



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

Bogotá D. C., veintisiete (27) de Julio de dos mil veinte (2020)

MAGISTRADA PONENTE: Doctora **AMPARO NAVARRO LÓPEZ**

EXPEDIENTE: **25000-23-15-000-2020-00435-00**
AUTORIDAD: **ALCALDÍA DE LA MESA**
ACTO ADMINISTRATIVO: **DECRETO 026 DEL 20 DE MARZO DE 2020**
MEDIO DE CONTROL: **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD**

S E N T E N C I A

Procede la Sala Plena de esta Corporación a efectuar el Control Inmediato de Legalidad sobre el Decreto 026 del 20 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de La Mesa, Cundinamarca.

I. ANTECEDENTES

Al correo electrónico de la Secretaría General de esta Corporación se allegó por parte del Municipio de La Mesa el acto administrativo No. 026 del 20 de marzo de 2020 *“Por el cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de La Mesa y se dictan otras disposiciones”*, con la finalidad de que se realizase frente a este, el respectivo Control Inmediato de Legalidad a que hacen referencia los artículos 20, de la Ley Estatutaria 137 de 1994, y 136 de la Ley 1437 de 2011.

II. ACTO SOMETIDO A CONTROL

La transcripción literal del acto administrativo frente al cual se surte el presente Control Inmediato de Legalidad, refiere a lo siguiente (Sic para toda la cita):

**DECRETO NÚMERO 026 DE 2020
(MARZO 20)
POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL
MUNICIPIO DE LA MESA Y SE DICTAN OTRAS**

EL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA en uso de sus atribuciones constitucionales y legales en especial las conferidas por el artículo 315 numeral 2 de la Constitución Nacional; artículos 11 y 42 de la ley 80 de 1993 y la ley 1150 de 2007, el Decreto número 1082 de 2015 y

CONSIDERANDO

Qué como es de público conocimiento, la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, es un fenómeno que viene generando graves afecciones a nivel mundial en materia de salud pública, económica y social, a la fecha ha causado la pérdida de vidas humanas en todo el mundo.

Qué el Presidente de la República mediante Decreto cuatro 417 del 17 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia Social y Ecológica en todo el territorio nacional, con el fin de hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes en los relacionado a la salud pública y la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19.

Que el Gobierno Municipal ha realizado las actuaciones administrativas correspondientes tendientes a preservar la vida, la salud pública de los habitantes del municipio, en línea con las políticas que el Gobierno Nacional y Departamental ha venido implementando.

Qué es así como expedido los decretos No. 020 del 13 de marzo de 2020 y 023 del 17 de marzo de 2020, por medio de los cuales se declaró la alerta amarilla y la situación de calamidad pública en el municipio, todo en torno a generar herramientas administrativas necesarias para contención, manejo y respuesta ante la crisis generada por la pandemia.

Que, a la fecha pese a las medidas del Gobierno Nacional, así como el Departamental y municipal, se siguen requiriendo actuaciones desde todos los ámbitos administrativos que permitan eficazmente generar respuestas inmediatas a las de satisfacer necesidades de salud pública, de emergencia y calamidad que la ciudadanía requiere como consecuencia de la grave situación ocasionada por la pandemia.

Que es necesario seguir implementando alternativas que doten a la Administración Municipal de mecanismos que le permitan de una manera ágil, eficiente, pertinente y oportuna (artículo 209 CP), para atender las necesidades y generar respuestas en torno a la crisis actual de cara a enfrentar la pandemia.

