



*República de Colombia*  
*Tribunal Administrativo de Cundinamarca*  
*Sala Plena*

*Magistrada: Dra. Patricia Salamanca Gallo*

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

**Autoridad:** Municipio de Suesca  
**Norma:** Decretos 033 de 17 de abril y 036 de 27 de abril de 2020  
**Radicación:** 25000-2315000-2020-02212-00  
25000-2315000-2020-02215-00  
**Asunto:** Control de legalidad

Procede la Sala Plena de esta Corporación a pronunciarse sobre el control inmediato de legalidad de los Decretos Municipales No. 033 de 17 de abril y 036 de 27 de abril de 2020 expedidos por el Alcalde de Suesca - Cundinamarca.

## **I. ANTECEDENTES**

El Alcalde del Municipio de Suesca Cundinamarca remitió copia del Decreto Municipal No. 033 de 17 de abril “*Por el cual se declara la Urgencia Manifiesta en el Municipio de Suesca - Cundinamarca y se dictan otras disposiciones*” y del Decreto 036 de 27 de abril de 2020 “*Por el cual se amplía la urgencia manifiesta en el municipio de Suesca Cundinamarca y se dictan otras disposiciones*”, para que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca efectúe el control inmediato de legalidad.

Mediante autos de 09 de junio de 2020 se avocó el conocimiento de los trámites de la referencia y se requirió al Alcalde de Suesca Cundinamarca para que allegara los antecedentes de los Decretos 033 de 17 de abril y 036 de 27 de abril de 2020.

### **1. Intervención del Alcalde de Suesca – Cundinamarca**

En el término concedido para el efecto, el mandatario municipal se abstuvo de emitir concepto sobre el asunto de la referencia.

### **2. Concepto del Ministerio Público**

El Procurador 21 Judicial II para asuntos administrativos, allegó concepto en el que solicita se declaren ajustados a derecho los Decretos objeto de control de legalidad, por las siguientes razones:

Luego de realizar un recuento de la situación de emergencia que atraviesa el país en virtud de la Pandemia ocasionada por el virus Covid-19 y de las disposiciones adoptadas por el Gobierno Nacional para conjurarla, señala que el análisis del caso concreto debe efectuarse conforme a lo dispuesto por la Sala Plena del Consejo de Estado que en su jurisprudencia ha determinado que el control integral involucra el estudio de los parámetros y límites formales y materiales (proporcionalidad y conexidad).

Al analizar los parámetros formales, concluye que los requisitos que atañen a la competencia y a la forma en la expedición de los Decretos objeto de análisis, se cumplen teniendo en cuenta que ostentan elementos suficientes que permiten su identificación.

Advierte que los actos sometidos a control cumplen a cabalidad con los requisitos de forma. Al examinar el componente material, manifiesta que los Decretos objeto de control inmediato de legalidad deben estar acordes con la Constitución y con las disposiciones que le han servido de fundamento, esto es, deben atender a lo dispuesto en las siguientes normas: (i) Los artículos 2 y 315 de la Constitución que establecen los fines esenciales del Estado y las atribuciones constitucionales conferidas a los alcaldes; (ii) la Ley 80 de 1993, (iii) la Ley 1150 de 2007, que establece la urgencia manifiesta como una de las modalidades de selección, contratación directa; (iv) el Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional y (v) la Ley 136 de 1994, que asigna funciones adicionales a los alcaldes en materia de conservación del orden público.

Manifiesta que la Agencia Nacional de Contratación Pública-Colombia Compra Eficiente, como ente rector del sistema de compras y contratación pública, y de conformidad con los artículos 2 y 3 del Decreto

4170 de 2011 y teniendo en cuenta las situaciones imprevistas en los últimos meses a causa de la pandemia generada por el Coronavirus, expidió comunicado señalando los parámetros para contratar directamente. Refiere que, si bien la licitación pública es la modalidad de selección que por regla general debe ser usada con los contratos estatales, el artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 consagra la urgencia manifiesta como una de las excepciones de la libre concurrencia o pluralidad de oferentes, que de igual forma salvaguarda los principios de eficacia, eficiencia, celeridad o integridad de las personas.

