamento y de manera concreta debe establecerse la realidad de los motivos, la adecuación de los fines y la proporcionalidad de las medidas [...]»⁹.

3.2.6.1. Del análisis de la sentencia citada *supra*, se concluye del control inmediato de legalidad lo siguiente:

- i) Es de carácter jurisdiccional, puesto que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial y, por tanto, la decisión se adopta por medio de sentencia.
- ii) El estudio es integral, dado que los actos deben confrontarse con todo el ordenamiento jurídico, con lo cual el análisis abarca la revisión de aspectos como: a) la competencia para expedirlo, b) el cumplimiento de los requisitos de forma y fondo; c) la conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación; d) el carácter transitorio de las medidas y su proporcionalidad; e) la

⁹ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión núm. 6; sentencia de 25 de junio de 2020; C.P. Carlos Enrique Moreno Rubio.

NATURALEZA.:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA:	ALCALDÍA MUNICIPAL DE LENGUAZAQUE - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN:	25000-23-15-000-2020-01455-00
OBJETO DE CONTROL:	DECRETO NÚM. 25 DE 14 DE ABRIL DE 2020

conformidad del acto con el ordenamiento jurídico.

iii) Es autónomo, dado que la revisión puede hacerse con antelación a que la H. Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio del estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan. No obstante, en caso de que la H. Corte Constitucional declare la inexecuibilidad del decreto legislativo desarrollado por el acto administrativo decidido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, esta última decisión pierde fuerza ejecutoria.

iv) El control es automático e inmediato como consecuencia de la obligación de las autoridades de remitir el acto administrativo a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a su expedición.

v) Es de oficio, en tanto que, si la entidad no envía el acto a la jurisdicción, el juez competente está facultado para asumir el conocimiento del acto administrativo de forma oficiosa, o incluso como resultado del ejercicio del derecho de petición formulado ante él por cualquier persona.

vi) La sentencia hace tránsito a cosa juzgada relativa, motivo por el cual cualquier ciudadano posteriormente puede cuestionar la legalidad de los actos administrativos a través del medio de control de nulidad.

3.2.6.2. El H. Consejo de Estado consideró, en la sentencia citada *supra*, respecto del estudio que se debe efectuar en sede del control inmediato de legalidad, que el análisis involucra un control integral respecto de parámetros formales y materiales, así:

i) En el control formal se debe estudiar el cumplimiento de los

NATURALEZA.: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA: ALCALDÍA MUNICIPAL DE LENGUAZAQUE - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN: 25000-23-15-000-2020-01455-00
OBJETO DE CONTROL: DECRETO NÚM. 25 DE 14 DE ABRIL DE 2020

requisitos establecidos en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, esto es: a) que sea proferido por una autoridad del orden nacional, (b) que sean medidas de carácter general, c) que las medidas sean dictadas en ejercicio de funciones administrativas y d) que sean dictadas en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

ii) Por otra parte, en el control material se debe valorar la conexidad del acto con las normas que dieron lugar a la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, su conformidad con las disposiciones que le sirvieron de fundamento y de manera concreta la realidad de los motivos, la adecuación de los fines y la proporcionalidad de las medidas.

3.2.7. A lo anterior debe agregarse la postura de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca¹⁰, que en ponencia de la Magistrada, doctora Patricia Salamanca Gallo consideró:

“[...] Así las cosas, a efectos de que proceda el control de legalidad se deben cumplir los siguientes presupuestos procesales:

3.1. Que se trate de un acto de contenido general:

El Consejo de Estado ha resaltado que el control automático de legalidad conforme a lo previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 sólo puede adelantarse respecto a “medidas de carácter general”. En reciente pronunciamiento, precisó que no podrán ser objeto de control aquellos actos “cuyos efectos jurídicos directos no trascienden al exterior de la administración, ni sobre derechos o situaciones de la ciudadanía en general; su incidencia se proyecta exclusivamente a la esfera interna de la administración y a un asunto preciso (...)”.