Que el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, estipula que la declaratoria de urgencia manifiesta procede, entre otros casos, cuando la continuidad del servicio exige la ejecución de obras en el inmediato futuro, o cuando se presentan situaciones relacionadas con los estados de excepción, o cuando se trata de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con los hechos que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trata de situaciones que imposibilitan acudir a los procedimientos de selección o convocatoria pública. Igualmente, este artículo señala que la urgencia manifiesta se debe declarar mediante acto administrativo debidamente motivado. (Resaltado por fuera del texto original)

Que, respecto del concepto de la urgencia manifiesta, la corte constitucional expresó que: “la urgencia manifiesta es una situación que puede decretar directamente por cualquier autoridad administrativa sin 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 público” (C-772 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz)

Que el Consejo de Estado en sentencia del 27 de abril de 2006 de la sala de lo contencioso administrativo-sección tercera, dentro del expediente número 14275, sobre la urgencia manifiesta considero:

“Se observa entonces como la normativa 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 constitutivos de fuerza mayor o desastres, o cualquier otra circunstancia similar

que tampoco dé espera en su solución, de tal manera que resulta inconveniente el trámite licitatorio o selección de contratistas reglado en 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 una situación de emergencia obviamente resulta entorpecedora, porque la solución en estas condiciones puede llegar tardíamente, cuando ya se haya producido o agravado el daño.”.

Que, como consecuencia de lo anterior, la entidad no cuenta con el plazo necesario para adelantar los procesos de licitación pública y/o de selección abreviada o de mínima cuantía que normalmente debe adelantarse para escoger a los contratistas, de conformidad con lo definido en la ley 1150 de 2007 artículo 2º, en el Decreto número 1082 de 2015 artículo 2.2.1.2.1.2.1 y siguientes, y en su Manual de Contratación, toda vez que estas modalidades de selección implican llevar a cabo una serie de etapas y requisitos que demandan mayores tiempos y hacen más largo el procedimiento de suscripción de los respectivos contratos, mientras que la atención de los efectos de Pandemia implica la realización de actividades y acciones que deben tener lugar de carácter urgente a esta resolución, para poder brindarle a la población del municipio plenas garantías de respuesta oportuna a un eventual pero probable brote del virus, circunstancias que hacen imperativo la utilización del mecanismo de la contratación directa;

Qué bajo los parámetros del artículo 42 de la ley 80 de 1993, la entidad advirtió la necesidad de contar con bienes obras y/o servicios necesarios para continuar con su estrategia de respuesta inmediata a la crisis de salud pública y social generada por el CORONAVIRUS COVID-19, máxime cuando el Departamento de Cundinamarca y en Municipios cercanos a La Mesa ya existen casos de este brote.

Que mediante circular No. 6 del 19 de marzo del año en curso, en Señor Contralor General de la República ha reconocido la figura de urgencia manifiesta, como un mecanismo que ante el grave problema de salud pública que afecta el país, resulta útil para superar adecuadamente la contingencia.

En mérito de lo expuesto,

DECRETA:

ARTÍCULO PRIMERO: Declarar la **URGENCIA MANIFIESTA** en el Municipio de La Mesa, Cundinamarca, para atender la situación de calamidad pública generada por la pandemia CORONAVIRUS-COVID 19.

ARTÍCULO SEGUNDO: Como consecuencia de lo establecido en el Artículo Primero de este Decreto, el Ordenador del Gasto Municipal así como los Directores de las Entidades Descentralizadas del Municipio, acudirán a la figura de la Urgencia Manifiesta para contratar **DIRECTA Y ÚNICAMENTE** obras, bienes y servicios necesarios para atender y superar situaciones directamente relacionadas con la respuesta, manejo y control de la pandemia CORONAVIRUS COVID-19

ARTÍCULO TERCERO: Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la **URGENCIA MANIFIESTA** aquí Decretada, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran.

ARTÍCULO CUARTO: Remitir este Acto Administrativo, así como los contratos que se suscriban con ocasión de la presente Declaratoria de **URGENCIA MANIFIESTA** a la Contraloría General de la República, en cumplimiento de 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. (...)