Considera que en materia presupuestal, la facultad para efectuar modificaciones al presupuesto municipal está en cabeza del Concejo de dicha entidad territorial, sin embargo, el inciso primero del artículo 1 del Decreto 461 de 2020, facultó a gobernadores y alcaldes para que mediante Decreto, reorienten las rentas de destinación específica con el fin de financiar los gastos que en ejercicio de sus competencias deban ejecutar para conjurar las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia.

Manifiesta que el Gobierno Nacional, mediante el Decreto 512 del 2 de abril de 2020, *“autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos y con ocasión al Estado de Emergencia. Es así como, tanto los gobernadores y alcaldes mediante decreto pueden efectuar, traslados y demás operaciones presupuestales con el fin de canalizar o ejecutar recursos que se destinen exclusivamente para la atención de la mencionada emergencia, extendiendo esas facultades al ejecutivo, tanto en las rentas de destinación específica, como con otras rentas de que disponga para la atención de únicamente la Emergencia y de carácter temporal”*.

Expone que la Corte Constitucional declaró exequible condicionado el Decreto Legislativo 512 de 2020, mediante el cual se faculta a los Gobernadores y Alcaldes, de manera transitoria, para que modifiquen, si lo consideran pertinente, los presupuestos de la actual vigencia fiscal de sus respectivas entidades territoriales, con el único objeto de reorientar rentas de destinación específica, con excepción de las establecidas por la Constitución, con la única finalidad atender los

gastos necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia.

Concluye que los Decretos objeto de control inmediato de legalidad son de carácter general, se encuentran expedidos en desarrollo de los Decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República (Decreto 461 del 2020 y Decreto 440 del 2020), con ocasión a la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus, y con un marco normativo que se ajusta a las atribuciones extraordinarias otorgadas con ocasión a la emergencia.

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

Corresponde a la Sala Plena de esta Corporación asumir el control de legalidad en el asunto de la referencia como quiera que compete a los Tribunales Administrativos conocer 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*”, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y el numeral 14 del artículo 151 del CPACA.

### 2. Sobre las disposiciones sometidas a control de legalidad

En el presente caso, se analiza la legalidad del **Decreto 033 de 17 de abril de 2020** “*Por el cual se declara la Urgencia Manifiesta en el Municipio de Suesca - Cundinamarca y se dictan otras disposiciones*”, acto administrativo por medio del cual se decidió lo siguiente:

**“ARTÍCULO PRIMERO: URGENCIA MANIFIESTA:**  
*Declarar la urgencia manifiesta en el Municipio de Suesca (Cund), para que a través de ella, atender de manera eficaz e inmediata la situación de emergencia presentada y calamidad declarada por la Nación y el Departamento, reconocida por la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, con ocasión de la pandemia CORONAVIRUS-COVID 19.*

**ARTÍCULO SEGUNDO: CONTRATACIÓN:** *Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas,*

*las cuales demandan actuaciones inmediatas por parte de la administración municipal, celebrense los contratos que por su naturaleza y objeto, resulten estrictamente necesarios para atender la emergencia, a través de la adquisición y suministro de bienes y/o servicios destinados a la atención de la comunidad procurando evitar la propagación de la pandemia, así como prestar el apoyo necesario a los grupos de atención y prevención Humanitaria y Hospitalaria, profesionales de la salud, enfermeros, etc, mientras es superada la emergencia presentada.*

**PARÁGRAFO:** *Sin necesidad de acudir a los procesos públicos precontractuales de selección abreviada a concurso públicos, según lo establecido en el literal f del numeral 1 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, y con el fin de superar la URGENCIA MANIFIESTA declarada en este acto administrativo, solamente contratos relacionados con los siguientes objetos podrán celebrarse:*