3.2. Que se expida en ejercicio de la Función Administrativa:

La noción general de función administrativa, según la jurisprudencia

¹⁰ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala Plena; sentencia de 30 de junio de 2020; M.P. doctora Patricia Salamanca Gallo; número único de radicación 25000-2315000-2020-00313-00.

NATURALEZA.: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA: ALCALDÍA MUNICIPAL DE LENGUAZAQUE - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN: 25000-23-15-000-2020-01455-00
OBJETO DE CONTROL: DECRETO NÚM. 25 DE 14 DE ABRIL DE 2020

del Consejo de Estado, comprende la “actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones”.

3.3. *Que tenga como finalidad desarrollar decretos legislativos*

El objeto del control de legalidad se restringe al análisis de medidas adoptadas en desarrollo de Decretos Legislativos, por ello no es procedente asumir por este medio el estudio de actos administrativos expedidos en virtud de facultades propias de la Administración, como quiera que la ley establece las competencias y los mecanismos para controvertirlas, sin que el mecanismo excepcional pueda ser utilizado para sustituirlos.

A fin de establecer los asuntos susceptibles de ser avocados a través de procedimiento de control inmediato de legalidad se puede acudir a dos criterios:

➤ ***Criterio formal: Cuando el acto administrativo a estudiar manifiesta que se fundamenta en un Decreto Legislativo.***

➤ ***Criterio material: Cuando no tiene relevancia el fundamento que señale el acto administrativo, sino la materia que éste desarrolla y su conexidad con los Decretos Legislativos [...]” (Destacado fuera de texto).***

3.2.7.1. De la sentencia se extrae que, además de los requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad analizados con antelación, respecto al requisito de control formal consistente en que los actos administrativos hayan sido dictados en desarrollo de decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción, se deben valorar dos criterios, el primero de naturaleza formal respecto del cual debe revisarse en el acto objeto de estudio la manifestación de su fundamento en un decreto legislativo y, el segundo, la verificación respecto de si la materia desarrollada en el acto objeto de estudio tiene conexidad con el decreto legislativo.

3.2.8. El fundamento de conexidad en el “criterio material”, expuesto por la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en la ponencia de la Magistrada doctora Patricia Salamanca Gallo, implica

NATURALEZA.: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA: ALCALDÍA MUNICIPAL DE LENGUAZAQUE - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN: 25000-23-15-000-2020-01455-00
OBJETO DE CONTROL: DECRETO NÚM. 25 DE 14 DE ABRIL DE 2020

que se evidencie que las medidas adoptadas por las entidades territoriales en los actos administrativos, se deban a las facultades excepcionales adquiridas en virtud de los decretos legislativos que sustentan el marco jurídico del estado de excepción declarado por el Gobierno Nacional, y no de las potestades ordinarias respecto de las cuales la autoridad se encuentra investida, v.gr. las facultades de los alcaldes en su condición de primera autoridad de policía en el municipio. En ese orden, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca con ponencia del Magistrado Dr. Fredy Hernando Ibarra Martínez, advirtió:

“[...] Por consiguiente, es perfectamente claro que las medidas contenidas en el Decreto 021 del 17 de marzo de 2020 fueron expedidas por el alcalde municipal de Gama en ejercicio de expresas facultades propias de policía con el propósito específico de preservar y asegurar el orden público en el territorio de su jurisdicción en cuanto tiene que ver con las condiciones de salubridad pública que, en los términos de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 1801 de 2016 es uno de los cuatro factores o elementos que lo componen, todo en ello en armonía con lo definido sobre esa materia por la jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, atribuciones que por motivo de la declaración del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica no fueron objeto de derogación ni de suspensión, como tampoco son incompatibles por cuanto para el momento de expedición del Decreto 021 del 17 de marzo de 2020 por el alcalde municipal de Gama tan solo se había proferido el Decreto 417 que declaró dicho estado de excepción, cuya parte dispositiva tan solo se limitó a hacer tal declaración, nada más.