III. TRÁMITE PROCESAL

1. ACTUACIÓN SURTIDA POR EL DESPACHO

La Magistrada Sustanciadora, de conformidad con lo establecido en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, procedió a avocar conocimiento del asunto mediante auto del 2 de abril de 2020, disponiendo a su vez;

- Notificar al alcalde de La Mesa con el fin de que realizase publicación informativa en la página web asignada al Municipio del presente trámite.
- Fijar el respectivo aviso por el término de diez (10) días que anunciaba la existencia del proceso, en la plataforma electrónica del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a la cual se accede a través de la página www.ramajudicial.gov.co, en el ítem “tribunales administrativos”, “secretaría” y “aviso a las comunidades”, y en la página de la Gobernación de Cundinamarca.
- Invitar a Entidades Públicas, Organizaciones Privadas, Expertos relacionados con el tema del proceso, y a la ciudadanía en general para que intervinieran defendiendo o impugnando la legalidad del acto analizado.
- Requerir los antecedentes administrativos relacionados con el decreto 026 del 20 de marzo de 2020.
- Notificar al Ministerio público para que rindiera concepto dentro de los términos establecidos en el numeral 5º del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

2. INTERVENCIONES

A pesar de haberse efectuado la respectiva invitación a las entidades públicas, organizaciones privadas, expertos relacionados con el tema del proceso, y a la ciudadanía en general, en el presente trámite no se hizo partícipe ninguno.

3. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador Judicial 139 Delegado para Asuntos Administrativos emitió concepto considerando que el acto administrativo objeto de control se encuentra ajustado a derecho.

Para el efecto de soportar aquella valoración, realizó un recuento de los antecedentes que dieron origen al trámite que acá ocupa a la Sala, asimismo

introdujo unas consideraciones generales frente al Control Inmediato de Legalidad y finalmente efectuó un examen detallado del contenido formal y material del Decreto 026 del 20 de marzo de 2020 expedido por la Alcaldía Municipal de La Mesa.

En ese orden metodológico, abordó las diferentes disposiciones adoptadas dentro de la coyuntura actual, partiendo desde el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, prosiguiendo con los desarrollos introducidos en los Decretos 440 del 20 de marzo de 2020 y 537 del 12 de abril de la presente anualidad, para culminar analizando aquellas determinaciones a la luz del acto administrativo objeto de control.

Trasladándose al análisis material del Decreto 026 del 20 de marzo de 2020, encontró que ostenta la entidad de una norma de carácter general e igualmente guarda una conexidad decisoria con lo establecido en el Decreto 417 de 2020, teniendo en cuenta que en la presente situación se declara la urgencia manifiesta para sortear el escenario generado con ocasión del nuevo coronavirus COVID-19.

Ahondando en el estudio, advirtió que si bien en este escenario la declaratoria de urgencia manifiesta no se está determinando de una forma transitoria, a pesar de reconocer que no existe una fórmula exegética que obligue a ello, lo cierto era que la redacción de los artículos primero y segundo del Decreto objeto de examen permitía vislumbrar que aquella se realizaba para atender las situaciones propiamente generadas por el COVID-19 e igualmente circunscribía su aplicación como causal de contratación directa a las obras, bienes y servicios necesarios para sortear las situaciones derivadas de esta crisis sanitaria.

Por otra parte, encontró suficientemente motivado el acto administrativo objeto de control en la medida que presentaba una conexidad entre su parte considerativa y resolutive que por demás ponía en evidencia un desarrollo, aunque indirecto, del Decreto 417 de 2020.

Prosiguió centrando su estudio en el artículo tercero del Decreto examinado, para llamar la atención con respecto a la ausencia de consideraciones frente a cómo la autorización de traslados presupuestales internos podía contribuir a la urgencia manifiesta o a la Declaratoria del Estado de excepción, sin embargo, apreció que la lectura del cuerpo normativo analizado permitía establecer que dicha disposición quedaba sujeta a los traslados requeridos para la atención de la pandemia COVID-19.

No obstante, puso de presente que el párrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 estipulaba, con el fin de atender las necesidades y gastos propios de la urgencia

manifiesta, la posibilidad de hacer los traslados presupuestales internos requeridos dentro del presupuesto de la entidad, sin perjuicio que de realizar esta acción será el Alcalde el encargado de responder, en su debida oportunidad, ante el ordenador del gasto por dichas actuaciones, no siendo este escenario un asunto que decide sobre la legalidad de un determinado traslado.