- *Contrato de Compraventa y/o Suministro de elementos sanitarios, higiénicos, farmacéuticos y de aseo tales como — a título enunciativo-: tapabocas, jabones líquidos, gel antibacterial, jabones en pasta, alcohol hospitalario, gases medicinales, etc.*
- *Contrato de Compraventa y/o Suministro de abarrotes, víveres, alimentos, agua potable, y demás elementos nutricionales con destino prioritario a los adultos mayores a grupos poblacionales vulnerables, personal médico, miembros de la fuerza pública y en general, autoridades militares, humanitarias, sanitarias y civiles que se encuentren en servicio activo dirigido al manejo de la situación de emergencia.*
- *Contrato de Suministro de combustibles para el parque automotor y vehículos de propiedad del municipio y de sus entidades sanitarias, hospitalarias, policivas y fuerza pública en general.*
- *Contrato de Suministro de alimentación para apoyar la atención en gestión del riesgo de desastres y/o médica ante la pandemia por coronavirus COVID-19 en el Municipio de Suesca o que ejerzan actividades de desinfección, puestos de control, vigilancia al Municipio, así como, funcionarios públicos que realicen actividades propias en el marco de la emergencia sanitaria por la pandemia del coronavirus COVID-19, en los casos estrictamente necesarios.*
- *Contrato de domiciliarios como apoyo logístico para la cadena de embalaje, transporte, almacenamiento y distribución de ayudas humanitarias, elementos de protección y demás insumos con destino prioritario a los adultos mayores o grupos poblacionales vulnerables, personal médico, miembros de la fuerza pública y en general, autoridades militares, humanitarias, sanitarias y civiles que se encuentren en servicio activo dirigido al manejo de la situación de emergencia.*

**ARTÍCULO TERCERO: TRASLADOS PRESUPUESTALES:**

*Durante la vigencia de la urgencia manifiesta, conforme a lo autorizado por la Ley, el Municipio de Suesca podrá efectuar los traslados presupuestales que se requieran dentro del presupuesto de la entidad, para garantizar el suministro de bienes y la prestación de servicios necesarios para superar la emergencia que se presenta.*

**PARÁGRAFO:** *Una vez expedidos los Certificados de Disponibilidad Presupuestal, se requiere a los funcionarios involucrados en el trámite pre-contractual y contractual proceder de inmediato a realizar los trámites conforme a los artículos 24, 41 a 43 de la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 Artículo 2°. Num.4°. literal a.*

**ARTÍCULO CUARTO: CONTROL DE LA CONTRATACIÓN**

**DE URGENCIA:** *Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, estos y el presente acto administrativo, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de los soportes facticos, se enviará a la Contraloría Departamental de Cundinamarca, para que se pronuncie sobre ellos, conforme a lo establecido en el artículo 43 de la ley 80 de 1993.*

**ARTÍCULO QUINTO:** *El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.”*

Por su parte, el del **Decreto 036 de 27 de abril de 2020** “*Por el cual se amplía la urgencia manifiesta en el municipio de Suesca Cundinamarca y se dictan otras disposiciones*”, decidió lo siguiente:

**“ARTÍCULO PRIMERO: AMPLIAR** *la urgencia manifiesta en el Municipio de Suesca (Cund), declarada mediante Decreto Municipal No. 033 del 17 de abril de 2020, hasta tanto sea superada la situación de emergencia sanitaria, económica, social y ecológica desatada a causa del coronavirus COVID-19, para a través de ella, atender de manera eficaz e inmediata la situación de emergencia y calamidad reconocida por la ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, con ocasión de la pandemia CORONAVIRUS—COVID 19.*

**ARTÍCULO SEGUNDO: CONTRATACIÓN:** *Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas, las cuales demandan actuaciones inmediatas por parte de la administración municipal, celébrense los contratos que por su naturaleza y objeto, resulten estrictamente necesarios para atender la emergencia, a través de la adquisición y suministro de bienes y/o servicios destinados a la atención de la comunidad procurando evitar la propagación de la pandemia, así como prestar el apoyo necesario a los grupos de atención y prevención*

*Humanitaria y Hospitalaria, profesionales de la salud, enfermeros, etc, mientras es superada la emergencia presentada.*

**PARÁGRAFO:** *Sin necesidad de acudir a los procesos públicos precontractuales de selección abreviada a concurso públicos, según lo establecido en el literal f del numeral 1 del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, y con el fin de superar la URGENCIA MANIFIESTA declarada en este acto administrativo, solamente contratos relacionados con los siguientes objetos podrán celebrarse:*