En ese sentido es especialmente relevante precisar que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 315 de la Constitución en concordancia con los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), y lo previsto en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994 modificado por la el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012 es atribución del alcalde, en la condición de primera autoridad de policía en el municipio, “conservar el orden público en el municipio de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador”, y en ese marco en los artículos 14 y 202 del mencionado código se le asignan unas expresas y precisas facultades.

NATURALEZA.: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA: ALCALDÍA MUNICIPAL DE LENGUAZAQUE - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN: 25000-23-15-000-2020-01455-00
OBJETO DE CONTROL: DECRETO NÚM. 25 DE 14 DE ABRIL DE 2020

4) *En ese ámbito de motivación es determinante para este caso advertir y destacar que en modo alguno y en ninguna parte del texto del acto el alcalde municipal de Gama refirió y ni siquiera sugirió como fundamento jurídico y de competencia para expedir el acto administrativo objeto de este pronunciamiento actuar en desarrollo o en cumplimiento de ninguno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en ejercicio de las facultades extraordinarias asumidas como consecuencia de haber declarado mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 -en aplicación de lo preceptuado en el artículo 215 de la Constitución Política- “el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta días calendario a partir de la publicación de dicho decreto”, cuya causa fue la situación de pandemia global del Covid-19 que hizo presencia en el territorio colombiano, por cuanto para ese momento aquellos aún no habían sido emitidos, punto este sobre el cual es especialmente relevante precisar que fue con posterioridad a la fecha de expedición del Decreto 021 de 17 de marzo de 2020 por el alcalde municipal de Gama que el Gobierno Nacional dictó un conjunto de decretos legislativos para dotar tanto a la administración nacional como a los alcaldes municipales y gobernadores departamentales de variadas, extraordinarias y especiales atribuciones para instrumentar y fortalecer la acción administrativa dirigida a afrontar de una manera más eficaz y eficiente la situación de emergencia sanitaria desatada por la pandemia del denominado Covid-19, por lo tanto es totalmente evidente que, como para el día 17 de marzo de 2020 aún no se habían expedido tales decretos legislativos, por sustracción de materia la base normativa de competencias ejercidas por el alcalde de Gama sean como consecuencia del desarrollo de los decretos legislativos en que aluden su fundamento, y no de otras potestades ordinarias que les asiste que sean dictadas en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.*

Es más, en el ya explicado marco de regulación constitucional y legal existente sobre la materia las medidas adoptadas por el ejecutivo municipal en el Decreto 021 de 17 de marzo de 2020 bien podían haber sido expedidas sin que se hubiese decretado el mencionado estado de excepción de que trata el artículo 215 constitucional [...]”¹¹.

3.2.9. De la sentencia de la Sala Plena de esta Corporación citada *supra*, se destaca lo siguiente:

¹¹ Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sala Plena; sentencia de 1.º de junio de 2020; M.P. doctor Freddy Ibarra Martínez; número único de radicación 25000-23-15-000-2020-00458-00.

NATURALEZA.: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA: ALCALDÍA MUNICIPAL DE LENGUAZAQUE - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN: 25000-23-15-000-2020-01455-00
OBJETO DE CONTROL: DECRETO NÚM. 25 DE 14 DE ABRIL DE 2020

- i) El requisito formal consistente en que el acto administrativo desarrolle un decreto legislativo a su vez proferido en el marco de un estado de excepción, no se limita a validar que las medidas de la entidad territorial se hayan adoptado con posterioridad a la declaratoria del mismo.
- ii) En el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica dictaminado por el Gobierno Nacional en el Decreto núm. 417 de 2020, no fueron suspendidas ni derogadas las facultades de policía de los alcaldes municipales, previstos en el numeral 2.º del artículo 315 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016), y lo previsto en el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por la el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012.
- iii) Las facultades de los alcaldes como primera autoridad del municipio no son incompatibles con la declaratoria del estado de excepción por parte del Gobierno Nacional en el Decreto núm. 417 de 2020.
- iv) Por tanto, es plenamente válido que aun en vigencia del estado de excepción los alcaldes ejerzan sus funciones de policía, sin que ello implique que están desarrollando decretos legislativos que se dicten en virtud de dicha declaratoria por parte del Gobierno Nacional.
- iv) Así, es deber de esta Colegiatura en sede del control inmediato de legalidad, el determinar que la base normativa para la adopción de las medidas en el acto administrativo objeto de estudio, corresponda precisamente a las que sean dispuestas en los decretos legislativos sobre los cuales el acto aluda su fundamentación, y no de otras potestades ordinarias que le asistan.