Con respecto a esto último recalcó en la necesidad de observancia, por parte de los Alcaldes y Gobernadores, de las disposiciones contenidas en el Decreto 461 del 22 de marzo de 2020 en virtud del cual se les facultó para que pudiesen reorientar las rentas de destinación específicas establecidas tanto en la Ley, como en las Ordenanzas o Acuerdos con el fin de financiar los gastos que debiesen ser ejecutados en el interregno de la coyuntura del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

IV. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

De conformidad con lo preceptuado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136, 185 y el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011, corresponde a esta Sala Plena, en única instancia, efectuar el Control Inmediato de Legalidad de las medidas proferidas por el Distrito Capital, los Departamentos de Cundinamarca y Amazonas, junto con los Municipios que los conforman, que sean de carácter general, en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los Estados de excepción.

Como quiera que el presente asunto versa sobre un acto administrativo expedido por una entidad del orden Municipal perteneciente al Departamento de Cundinamarca, como concretamente lo es la Alcaldía del Municipio de La Mesa, se colige que es esta Corporación la llamada a conocer del asunto.

2. MARCO CONCEPTUAL DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

La Constitución Política de Colombia consagra tres Estados de Excepción, a saber; guerra exterior, conmoción interna y emergencia. El propósito del constituyente es el de distinguir los escenarios de la normalidad y de la anormalidad, dejando claro que inclusive este último se sujeta al imperio de la Constitución.

En tal sentido, la respuesta que el ordenamiento ofrece a la situación de anormalidad es jurídica, aunque su naturaleza, estructura y limitaciones revistan

una particularidad que se explica por el fenómeno al cual se remite. Los tres Estados de Excepción tienen notas comunes que se ponen de relieve en los principios democrático, de formalidad y proporcionalidad que, de distinta manera, expresan una misma idea central; aquellos se definen, por contraste, a partir de la normalidad, y, en términos teleológicos, como dispositivos institucionales para retornar a ella.

Tomando en consideración lo mencionado, con la finalidad de poder afrontar eficientemente situaciones tan excepcionales, como las que hoy enfrenta Colombia, que amenacen el orden económico, social y ecológico de la nación, el Constituyente primario estableció una herramienta para sortear estas perturbaciones por vía del artículo 215 de la Constitución Política,¹ otorgándole facultad al Presidente de la República, para que con la firma de todos sus Ministros, pueda declarar lo que se conoce como Estado de Emergencia.

A su turno, el Legislador Estatutario reguló estos escenarios excepcionales por medio de la Ley 137 de 1994, estableciendo, en el artículo 20,² la figura denominada Control de Legalidad, como un mecanismo que será ejercido de forma automática por el Contencioso Administrativo para evaluar **(I) las medidas de carácter general** dictadas bajo **(II) la función administrativa** y **(III) como desarrollo de los Decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción.**

De igual manera, la Ley 1437 de 2011 ha replicado esa figura que se encuentra en la Ley Estatutaria de Estados de Excepción, y por tal razón es factible apreciar que en el artículo 136 del CPACA³ se encuentra previsto el medio de control denominado Control Inmediato de Legalidad, en donde se establecen similares apreciaciones de su aplicabilidad que en su momento se efectuaron con la Ley 137 de 1994.

Paralelamente, el procedimiento de esta acción ha sido regulado en la ya mencionada Ley 1437 de 2011, por intermedio del artículo 185, que establece, entre otras cosas, que el conocimiento de estas materias se activará con la remisión de

¹ Cuando las mismas provengan de hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la constitución política, tal y como lo reza la constitución política, que al respecto refiere: **"ARTÍCULO 215.** Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario. (...)"

² **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.