- *Contrato de Compraventa y/o Suministro de elementos sanitarios, higiénicos, farmacéuticos y de aseo tales como — a título enunciativo-: tapabocas, jabones líquidos, gel antibacterial, jabones en pasta, alcohol hospitalario, gases medicinales, etc.*
- *Contrato de Compraventa y/o Suministro de abarrotes, víveres, alimentos, agua potable, y demás elementos nutricionales con destino prioritario a los adultos mayores a grupos poblacionales vulnerables, personal médico, miembros de la fuerza pública y en general, autoridades militares, humanitarias, sanitarias y civiles que se encuentren en servicio activo dirigido al manejo de la situación de emergencia.*
- *Contrato de Suministro de combustibles para el parque automotor y vehículos de propiedad del municipio y de sus entidades sanitarias, hospitalarias, policivas y fuerza pública en general.*
- *Contrato de Suministro de alimentación para apoyar la atención en gestión del riesgo de desastres y/o medica ante la pandemia por coronavirus COVID-19 en el Municipio de Suesca o que ejerzan actividades de desinfección, puestos de control, vigilancia al Municipio, así como, funcionarios públicos que realicen actividades propias en el marco de la emergencia sanitaria por la pandemia del coronavirus COVID-19, en los casos estrictamente necesarios.*
- *Contrato de domiciliarios como apoyo logístico para la cadena de embalaje, transporte, almacenamiento y distribución de ayudas humanitarias, elementos de protección y demás insumos con destino prioritario a los adultos mayores o grupos poblacionales vulnerables, personal médico, miembros de la fuerza pública y en general, autoridades militares, humanitarias, sanitarias y civiles que se encuentren en servicio activo dirigido al manejo de la situación de emergencia.*
- *Contrato de suministro de vayas.*

**ARTÍCULO TERCERO: TRASLADOS PRESUPUESTALES:**  
*Durante la vigencia de la urgencia manifiesta, conforme a lo autorizado per la Ley, el Municipio de Suesca podrá efectuar los traslados presupuestales que se requieran dentro del presupuesto*

*de la entidad, para garantizar el suministro de bienes y la prestación de servicios necesarios para superar la emergencia que se presenta.*

**PARÁGRAFO:** *Una vez expedidos los Certificados de Disponibilidad Presupuestal, se requiere a los funcionarios involucrados en el trámite pre-contractual y contractual proceder de inmediato a realizar los trámites conforme a los artículos 24, 41 a 43 de la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 Artículo 2°. Num.4°. literal a.*

**ARTÍCULO CUARTO: CONTROL DE LA CONTRATACIÓN DE URGENCIA:** *Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, estos y el presente acto administrativo, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de los soportes facticos, se enviará a la Contraloría Departamental de Cundinamarca, para que se pronuncie sobre ellos, conforme a lo establecido en el artículo 43 de la ley 80 de 1993.*

**ARTÍCULO TERCERO (sic):** *El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición.”*

### **3. Presupuestos de procedencia del control inmediato de legalidad**

De conformidad con lo previsto en los artículos 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción 137 de 1994 y 136 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, son objeto del control inmediato de legalidad por parte de los Tribunales Administrativos *“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”* cuando emanen de las autoridades territoriales.

La jurisprudencia del H. Consejo de Estado ha establecido que, para que proceda el control inmediato de legalidad, el acto de la Administración debe reunir, en forma concurrente, algunos requisitos, los cuales expuso, así:

*“De acuerdo con esta visión, que podríamos llamar taxativa, tradicional o formal, son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: (i) que se trate de un acto de contenido general; (ii) que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y (iii) que el acto tenga como fin*

*desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de Excepción*<sup>1</sup>.

Los mencionados presupuestos procesales deben cumplirse en los siguientes términos:

### **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”*<sup>2</sup>. 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 (...)”*<sup>3</sup>.

### **3.2. Que se expida en ejercicio de la Función Administrativa**

La noción general de función administrativa, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, comprende la *“actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones”*<sup>4</sup>.

### **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.

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sala Especial de Decisión Número 10 – C.P: Sandra Lisset Ibarra Vélez. 11 de mayo de 2020. Radicación: ·11001-03-15-000-2020-00944-00. Norma que se revisa: Resolución 471 de 22 de marzo de 2020.