NATURALEZA.: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA: ALCALDÍA MUNICIPAL DE LENGUAZAQUE - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN: 25000-23-15-000-2020-01455-00
OBJETO DE CONTROL: DECRETO NÚM. 25 DE 14 DE ABRIL DE 2020

v) En consecuencia, ante la posible concurrencia entre las facultades ordinarias y las excepcionales con las que cuentan los alcaldes municipales, esta Corporación deberá indagar si las decisiones materia del acto administrativo que se analiza, necesariamente requerían para su expedición de las potestades contenidas en los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional en el marco de la declaratoria del estado de excepción, o si por el contrario son ejercidas con fundamento en las potestades ordinarias, sin necesidad de recurrir a alguna facultad excepcional.

3.3. Análisis de procedencia de los controles inmediatos de legalidad en el caso concreto

3.3.1. El Decreto núm. 25 de 14 de abril de 2020¹², expedido por el Alcalde Municipal de Lenguaque – Cundinamarca, objeto del presente control inmediato de legalidad, decidió:

¹² "[...] Por medio del cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de Lenguaque y se dictan otras disposiciones [...]".

NATURALEZA.: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
 AUTORIDAD EXPEDIDORA: ALCALDÍA MUNICIPAL DE LENGUAZAQUE - CUNDINAMARCA
 RADICACIÓN: 25000-23-15-000-2020-01455-00
 OBJETO DE CONTROL: DECRETO NÚM. 25 DE 14 DE ABRIL DE 2020

	CONSTRUYENDO BIENESTAR	TIPO DE DOCUMENTO	ACTO ADMINISTRATIVO	CÓDIGO VERSIÓN	113
		NOMBRE DE DOCUMENTO	DECRETO	TÍTULO	Página 1 de 5
				CÓDIGO FONTEL	25407

DECRETO 025

(14 DE ABRIL DE 2020)

POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE LENGUAZAQUE Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE LENGUAZAQUE - CUNDINAMARCA

En uso de las atribuciones constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 315 de la Constitución Política, los artículos 11 y 42 de la Ley 80 de 1993, Ley 136 de 1994, la Ley 1523 de 2012, y

CONSIDERANDO:

Que la Organización mundial de la salud declaró el actual brote de enfermedad por Coronavirus (COVID-19) como una pandemia.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró el estado de emergencia sanitaria a causa de la presencia del Coronavirus en el territorio nacional.

Que mediante Decreto N° 137 del 12 de marzo del 2020, se declaró la alerta amarilla en el departamento de Cundinamarca, de acuerdo a la situación actual de propagación del Coronavirus en el territorio del departamento.

Que el departamento de Cundinamarca expidió el Decreto N° 140 del 16 de marzo de 2020, por el cual declara la situación de calamidad pública en el Departamento.

Que por medio del Decreto Presidencial N° 417 del 17 de marzo de 2020, se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio nacional.

Que a través del Decreto N° 440 del 20 de marzo de 2020, se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID- 19, disponiendo en su artículo 7°:

“Contratación de urgencia. Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud . Las actuaciones contractuales adelantadas


CONSTRUYENDO BIENESTAR

<http://www.lenguazaque-cundinamarca.gov.co>

Cra. 4 No 3-10 Alcaldía Municipal

Teléfonos: 8557006 – 8557114

NATURALEZA.: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
 AUTORIDAD EXPEDIDORA: ALCALDÍA MUNICIPAL DE LENGUAZAQUE - CUNDINAMARCA
 RADICACIÓN: 25000-23-15-000-2020-01455-00
 OBJETO DE CONTROL: DECRETO NÚM. 25 DE 14 DE ABRIL DE 2020

	CONSTRUYENDO BIENESTAR	TIPO DE DOCUMENTO	ACTO ADMINISTRATIVO	CÓDIGO VERSIÓN	FILE
		NOMBRE DE DOCUMENTO	DECRETO	TÍTULO	Página 2 de 5
				CÓDIGO POSTAL	25437

con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente.

Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios." (Negrilla fuera de texto).

Que mediante Decreto N° 156 del 20 de marzo de 2020, se declara la urgencia manifiesta en el Departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones.

Que por medio del Decreto N° 457 del 22 de marzo de 2020 se ordena el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

Que a través del Decreto N° 20 del 26 de marzo de 2020 se declara la calamidad pública en el municipio de Lenguazaque - Cundinamarca y se dictan otras disposiciones.


Que conforme a lo dispuesto en el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia, las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Que la Ley 1523 del 2012, adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y dicta otras disposiciones, consagrando lo siguiente:

"(...) Artículo 12. Los Gobernadores y Alcaldes. Son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción. (...)

Artículo 14. Los Alcaldes en el Sistema Nacional. Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

Parágrafo. Los alcaldes y la administración municipal o distrital, deberán integrar en la planificación del desarrollo local, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo de desastres, especialmente, a través de los planes de ordenamiento territorial, de desarrollo municipal o distrital y demás instrumentos de gestión pública. (...)

CONSTRUYENDO BIENESTAR 
<http://www.lenguazaque-cundinamarca.gov.co>
 Cra. 4 No 3-10 Alcaldía Municipal
 Teléfonos: 8557006 – 8557114

NATURALEZA.: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
 AUTORIDAD EXPEDIDORA: ALCALDÍA MUNICIPAL DE LENGUAZAQUE - CUNDINAMARCA
 RADICACIÓN: 25000-23-15-000-2020-01455-00
 OBJETO DE CONTROL: DECRETO NÚM. 25 DE 14 DE ABRIL DE 2020

	CONSTRUYENDO BIENESTAR	TIPO DE DOCUMENTO	ACTO ADMINISTRATIVO	CÓDIGO VEREDÓN	113
		NOMBRE DE DOCUMENTO	DECRETO	TÍTULO	Página 5 de 5
				PAGINA	
				CÓDIGO POSTAL	25467

Que el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, establece lo siguiente:

"De la urgencia manifiesta. Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección".

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

Parágrafo. Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente." (Negrilla fuera de texto).

Que la Corte Constitucional en Sentencia N° 772 del 10 de diciembre 1998, Expediente D-2107, dispuso:

"(...) La "urgencia manifiesta" es una situación que puede decretar directamente cualquier autoridad administrativa, sin que medie autorización previa, a través de acto debidamente motivado. Que ella existe o se configura cuando se acredite la existencia de uno de los siguientes presupuestos: - Cuando la continuidad del servicio exija el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro. - Cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción. - Cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, - En general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos (...)"

Que el Consejo de Estado en Sentencia del 27 de abril de 2006, Sala de lo Contencioso Administrativo –Sección Tercera, Expediente 14275, consagró:

"(...) Se observa entonces cómo la normatividad regula el tema de la urgencia en la contratación estatal, se refiere a aquellos eventos en los cuales pueden suscitarse hechos que reclaman una actuación inmediata de la Administración, con el fin de remediar o evitar males presentes o futuros inminentes, provocados bien sea en virtud de los estados de excepción; o por la paralización de los servicios públicos, o provenientes de situaciones de calamidad o hechos consecutivos de fuerza mayor o

CONSTRUYENDO BIENESTAR
<http://www.lenguazaque-cundinamarca.gov.co>
 Cra. 4 No 3-10 Alcaldía Municipal
 Teléfonos: 8557006 – 8557114

NATURALEZA.: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
 AUTORIDAD EXPEDIDORA: ALCALDÍA MUNICIPAL DE LENGUAZAQUE - CUNDINAMARCA
 RADICACIÓN: 25000-23-15-000-2020-01455-00
 OBJETO DE CONTROL: DECRETO NÚM. 25 DE 14 DE ABRIL DE 2020