³ **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.

los actos administrativos a los que refiere el artículo 136 ibídem o en su defecto, de aquello no realizarse, se aprehenderá de oficio. Además, podrá intervenir cualquier ciudadano por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto e igualmente se harán partícipes del proceso entidades públicas y privadas, así como expertos, al igual que el Ministerio Público para que rindan concepto respecto de la actuación adelantada.⁴

Además de todo lo indicado, en diferentes oportunidades el Consejo de Estado se ha encargado con magistral idoneidad de delinear, por intermedio de su jurisprudencia, las diferentes características que definen al Control Inmediato de Legalidad. Un claro ejemplo de aquello se evidencia por intermedio de la lectura de la Sentencia del 5 de marzo de 2012, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de la mencionada Corporación, que por su importancia frente a la materia se transcribe en los siguientes términos:⁵

“En oportunidades anteriores, la Sala⁶ ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

*a) **Es un proceso judicial** porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.*

*b) **Es automático e inmediato** porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.*

*c) **Es autónomo**, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la*

⁴ **ARTÍCULO 185. TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS.** Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

1. la sustanciación y ponencia corresponderá a uno de los magistrados de la corporación y el fallo a la sala plena.
2. repartido el negocio, el magistrado ponente ordenará que se fije en la secretaría un aviso sobre la existencia del proceso, por el término de diez (10) días, durante los cuales cualquier ciudadano podrá intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo. adicionalmente, ordenará la publicación del aviso en el sitio web de la jurisdicción de lo contencioso administrativo.
3. en el mismo auto que admite la demanda, el magistrado ponente podrá invitar a entidades públicas, a organizaciones privadas y a expertos en las materias relacionadas con el tema del proceso a presentar por escrito su concepto acerca de puntos relevantes para la elaboración del proyecto de fallo, dentro del plazo prudencial que se señale.
4. cuando para la decisión sea menester el conocimiento de los trámites que antecedieron al acto demandado o de hechos relevantes para adoptar la decisión, el magistrado ponente podrá decretar en el auto admisorio de la demanda las pruebas que estime conducentes, las cuales se practicarán en el término de diez (10) días.
5. expirado el término de la publicación del aviso o vencido el término probatorio cuando este fuere procedente, pasará el asunto al ministerio público para que dentro de los diez (10) días siguientes rinda concepto.
6. vencido el traslado para rendir concepto por el ministerio público, el magistrado o ponente registrará el proyecto de fallo dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de entrada al despacho para sentencia. la sala plena de la respectiva corporación adoptará el fallo dentro de los veinte (20) días siguientes, salvo que existan otros asuntos que gocen de prelación constitucional.

⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 5 de marzo de 2012. Radicado: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA). CP: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

⁶ Ver, entre muchas otras, Sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, Exp. 2002-0949-01, C.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, Exp. 2003-0472-01, C.P. Tarsicio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, Exp. 2009-00305-00 y del 9 de diciembre de 2009, Exp. 2009-0732-00, C.P. Enrique Gil Botero.

constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.

*d) **Es integral**, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.*

En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137.

(...)

De modo que el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad, posteriormente, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad. Por igual, la acción de nulidad por inconstitucionalidad, prevista en el artículo 237-2 de la C.P., resulta apropiada para cuestionar la validez de los actos administrativos expedidos en desarrollo de los decretos legislativos y a la luz de la Constitución.

Por eso, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto.

*d) (sic) **La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa. (...)***

En consecuencia, puede advertirse que el Constituyente Primario brindó al Ejecutivo una herramienta por vía del artículo 215 de la Constitución Política para sortear perturbaciones tales como la que está siendo ocasionada por el nuevo coronavirus COVID-19, donde a su vez aquel instrumento encuentra una revisión a su ejercicio por intermedio de lo que se conoce como Control Inmediato de Legalidad, mecanismo que yace descrito tanto en la Ley Estatutaria 137 de 1994, como en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y que por demás la jurisprudencia ha sujetado su trámite a unos preceptos especiales y específicos.

3. DE LA PROCEDIBILIDAD DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD EN EL CASO CONCRETO

Habiendo delineado de manera general el panorama teórico sobre el cual se fundamenta la acción de Control Inmediato de Legalidad, resulta pertinente aplicar aquellos postulados a la luz de la cuestión concreta.