<sup>2</sup> Sala Plena de lo Contencioso administrativo. C. P. Reinaldo Chavarro Buriticá, Expediente 11001-03-15-000-2002-1280-01 (CA-006).

<sup>3</sup> Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo - C.P: Carmelo Perdomo Cuéter. 16 de abril de 2020. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01057-00. Norma que se revisa: Circular 8 de 25 de marzo de 2020.

<sup>4</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sala Especial de Decisión Número 10 – C.P: Sandra Lisset Ibarra Vélez. 11 de mayo de 2020. Radicación: ·11001-03-15-000-2020-00944-00. Norma que se revisa: Resolución 471 de 22 de marzo de 2020.

En el caso de autos, los Decretos analizados citan en sus considerandos que se fundamentan en los Decretos 417, 420, 457, 531 y 593 de 2020. Mediante la primera norma se declaró el actual estado de excepción. Cabe señalar que el referido Decreto, además de declarar el estado de urgencia, anunció que asumiría las medidas pertinentes para hacerle frente a tal situación, en los siguientes términos:

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

*Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.*

*Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo”.*

Así mismo, se observa que el Presidente de la República, en virtud de la facultad policiva que le asiste, expidió los Decretos 420, 457, 531 y 593 de 2020, cuyos efectos van encaminados a mantener el orden público, facultad que se encuentra prevista en el artículo 189 de la Constitución Política, el cual señala que es atribución del Presidente *“Conservar en todo el territorio el orden público y restablecerlo donde fuere turbado”.*

La Magistrada ponente asumió a partir de la fecha la tesis de la Sala Plena según la cual, si el acto administrativo objeto de análisis no hace uso de las competencias extraordinarias, esto es, no cita de manera expresa el Decreto legislativo desarrollado, no resulta procedente conocer de fondo los actos sometidos a control inmediato de legalidad, como quiera que éstos deben ser controlados por los mecanismos ordinarios.

En efecto, la Sala mayoritaria considera que el Decreto 417 de 2020 no reguló materia diferente a la declaratoria de la Emergencia Económica Social y Ecológica; y en tal medida, los mandatarios locales no tienen competencia directa para desarrollarlo, pues ésta solo es propia del nivel nacional.

Cabe precisar que las otras disposiciones en las cuales se basa la preceptiva bajo estudio, esto es, los Decretos 420, 457, 531 y 593 de 2020, fueron expedidos en virtud de facultades policivas, por lo que no tienen calidad de Decretos Legislativos que desarrollen el estado de excepción.

En este orden de ideas, la Sala Plena considera que si bien lo dispuesto en los Decretos 033 de 17 de abril y 036 de 27 de abril de 2020, puede ser discutido a través de los medios ordinarios, no es susceptible de ser analizado a través del control inmediato de legalidad; tesis que se acoge en esta providencia en pro de la seguridad jurídica, así como de los principios de celeridad y eficacia. En suma, se impone declarar improcedente el trámite del control de legalidad de la referencia.

Finalmente, se deja constancia que en sesión del 31 de marzo de 2020 la Sala Plena, dadas las circunstancias de excepcionalidad, aprobó que una vez realizada la discusión y decisión judicial, mediante sala virtual, la respectiva providencia judicial, sea firmada únicamente por el Magistrado Ponente y la Presidenta de esta Corporación; bajo el entendimiento que el acta de Sala Plena correspondiente, certifica los aspectos relacionados con la votación y demás situaciones que dan origen a la providencia.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca,

**RESUELVE:**

**PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el trámite de control de legalidad respecto** de los Decretos 033 de 17 de abril y 036 de 27 de abril de 2020 expedidos por el Alcalde de Suesca - Cundinamarca.

**SEGUNDO: Notificar** esta providencia al señor Alcalde del Municipio de Suesca y al señor Agente Delegado del Ministerio Público, a través las respectivas direcciones electrónicas registradas en el expediente.

**TERCERO:** Insertar el texto de esta providencia en la página [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co) para los efectos de publicidad para terceros intervinientes y la sociedad en general.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**AMPARO NAVARRO LÓPEZ**  
Presidente del Tribunal Administrativo de Cundinamarca



**PATRICIA SALAMANCA GALLO**  
Magistrada