	CONSTRUYENDO BIENESTAR	TIPO DE DOCUMENTO	ACTO ADMINISTRATIVO	CÓDIGO VEREDÓN	113
		NOMBRE DE DOCUMENTO	DECRETO	TÍTULO	
				FOLIO	Página 4 de 5
				CÓDIGO POSTAL	29407

desastres, o cualquier otra circunstancia similar que tampoco dé espera en solución, de tal manera que resulte inconveniente el trámite del proceso licitatorio o selección de contratistas reglado por el estatuto contractual, por cuanto implica el agotamiento de una serie de etapas que se toman su tiempo y hacen más o menos a largo lapso para adjudicar el respectivo contrato, circunstancia, que frente a una situación de urgencia obviamente resulta entorpecedora, porque la solución en estas condiciones, puede llegar tardíamente, cuando ya se haya producido lo agravado el daño."

Que mediante Circular N. 6 del 19 de marzo de 2020, la Contraloría General de la República ha reconocido la figura jurídica de la declaratoria de urgencia manifiesta, como un mecanismo útil para superar adecuadamente las contingencias ocasionadas por el Coronavirus (COVID - 19).

Que, a pesar de los esfuerzos de índole Nacional, Departamental y Municipal, existen requerimientos que permitan actuar de manera eficaz e inmediata, con el fin de satisfacer las necesidades generadas, e impedir mayores afectaciones, suscitadas por la pandemia del Coronavirus (COVID - 19).

Que el municipio de Lenguaque busca mitigar las situaciones de calamidad derivadas de la presencia del Coronavirus (COVID - 19); circunstancias que conllevan a la adquisición por parte de la administración, de bienes y servicios, en el inmediato futuro, lo cual imposibilita acudir a los procesos de selección de contratistas, ya que no se cumpliría con su objetivo.


Que en sesión de fecha 8 de abril de 2020 mediante acta No 10, el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, emitió concepto favorable para declarar la situación de urgencia manifiesta en el municipio de Lenguaque - Cundinamarca, debido a la situación de calamidad pública derivada de la presencia del Coronavirus (COVID - 19) en el territorio nacional.

Que el mérito de lo expuesto.

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Declarar la **URGENCIA MANIFIESTA** en el municipio de Lenguaque - Cundinamarca, con el fin de atender y/o contrarrestar la situación de calamidad pública generada por la pandemia del Coronavirus (COVID -19).

ARTÍCULO SEGUNDO: Conforme a lo establecido en el artículo precedente, el municipio de Lenguaque, acudirá a la modalidad de contratación directa, causal de urgencia manifiesta, para contratar únicamente los bienes, servicios u obras necesarias para atender y superar situaciones relacionadas con la respuesta, mitigación, manejo, y control del Coronavirus (COVID - 19).

CONSTRUYENDO BIENESTAR 
<http://www.lenguaque-cundinamarca.gov.co>
 Cra. 4 No 3-10 Alcaldía Municipal
 Teléfonos: 8557006 - 8557114

NATURALEZA.: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
 AUTORIDAD EXPEDIDORA: ALCALDÍA MUNICIPAL DE LENGUAZAQUE - CUNDINAMARCA
 RADICACIÓN: 25000-23-15-000-2020-01455-00
 OBJETO DE CONTROL: DECRETO NÚM. 25 DE 14 DE ABRIL DE 2020

 Lenguazaque M. Cundinamarca Bienestar	CONSTRUYENDO BIENESTAR	TIPO DE DOCUMENTO	ACTO ADMINISTRATIVO	CÓDIGO VERSIÓN	113
		NOMBRE DE DOCUMENTO	DECRETO	TÍTULO	Página 5 de 5
				CÓDIGO POSTAL	25407

ARTÍCULO TERCERO: Con el fin de atender las necesidades y gastos propios de la urgencia manifiesta aquí decretada, se podrán realizar los traslados presupuestales internos que se consideren necesarios.