Así las cosas, cuando se atiende a la lectura del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es factible apreciar que aquella disposición presenta la tipología de actos que son sujetos del medio de control que acá ocupa a esta Sala, y precisamente tienen que ver con aquellos actos administrativos de carácter general proferidos en el

ejercicio de función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos de los Estados de Excepción. Ergo, se deben analizar estos elementos con el fin de verificar si en el presente caso aquellos se hacen presentes.

(i) El acto administrativo es de carácter general

Al observar el contenido del acto administrativo controlado, no hace falta realizar un extenso y farragoso análisis para dar cuenta que, si se presta atención a los sujetos receptores de la voluntad administrativa, salta a la vista que se trata de un acto de carácter general dentro del orden territorial, toda vez que las determinaciones adoptadas no se orientan a producir efectos jurídicos para un sujeto determinado, por lo que se está ante una expresión impersonal y objetiva de grado territorial.

(ii) Se produce en ejercicio de función administrativa

Esta noción, de entidad constitucional, yace presentada en el artículo 209 Superior, y permite entrever que la función administrativa es un elemento dogmático que permea a todo el accionar del Estado, cuyo fin se orienta a propender por la satisfacción del interés general.

Cuando se examina el Decreto 026 del 20 de marzo de 2020, a la luz de la citada disposición constitucional, se puede colegir que efectivamente la determinación de decretar la urgencia manifiesta en el Municipio de la Mesa y posibilitar acudir al mecanismo de selección de contratación directa, es una medida que se permite implementar la administración territorial en pro de la consecución del interés general.

Basta con atender a las consideraciones que integran al acto objeto de control para advertir que el mismo desarrolla todo un recuento fáctico de la situación de salubridad que aqueja a Colombia. En igual sentido, refiere las distintas medidas que se han adoptado con el fin de superar la crisis, expresando para el efecto haber expedido los decretos No. 020 del 13 de marzo de 2020 y 023 del 17 de marzo de 2020 declarativos estos, respectivamente, de la alerta amarilla y la situación de calamidad pública.

A su turno, acudió a la lectura de la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, para considerar que estaba ante un escenario en los términos descritos por el legislador como urgencia manifiesta, toda vez que para hacer frente

a la situación de salubridad que originó el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, necesitaba adoptar acciones, en materia contractual, expeditas.

De aquel contexto nace el acto sometido a control, el cual es una clara representación de la adopción de medidas en expresión de la función administrativa por cuanto en esta situación se está decretando la urgencia manifiesta en el Municipio e igualmente se establece la posibilidad de acudir al mecanismo de selección de contratación directa, y efectuar los traslados presupuestales necesarios para, con ayuda del sistema de compra pública, hacer frente al escenario COVID-19.

(iii) El acto controlado es un desarrollo de los Decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción

La posición asumida por la Sala Plena de esta Corporación, ha establecido que se torna imperativo avistar un desarrollo expreso de algún Decreto Legislativo para aceptar proceder a efectuar el control inmediato de legalidad.

En otras palabras, la lectura que se le ha dado al tema, permite entrever que, en virtud del artículo 136 del CPACA, este medio de control se activa únicamente, bajo la faceta de análisis, cuando se presente un escenario demarcado por el desarrollo de los Decretos Legislativos dictados durante el Estado de Excepción.

Bajo aquella óptica, a grandes rasgos, la determinación unilateral de la voluntad de la administración municipal emana como producto del Decreto 417 de 2020, los Decretos municipales 020 del 13 de marzo de 2020 y 023 del 17 de marzo de 2020 declarativos estos, respectivamente, de la alerta amarilla y la situación de calamidad pública en La Mesa, las Leyes 80 de 1993, 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015.

Específicamente se realizó especial atención al hecho de que, el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020⁷ declaró el estado de excepción llamado *“Estado de emergencia económica, social y ambiental en todo el territorio nacional”*.

Bajo tal entendido, se tiene que si bien el Decreto 026 del 20 de marzo de 2020 realiza una alusión al Decreto Legislativo en virtud del cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, ello por si solo no basta para predicar la plausibilidad de surtir el control en los términos del artículo 136 del CPACA, por

⁷ Decreto publicado el 18 de marzo de 2020. Certificado del Jefe de Sistemas de la Imprenta Nacional.

cuanto se hace imprescindible que de forma expresa e inconfundible se aluda en particular a un Decreto Legislativo dictado como desarrollo del Estado de Excepción lo cual, en este caso, no sucedió.

Por ende, aunque el acto controlado invocó al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, no desarrolló ningún Decreto Legislativo y ello genera que, desde la perspectiva asumida por esta Sala, se extraña un elemento trascendental, esencial e imperativo para aceptar la procedibilidad del estudio.

Puede entenderse entonces que son distintos escenarios el que se da en virtud de; (i) aquel acto administrativo que contiene unas determinaciones concordantes con los motivos que originaron el Estado de Excepción pero que no desarrolla concretamente ningún Decreto Legislativo y por ende no es controlable por vía del medio concebido en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, a aquel panorama donde (ii) el acto es una verdadera expresión del desarrollo de los Decretos expedidos al amparo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica que puede y debe ser analizado por intermedio del Control Inmediato de Legalidad.

Como quiera que la presente situación se enmarca dentro del primer escenario, se colige que no resulta procedente ejercer frente al mismo el control inmediato de legalidad y con ello realizar algún pronunciamiento de fondo, razón por la que se deberá declarar improcedente el trámite acá estudiado.

4. CONCLUSIÓN DEL ANÁLISIS FRENTE AL DECRETO 026 DEL 20 DE MARZO DE 2020

A la luz de la interpretación acogida por la Sala Plena, no puede ser factible proceder a ejercer el control inmediato de legalidad en este caso como quiera que si bien, el Decreto 026 del 20 de marzo de 2020, hizo alusión al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual se determinó el Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica, no desarrolló ninguno de los Decretos Legislativos expedidos al amparo del Estado de Excepción, motivo por el cual se puede advertir la ausencia de uno de los presupuestos de ocurrencia necesaria para que proceda el medio de control previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

Por último, se debe decir que en virtud de la decisión de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca contenida en el Acta No 9 del 30 y 31 de marzo de 2020 y conforme al Acuerdo 020 del 11 de mayo de 2020⁸ el presente fallo será

⁸ "Por el cual se adopta el protocolo de Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en desarrollo de las medidas derivadas del estado de emergencia económica, social y ecológica"

firmado por la Magistrada ponente y el Presidente de la Corporación, quien para este caso, teniendo en cuenta que la suscrita ocupa actualmente el cargo de Presidenta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, será el vicepresidente.⁹

En mérito de lo expuesto, la **Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,**


RESUELVE

PRIMERO: DECLARESE IMPROCEDENTE el medio de control inmediato de legalidad frente al Decreto 026 del 20 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de La Mesa, Cundinamarca, de conformidad con las razones expuestas en la presente providencia.


SEGUNDO: Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación notifíquese la presente providencia al Alcalde del Municipio de La Mesa, Cundinamarca, al Agente Delegado del Ministerio Público, a los correos electrónicos dispuestos para el efecto, adjuntándoles copia de la presente providencia, y asimismo fíjese la presente providencia en la web www.ramajudicial.gov.co para que la misma sea puesta conocimiento de la ciudadanía en general.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutida y aprobada en la Sala Plena virtual de la fecha



AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Ponente



LUÍS GILBERTO ORTEGÓN
Presidente (E)

⁹ Lo anterior en atención a que la Magistrada ponente es a su vez la Presidenta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, y por ello la aplicación del artículo 9º del Acuerdo 020 de 2020 debe realizarse con quien es el encargado de suplir las funciones de presidencia que en últimas es el vicepresidente.