ARTÍCULO CUARTO: Inmediatamente después de celebrados los contratos originados a causa de la urgencia manifiesta, estos y el presente acto administrativo, deberán ser remitidos a la Contraloría de Cundinamarca para lo de su competencia.

ARTÍCULO QUINTO: La presente declaratoria de urgencia manifiesta tendrá vigencia hasta tanto se conjure la crisis de calamidad pública por la que atraviesa el municipio, conforme a las consideraciones expuestas en el presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEXTO: El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en el municipio de Lenguazaque / Cundinamarca a los catorce días del mes de abril del año 2020.


FRANCISCO AUGUSTO LÓPEZ RODRÍGUEZ
 ALCALDE MUNICIPAL
 LENGUAZAQUE - CUNDINAMARCA

Elaboro AOB Secretario de Gobierno. J

"CONSTRUYENDO BIENESTAR"
<http://www.lenguazaque-cundinamarca.gov.co>
 Cra. 4 No 3-10 Alcaldía Municipal
 Teléfonos: 8557006 – 8557114

NATURALEZA.: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
 AUTORIDAD EXPEDIDORA: ALCALDÍA MUNICIPAL DE LENGUAZAQUE - CUNDINAMARCA
 RADICACIÓN: 25000-23-15-000-2020-01455-00
 OBJETO DE CONTROL: DECRETO NÚM. 25 DE 14 DE ABRIL DE 2020

3.3.2 Análisis del caso en concreto

De la revisión de los requisitos de procedencia (control formal) en el marco del control inmediato de legalidad previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, y en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), y con fundamento en el marco legal y jurisprudencial que antecede, la Sala observa lo siguiente:

3.3.2.1. El Decreto núm. 25 de 2020 fue expedido por una autoridad territorial, como lo es el municipio de Lenguaque, por intermedio del Alcalde Municipal.

3.3.2.2. El Decreto núm. 25 de 2020 es un acto administrativo de carácter general, cuyos efectos resultan aplicables a todos los habitantes, residentes y visitantes del municipio de Lenguaque – Cundinamarca.

3.3.2.3. El Alcalde Municipal de Lenguaque expidió el decreto municipal en desarrollo de las siguientes facultades constitucionales y legales, invocando las siguientes disposiciones administrativas y normativas:

Normatividad	Decreto núm. 014 de 2020
Constitución Política	- Artículo 315.
Normas legales	- Ley 1523 de 2012. - Artículo 91 de la Ley 136 de 1994 (modificado por el artículo 29 de la Ley 1551 de 2012. - Artículos 14 y 202 de la Ley 1801 de 2016. - Artículos 44 y 45 de la Ley 715 de 2001.

NATURALEZA.: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
 AUTORIDAD EXPEDIDORA: ALCALDÍA MUNICIPAL DE LENGUAZAQUE - CUNDINAMARCA
 RADICACIÓN: 25000-23-15-000-2020-01455-00
 OBJETO DE CONTROL: DECRETO NÚM. 25 DE 14 DE ABRIL DE 2020

Decretos	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto 1421 de 1993. - Decretos del Gobierno Nacional: 417 de 17 de marzo de 2020, 440 de 20 de marzo de 2020, 457 de 22 de marzo de 2021; y 460 de 22 de marzo de 2020.
----------	--

3.3.2.4 El artículo 1.º del Decreto núm. 025 de 2020 dispone la temporalidad de la medida adoptada.

3.3.2.5 El artículo 6.º *ejusdem*, establece como vigencia del Decreto núm. 025 de 2020 a partir de la expedición del decreto, debiendo entenderse que la obligatoriedad se comprende desde su publicación, en los términos del artículo 65 de la Ley 1437 de 2011.

3.3.2.6 El Decreto núm. 25 de 2020, objeto de estudio, cumple con el requisito de procedibilidad del control inmediato de legalidad, que exige que las medidas dictadas sean en desarrollo de los decretos legislativos proferidos durante los estados de excepción.

3.3.2.6.1. En efecto, se tiene que el Decreto núm. 25 de 2020 satisface los *criterios formal y material*, toda vez que menciona decretos legislativos que sustenten las medidas que debía adoptar el municipio frente a la situación de emergencia, como los son los Decretos núms. 417 de 17 de marzo de 2020, 440 de 20 de marzo de 2020, 457 de 22 de marzo de 2021; y 460 de 22 de marzo de 2020.

3.3.2.6.2. Razón por la cual, satisface los criterios material y formal aludidos en la sentencia de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca citada *supra*.

3.3.2.6.3. Además, la medida señalada atiende el criterio de conexidad entre lo adoptado y las razones que justificaron la declaratoria

NATURALEZA.:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA:	ALCALDÍA MUNICIPAL DE LENGUAZAQUE - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN:	25000-23-15-000-2020-01455-00
OBJETO DE CONTROL:	DECRETO NÚM. 25 DE 14 DE ABRIL DE 2020

de estado de emergencia y, en especial, del decreto reglamentario que lo desarrolla como lo es el Decreto 491 de 2020, por lo que deberá ser declarado ajustado a derecho.

3.3.2.6.4. El Decreto núm. 25 de 2020 adoptó la urgencia manifiesta en el municipio de Lenguaque con ocasión de la pandemia actual y, por tal motivo, se fundamentó en el Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020, mediante el cual el Gobierno Nacional, con base en facultades excepcionales, entendió comprobado el hecho que da lugar a la urgencia manifiesta y estableció como término de vigencia para el ejercicio de dicha facultad el de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020.

3.3.2.6.5. Respecto a la contratación directa, esta es consecuencia legal de la declaratoria de la urgencia manifiesta y tiene su sustento legal, además de las disposiciones normativas en el artículo 7.º del Decreto 440 de 2020, que establece:

*"[...] **Artículo 7. Contratación de urgencia.** Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente.*

Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios [...]"

3.3.2.6.6. Frente a los traslados presupuestales internos, se ajusta en derecho la medida adoptada, toda vez que, el Decreto núm. 512 de 2 de abril de 2020, normativa aplicable y vigente al momento de expedirse el

NATURALEZA.: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA: ALCALDÍA MUNICIPAL DE LENGUAZAQUE - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN: 25000-23-15-000-2020-01455-00
OBJETO DE CONTROL: DECRETO NÚM. 25 DE 14 DE ABRIL DE 2020

acuerdo municipal objeto de análisis, facultó a los Gobernadores y Alcaldes "[...] para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarias para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 [...]"¹³.

3.3.3. Razón por la cual, teniendo en cuenta todo lo antes expuesto, la Sala **declarará ajustado en derecho** el Decreto núm. 25 de 14 de abril de 2020, expedido por el Alcalde municipal de Lenguazaque, Cundinamarca.

4. Según decisión adoptada por la Sala Plena de este Tribunal, realizada el día 4 de febrero de 2021, esta sentencia será suscrita únicamente por los Magistrados que integran la Subsección.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN "A"**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLÁRASE ajustado en derecho, mientras produzca efectos, el Decreto núm. 25 de 14 de abril de 2020, expedido por el Alcalde municipal de Lenguazaque, Cundinamarca, por las razones

¹³ "[...] **Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia presupuestal.** *facúltese a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, sean necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 [...]*"

NATURALEZA.: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
AUTORIDAD EXPEDIDORA: ALCALDÍA MUNICIPAL DE LENGUAZAQUE - CUNDINAMARCA
RADICACIÓN: 25000-23-15-000-2020-01455-00
OBJETO DE CONTROL: DECRETO NÚM. 25 DE 14 DE ABRIL DE 2020

expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE esta decisión al señor Alcalde del municipio de Lenguaque – Cundinamarca y a la señora Agente Delegada del Ministerio Público, a las direcciones de correo electrónico previstas para notificaciones judiciales.

TERCERO: PUBLÍQUESE esta sentencia en la página Web de la Rama Judicial.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Aprobado y discutido en sesión de la fecha.


CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada


LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado


FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado