

## República de Colombia



### TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SALA PLENA

**MAGISTRADA PONENTE: MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO**

Bogotá, D. C., treinta (30) de junio dos mil veinte (2020).

<b>Expediente</b>	<b>250002315000 2020 00297-00</b>
<b>Medio de control</b>	<b>CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD</b>
<b>Autoridad</b>	<b>ALCALDE MUNICIPIO DE QUEBRADANEGRA</b>
<b>Acto administrativo</b>	<b>DECRETO 025 DEL 24 DE MARZO DE 2020</b>
<b>Asunto</b>	<b>IMPROCEDIBILIDAD POR NO HABERSE EL ACTO ADMINISTRATIVO AL AMPARO O EN DESARROLLO DE UN DECRETO LEGISLATIVO</b>

La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en ejercicio de sus atribuciones legales, y surtido por la Magistrada Ponente el trámite de que trata el artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA, profiere la siguiente,

### **SENTENCIA**

#### **I. ANTECEDENTES**

El 24 de marzo de 2020, el alcalde del municipio de Quebradanegra - Cundinamarca, expidió el Decreto 025, "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE QUEBRADANEGRA Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES", y aprehendido de oficio, por esta Corporación, el control inmediato de su legalidad<sup>1</sup>, con reparto del 30 de marzo de 2020, se asignó su conocimiento a la Magistrada Sustanciadora.

#### **II.- EL DECRETO OBJETO DE CONTROL**

**"DECRETO No. 025  
MARZO 24 DE 2020**

**"POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE QUEBRADANEGRA Y SE TOMAN OTRAS DETERMINACIONES"**

<sup>1</sup> CPACA. "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.

## EL ALCALDE MUNICIPAL DE QUEBRADANEGRA CUNDINAMARCA

En ejercicio de sus facultades Constitucionales y Legales, en especial las conferidas por el artículo 315 de la Constitución Nacional, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 29 Ley 1551 de 2012, los artículos 11, 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y demás normas concordantes y,

### CONSIDERANDO

Que el artículo 2 de la Constitución Política de Colombia establece que, las autoridades están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades.

Que el 11 de marzo del año en curso, la Organización Mundial de la Salud, ante la situación epidemiológica por el nuevo coronavirus, declaró la Pandemia Mundial.

Que como es de público conocimiento, la Pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, es un fenómeno que viene generando graves afectaciones a nivel mundial en materia de salud pública, económica y social, que a la fecha ha cobrado miles de vidas humanas en todo el mundo, incluido nuestro país.

Que el Presidente de la República, mediante el Decreto No. 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 lo relacionado a la salud pública y la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19.

Que como medida preventiva y en reacción a la declaratoria de pandemia del coronavirus realizada por la OMS, así como la emergencia sanitaria realizada mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, por el Ministerio de Salud y de Protección Social, mediante Decreto 137 del 12 de marzo de 2020, se declaró la alerta amarilla en el Departamento de Cundinamarca.

Que el Ministerio de Salud y Protección Social, expidió el Decreto 385 del 12 de marzo de 2020, "*Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus.*"

Que el Departamento de Cundinamarca emitió el Decreto No. 137 del 12 de marzo de 2020, "*POR EL CUAL SE DECLARA LA ALERTA AMARILLA. SE ADOPTAN MEDIDAS ADMINISTRATIVAS. SE ESTABLECEN LINEAMIENTOS Y RECOMENDACIONES PARA LA CONTENCIÓN DE LA PANDEMIA POR EL CORONAVIRUS - COVID 19 EN EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.*"

Que el Departamento de Cundinamarca, expidió el Decreto No. 140 del 16 de marzo de 2020, "*POR EL CUAL SE DECLARA LA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA EN EL DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.*"

Que el Municipio de Quebradanegra, ha realizado las actuaciones administrativas correspondientes, orientadas a preservar la vida y la salud de los habitantes en el Municipio, siguiendo los lineamientos establecidos por el Gobierno Nacional y Departamental.

Que a la fecha, pese a los esfuerzos del Gobierno Nacional y Departamental, se siguen requiriendo actuaciones desde todos los ámbitos administrativos que permitan enfáticamente generar respuestas inmediatas con el fin de suplir las necesidades de salud pública, de emergencia y calamidad que la ciudadanía requiere para afrontar la grave situación ocasionada por la Pandemia.

Que se hace necesario seguir implementando medidas administrativas que doten a la Administración Municipal de mecanismos que le permitan de una manera ágil, eficiente, eficaz, pertinente y oportuna, atender las necesidades y generar respuestas en torno a la crisis actual de cara a enfrentar la Pandemia.

Que el legislador previó mecanismos que le permiten a las Administraciones, adoptar medidas en materia de contratación ágiles y eficientes, uno de ellos corresponde a la Urgencia Manifiesta, previsto en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, así:

*"(...) ARTÍCULO 42. 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 o públicos.*

*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. (...)” Subrayado fuera del texto.*

Que el Consejo de Estado en sentencia No. 76001-23-31-000-2002-04055-01, Sala Plena Contenciosa Administrativa - SECCIÓN TERCERA, de 16 de Julio de 2015, en lo pertinente indicó:

*“(...) La figura de la urgencia manifiesta se sustenta en, al menos, tres principios: Por un lado, el principio de necesidad que consiste en que debe existir una situación real que amenace el interés público ya sea por un hecho consumado, presente o futuro y que hace necesaria la adopción de medidas inmediatas y eficaces para enfrentarla. El principio de economía en virtud del cual se exige que la suscripción del negocio jurídico dirigido a mitigar la amenaza o el peligro en que se encuentra el bien colectivo, se realice por la vía expedita de la contratación directa, pretermitiendo la regla general de la licitación pública para garantizar la inmediatez y/o la continuidad de la intervención del Estado. El principio de legalidad que supone que la declaratoria de la urgencia manifiesta solo procede por las situaciones contenidas expresamente en la norma, sin que puedan exponerse razones distintas para soportarla. Igualmente, se concluye que la decisión que en ese sentido se adopte ha de ser sometida a control posterior por el órgano competente, en la medida en que debe verificarse que su declaratoria se dicte con apego a la disposición legal que la regula, so pena de iniciar las investigaciones disciplinarias o penales a que haya lugar por su empleo indebido. (...)”*

Que la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General del Nación, emitieron la circular conjunta No. 014 del 1 de junio de 2011, mediante la cual se imparten instrucciones en relación a la declaratoria de urgencia manifiesta.

Que mediante circular No. 06 del 19 de marzo del 2020, La Contraloría General de la República, ha reconocido la figura jurídica de la Urgencia manifiesta, como un mecanismo que ante el grave problema de salud pública que afecta el país, resulta útil para superar adecuadamente la contingencia.

Que bajo los parámetros del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, el Municipio advierte la necesidad de contar con elementos, productos y servicios necesarios para continuar con la estrategia de respuesta inmediata a la crisis de salud pública y social generada por el Coronavirus COVID-19, máxime cuando en el Departamento existen varios casos de este brote.

Que en mérito de lo expuesto el Alcalde Municipal de Quebradanegra,

#### **DECRETA**

**ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR la URGENCIA MANIFIESTA**, en el Municipio de Quebradanegra Cundinamarca, para atender la situación de calamidad pública generada por la Pandemia CORONAVIRUS- COVID 19.

**ARTÍCULO SEGUNDO:** 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 TERCERO:** Remitir este acto administrativo, así como los contratos que se suscriban con ocasión de la presente declaratoria de URGENCIA MANIFIESTA, al órgano de control fiscal, en cumplimiento a lo establecido en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

**ARTÍCULO CUARTO:** El presente rige a partir de la fecha de su publicación.

#### **PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dado en la Alcaldía Municipal de Quebradanegra, a los veinticuatro (24) días del mes de marzo de dos mil veinte (2020).”

### **III. INTERVENCIONES CIUDADANAS**

Con Auto del 1 de abril de 2020, por medio del cual se dio inició al control inmediato de legalidad, se convocó a la **ciudadanía para que interviniera** por escrito para defender o impugnar la legalidad del Decreto 025 del 24 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde del municipio de Quebradanegra – Cundinamarca, y

coadyuvar o impugnar la misma, sin que ningún ciudadano hiciera uso de su facultad legal.

#### **IV. PRUEBAS DECRETADAS Y ADUCIDAS**

Se dispuso igualmente en auto que avoco conocimiento del asunto, requerir al Alcalde del municipio de Quebradanegra – Cundinamarca, para allegar al plenario los antecedentes administrativos que fundamentaron la expedición del Decreto 025 del 24 de marzo de 2020.

En alcance al precitado requerimiento, se adujo Acta del Comité de Riesgo de Quebradanegra, correspondiente a sesión extraordinaria del 22 de marzo de 2020, en desarrollo del cual, entre otros asuntos tratados, **se da concepto favorable para decretar la calamidad pública dentro del municipio con fines de contener el virus del COVID-19 y de darse su llegada, mitigar sus consecuencias**, e informe del Alcalde Municipal de Quebradanegra, que advierte de los antecedentes administrativos del Decreto 025 del 24 de marzo de 2020, sustancialmente así:

“(…) son los enunciados en los considerandos del mismo, los cuales básicamente corresponden a medidas adoptadas por el Gobierno Nacional y el Departamento de Cundinamarca, y que son de público conocimiento.

(…) busca dotar de herramientas a la Administración Municipal, con el fin de efectuar la contratación de bienes y servicios necesarios para evitar la propagación de la pandemia provocada por el COVID 19”

#### **V. CONCEPTO MINISTERIO PÚBLICO<sup>2</sup>**

Precisa que el control inmediato de legalidad, comporta un control jurisdiccional integral, y en este orden, contrastando respecto del Decreto 025 del 24 de marzo de 2020, del Alcalde de Quebradanegra, los supuestos de competencia para expedirlo, cumplimiento de los requisitos de forma y de fondo, conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación, el carácter transitorio y la proporcionalidad de las medidas y la conformidad con el ordenamiento jurídico, asumiendo de aquellas que hacen parte de un conjunto de decisiones proferidas con la exclusiva finalidad de conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

---

<sup>2</sup> PROCURADOR 137 JUDICIAL II ADMINISTRATIVO, doctor Jhon Carlos García Perea

Finiquita del Decreto Municipal 025 del 24 de marzo de 2020, del Alcalde de Quebradanegra, su conformidad con el ordenamiento jurídico, y en fundamento reseña sustancialmente así:

Cumple con los requisitos formales para su expedición y guarda una relación directa de conexidad temática, sistemática y teleológica con el decreto declarativo que sirve de fundamento, contrastado que la urgencia manifiesta decretada está enmarcada en los propósitos específicos de conjurar los efectos de las crisis por la pandemia COVID 19, hecho fundante de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, asumida mediante el Decreto legislativo 417 del 17 de marzo de 2020. Además de una relación directa de conexidad sustantiva entre su motivación y su contenido normativo enunciado como sustento factico, y conexidad externa, habida cuenta que la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica tuvo como principales fundamentos el hecho de que el Ministerio de Salud calificó el COVID 19 como Pandemia, lo que lleva a considerar las extraordinarias inversiones que demanda conjugar su propagación.

Conforme consigna su motivación, la urgencia manifiesta que declarada, tiene antecedentes y deriva de la Declaratoria de Estado de Excepción, así como de la evidente calamidad social y de salud que trae la pandemia reconocida por la OMS, y aunque no lo reseña explícitamente, también encuentra justificación en el Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020, mediante el cual se adoptaron medidas de urgencia en materia de contratación estatal.

La Corte Constitucional en su sentencia C-949 de 2001, reconoce la viabilidad de acudir a la declaratoria de urgencia manifiesta, en marco del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, como una excepción justificada a los procedimientos reglados de contratación estatal, frente a la existencia de situaciones evidentes de calamidad pública o desastre que afecten de manera inminente la prestación de un servicio, y en contexto de la misma preceptiva legal, los traslados presupuestales habilitados en el artículo 2º del Decreto Municipal 025 de Quebradanegra, también asume como medida válida y ajustada al ordenamiento legal.

## **VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **6.1. Competencia**

De conformidad con el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, las medidas de carácter general 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.

Preceptiva que es reiterada en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, y armoniza con el numeral 14 de su artículo 151 de la misma codificación, conforme al cual, es de conocimiento en única instancia del Tribunal Administrativo con jurisdicción en la entidad territorial que haya emitido el acto, el control inmediato de legalidad de los actos dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales.

Por consiguiente y contrastado que el Decreto 025 del 24 de marzo de 2020, respecto del que se ejerce el control inmediato de legalidad, fue emitido por el Alcalde Municipal de Quebradanegra – Cundinamarca, se tiene que su conocimiento es de competencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca en única instancia.

## **6.2. Contexto en el que se expidió el Decreto objeto de control**

Como quiera que el decreto objeto del control jurisdiccional que nos ocupa, calenda 24 de marzo de 2020 y tiene por objeto la declaratoria de urgencia manifiesta para atender la situación de calamidad pública generada por la Pandemia CORONAVIRUS- COVID 19, y autorizar la realización traslados presupuestales internos que se requieran para atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta.

Destaca en acercamiento a su contexto jurídico y fáctico, que el 11 de marzo inmediatamente anterior, la Organización Mundial de la Salud, ante la situación epidemiológica generada por la propagación del nuevo coronavirus, COVID 19, declaró la Pandemia Mundial, y consecuentemente, a modo de medida preventiva, el 12 de marzo siguiente, el Ministerio de Salud y de Protección Social, declaró la emergencia sanitaria mediante Resolución 385.

En la misma fecha, el Gobernador de Cundinamarca mediante Decreto 137, declaró la alerta amarilla en el Departamento de Cundinamarca, y adopta medidas administrativas, lineamientos y recomendaciones para la contención de la pandemia por el coronavirus - COVID 19, en comprensión de esa entidad territorial.

El 16 de marzo, la misma autoridad departamental, mediante Decreto No. 140, declara la situación de calamidad pública en el departamento de Cundinamarca.

El **17 de marzo de 2020**, el Presidente de la Republica con la firma de todos sus Ministros, emitió el **Decreto No. 417**, declarando 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 lo relacionado a la salud pública y la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19.

Adoptando en marco del estado de excepción y mediante el **Decreto No. 440 del 20 siguiente**, medidas de urgencia en materia de contratación estatal, específicamente y conforme consigna su artículo 7º

“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.”

El 22 de marzo de 2020, el Alcalde Municipal de Quebradanegra – Cundinamarca, en ejercicio de las facultades conferidas en los artículos 315 Constitucional, 91 de la Ley 136 de 1994, 29 de la Ley 1551 de 2012 y 12, 14, 57, 58 y 65 de la Ley 1523 del 2012, declara la Situación de Calamidad Pública en jurisdicción de ese municipio, y dispone en su artículo 3º:

“(…) Conforme a la declaratoria anterior, será de aplicación en el municipio el régimen normativo especial para las situaciones de Calamidad Pública contemplado en los artículos 65 y siguientes de la Ley 1523 de 2012 y disposiciones concordantes.

PARAGRAFO: Celebrados los Contratos originados con ocasión de la situación de calamidad, remítanse de manera inmediata los mismos a la Contraloría Departamental de Cundinamarca, junto con el presente acto administrativo, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 43 de la Ley 80 de 1993 y 66 de la Ley 1523 de 2012.”

El mismo **22 de marzo de 2020**, el Gobierno Nacional expide el **Decreto legislativo No. 461**, autorizando temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, y dispone en su artículo 1º,

“(…) *Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica.* Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

En este sentido, para la reorientación de recursos en el marco de la emergencia sanitaria, no será necesaria la autorización de las asambleas departamentales o concejo municipales.

Facúltese igualmente a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuesta les a que haya lugar, en desarrollo de lo dispuesto en el presente artículo.

Parágrafo 1. Estos recursos solo pueden reorientarse para atender los gastos en materias de su competencia, que sean necesarios para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

Parágrafo 2. Las facultades que se establecen en el presente artículo en ningún caso podrán extenderse a las rentas cuya destinación específica ha sido establecida por la Constitución Política.”

### **6.3. Características generales del control inmediato de legalidad**

Reiterado que el control inmediato de legalidad encuentra reglado esencialmente en la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, se tiene que es un proceso judicial y por consiguiente, la providencia que lo resuelve es una sentencia, mediante la cual, se ejerce la competencia atribuida a esta jurisdicción, de decidir sobre la legalidad de acto administrativo de contenido general, dictado durante estado de excepción y en desarrollo de decreto legislativo.

Premisa a la que agregan, como características especiales de este medio de control<sup>3</sup>, que no condiciona a la existencia de una demanda de nulidad, porque es la jurisdicción, por orden de la ley, la que aprehende el acto, para controlar su legalidad de manera automática u oficiosa e inmediata; sin sujeción a los institutos de justicia rogada y de legitimación por activa y/o por pasiva; así como tampoco, a la voluntad de la autoridad que haya expedido el acto, o su publicación.

De forma que es de la jurisdicción, la carga establecer las razones y fundamentos de derecho con los cuales, analiza el acto administrativo, con el objeto establecer su conformidad “con el resto del ordenamiento jurídico”, en garantía máxima frente a la legalidad y la constitucionalidad de los actos administrativos generales, emitidos al amparo de estado de excepción.

En este orden y aunque en principio el análisis del acto se asume integral y completo, la sentencia proferida en control inmediato de legalidad, hace tránsito a cosa juzgada relativa, en compatibilidad y/o coexistencia con los medios de control ordinarios por vía de los cuales se enjuicia la legalidad de los actos administrativos, y previstos hoy en los artículos 84, 128-1 y 132-1 del Código Contencioso

---

<sup>3</sup> Ver entre otras, Consejo de Estado, Sala Contencioso Administrativa, sentencia de 16 de junio de 2009, reitera en providencia de 18 de enero de 2011, Rad. 2010-00386, C.P. María Elizabeth García González.

Administrativo – CPACA, contrastado que no excluyen los actos administrativos que se dicten en desarrollo de los decretos legislativos proferidos en estado de excepción<sup>4</sup>.

Destaca además del medio de control inmediato de legalidad, que no impide la ejecución del decreto o acto administrativo sometido al mismo, por cuanto continúa revestido de fuerza ejecutoria, bajo la presunción de su legalidad y validez, en tanto no se anule.

Concluyendo es de recabar, que la Corte Constitucional en Sentencia C-179 de 1994, al realizar la revisión del precepto incluido en el proyecto de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, hoy artículo 20 de la Ley 137 de 1994, señaló que el control inmediato de legalidad, constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.

#### **6.4. Procedibilidad del Control Inmediato de Legalidad, frente del Decreto 025 del 24 de marzo de 2020, del Alcalde Municipal de Quebradanegra – Cundinamarca.**

**6.4.1-** De los actos administrativos pasibles del control inmediato de legalidad, se tiene en marco de los enunciados artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo-CPACA, que deben cumplir los siguientes presupuestos: **(i)** tratarse de acto administrativo de contenido general; **(ii)** haber sido dictado en ejercicio de la función administrativa, y **(iii)** emitido con fines al desarrollo de uno o más de los decretos legislativos expedidos en el respectivo estado de excepción.

En este orden y en contraste con el Decreto Municipal 025 del 24 de marzo de 2020, se tiene en análisis de los enlistados requisitos normativos, conforme sigue:

**6.4.2- Trata de acto administrativo general, expedido en vigencia del estado de excepción.** Por cuanto y en lo que concierne a su naturaleza de acto administrativo general, se tiene que se profirió por el Alcalde Municipal de Quebradanegra – Cundinamarca, autoridad administrativa, y como quiera que tiene por objeto, declarar la urgencia manifiesta para atender la situación de calamidad pública generada por la Pandemia CORONAVIRUS- COVID 19 y autorizar los traslados presupuestales internos que la medida requiera, se tiene, que corresponde al ejercicio de función administrativa y reviste potencialidad para producir efectos en

---

<sup>4</sup> Ver, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia del 7 de febrero de 2000. Ra.: CA-033

derecho con alcance impersonal y abstracto. De otra y en lo que refiere al requisito de haberse emitido durante estado de excepción, se tiene que el 17 de marzo de 2020, mediante el Decreto legislativo 417, el Presidente de la República con la firma de todos sus Ministros declaró la Emergencia Económica, Social y Ecológica, por el término de treinta (30) días calendario, y el decreto municipal en estudio calenda 24 de los mismos mes y año.

**6.4.3- Se advierte confluencia de competencia administrativa ordinaria con la desarrollada en decreto legislativo.** Es así contrastado que el Decreto Municipal 025 del 24 de marzo de 2020, invoca que se emite en ejercicio de las facultades conferidas en los artículos 315 Constitucional, 91 de la Ley 136 de 1994, 29 de la Ley 1551 de 2012, y 11, 42 y 43 de la Ley 80 de 1993. En este orden de ideas y en hermenéutica formal, el decreto en estudio devendría proferido en ejercicio de facultades propias del ejecutivo local, no derivadas de norma contenida en decreto legislativo, y por consiguiente, no pasible del Control Inmediato de Legalidad. Premisa que fortalece conjugado que con anterioridad el 22 de marzo de 2020, se había declarado en jurisdicción del municipio de Quebradanegra – Cundinamarca, mediante el Decreto Municipal 023, la Situación de Calamidad Pública al amparo de los artículos 315 Constitucional, 91 de la Ley 136 de 1994, 29 de la Ley 1551 de 2012 y 12, 14, 57, 58 y 65 de la Ley 1523 del 2012.

Secuencia en la que destaca atendido que mediante el decreto en estudio se declaró el Estado de Emergencia en jurisdicción del municipio de Quebradanegra Cundinamarca, para atender la situación de calamidad pública generada por la Pandemia CORONAVIRUS- COVID 19 y autorizó realizar los traslados presupuestales internos que la medida requiera, que la competencia conferida en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, por el que se faculta entre otras autoridades, a los Alcaldes Municipales, para declarar la urgencia manifiesta, con fines a disponer de un procedimiento ágil, para la contratación directa, de las obras, los bienes y servicios, que se requieran de manera urgente, para conjurar situaciones excepcionales, relacionadas con hechos configurativos de calamidad pública, entre otros.

No obstante, la confluencia de la reseñada competencia administrativa ordinaria con la desarrollada en decreto legislativo, emerge en principio, del hecho que el decreto municipal en estudio, invoque en su parte considerativa, el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, y seguidamente, porque se profirió encontrando vigente, aunque no lo referencia en sus considerandos, el Decreto legislativo 440 del 20 de marzo de 2020, que contiene entre otras disposiciones, que ocasión a 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.

Asimismo la referida confluencia se suscita por la vigencia del Decreto legislativo 461 del 22 de marzo de 2020, por el que se facultó a los gobernadores y alcaldes para reorientar las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

Por consiguiente impone resolver con fines a determinar si el decreto en estudio desarrolla o no decreto legislativo o profiere a su amparo, los siguientes interrogantes a modo de **problemas jurídicos**:

¿Por virtud a que el Decreto Municipal 025 del 2020, dirige a atender la problemática suscitada por la Pandemia CORONAVIRUS- COVID 19, y hace referencia entre sus considerandos al Decreto legislativo 417 de 2020, que se emitió con igual finalidad, es pasible del Control Inmediato de Legalidad, o asume improcedente, contrastado que el decreto municipal invocó el ejercicio de competencias que constitucional y legalmente categorizan como propias del ejecutivo local?

¿Encontrando vigente la Emergencia Económica, Social y Ecológica y los Decretos legislativos 440 y 461 del 2020, la declaratoria de emergencia realizada mediante el Decreto Municipal 025, debe sujetarse a sus disposiciones, por razón a que unos y otro dirigen a atender la problemática suscitada por la Pandemia CORONAVIRUS- COVID 19, y por consiguiente, el decreto municipal es pasible del Control Inmediato de Legalidad, o asume improcedente, por virtud a que el decreto municipal invocó el ejercicio de competencias que constitucional y legalmente categorizan como propias del ejecutivo local?

En solución a los interrogantes planteados se tiene los siguientes **planteamientos argumentativos**:

i) Conforme al artículo 215 de la Constitución Política de Colombia, cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 del mismo Estatuto Superior, 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 de la República, con la firma de todos los ministros, declarar el estado de emergencia por periodos hasta de treinta (30) días, que sumados no podrán exceder noventa (90) días en el año calendario, y autoriza al

Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, para dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

En este orden de ideas, no es de órbita de las autoridades territoriales y específicamente, del ejecutivo local, abordar directamente el desarrollo del decreto legislativo por el que se declara el estado de emergencia, como quiera que por disposición del artículo 215 Constitucional, es de competencia exclusiva del Presidente de la República, con la firma de todos los ministros y de reserva de decreto legislativo, es decir, emitido al amparo del mismo artículo 215 del Estatuto Superior y con carácter material de ley, dictar las medidas en virtud de las cuales se asuma el manejo de la crisis, impidiendo la extensión de sus efectos.

Por consiguiente, el Decreto legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, que contrae a declarar el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, si bien refiere entre las justificaciones de la medida de excepción, la de autorizar,

“(…) al Gobierno nacional a acudir al procedimiento de contratación directa siguiendo los principios de transparencia y legalidad, de tal forma que la entidades competentes de los sectores de salud, prosperidad social, educación, defensa y todos aquellos sectores que requieran para prestar atención a la población afectada, adquieran el 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 nuevo coronavirus COVID-19.”

No autoriza a las autoridades territoriales para que al amparo del mismo, y cuando trate de gestión contractual dirigida prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, acudan al procedimiento de contratación directa.

De modo y contrastado, que el Decreto Municipal 025 del 24 de marzo de 2020, declaró el Estado de Emergencia en jurisdicción del municipio de Quebradanegra Cundinamarca, para atender la situación de calamidad pública generada por la Pandemia CORONAVIRUS- COVID 19 y autorizó realizar los traslados presupuestales internos que la medida requiera; la sola invocación que hace en su parte considerativa al Decreto 417 del 2020, no comporta afirmar que trata acto administrativo general proferido al amparo o en desarrollo de decreto legislativo, menos aun cuando se profiere invocando el ejercicio de facultades que constitucional y legalmente revisten como propias del Ejecutivo Local, y no se avizora que aquellas resulten insuficientes frente de las decisiones adoptadas.

Contexto éste último, el de la suficiencia o no, de las competencias invocadas en el decreto municipal, respecto del que resulta plausible tener en cuenta, que existen una multiplicidad de diferencias geográficas, socioeconómicas, medioambientales

entre los municipios, y que las mismas aparejan, que la crisis suscitada con la Pandemia CORONAVIRUS- COVID 19, también asuma problemáticas distintas, así como distintos niveles de gravedad y dificultad en el manejo, tornando jurídicamente de recibo, que en algunos municipios, asuman suficientes las prerrogativas conferidas por el ordenamiento jurídico vigente, excluida la normativa legislativa del estado de emergencia.

ii) Desde otra óptica, teniendo como presupuesto que el estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, no suspende el ordenamiento jurídico, y que para surtir modificación o derogatoria de la normatividad vigente, se requiere que un decreto legislativo emitido al amparo del mismo, establezca expresamente la preceptiva que se deroga o modifica, o determine que inaplican las normas que le sean contrarias; asume relevante en contraste con los Decretos legislativos 440 y 461 de 2020, que ninguno de los mismos, expresa ni implícitamente derogan ninguna de las competencias que constitucional y legalmente revisten como propias del ejecutivo local, por el contrario, confieren es una prerrogativa a las autoridades nacionales y territoriales, para ampararse en sus disposiciones según lo encuentren necesario en manejo de la crisis suscitada con la Pandemia CORONAVIRUS- COVID 19.

Es así que el primero en la materia que es objeto del Decreto Municipal 025, refiere a que 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, en tanto que por el segundo, se facultó a los gobernadores y alcaldes para reorientar las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales sin necesidad de autorización de las asambleas departamentales o de los concejos municipales. Evidenciando conforme preciso antes, que los mencionados Decretos legislativos 440 y 461 de 2020, no imponen en lo que corresponde a la materia objeto del Decreto Municipal 025, una medida de obligante ejecución, sino una prerrogativa para asumir la misma según la encuentren necesaria.

Solo en el evento de que en ejercicio de la enunciada prerrogativa, el decreto municipal adopte o desarrolle la medida contenida en el decreto legislativo, debe sujetarse a su alcance y contenido, condicionamiento que se explica por la jerarquía normativa de los Decretos legislativos, y porque la autoridad territorial al adoptarle anuncia que la situación no es posible superar por los mecanismos institucionales ordinarios concebidos para situaciones de normalidad institucional, sino al amparo de la normativa legislativa dictada en el estado de excepción.

(iii) Retomando las normas invocadas como fundamento de las competencias que se ejercen al expedir el Decreto 025 de 2020, del municipio de Quebradanegra - Cundinamarca, y conjugado que refiere como razón fáctica de la declaratoria de urgencia manifiesta, la existencia de **calamidad pública**, y se tiene como antecedente, del que reseña además en su informe, rendido con destino a este proceso, el Alcalde de la citada municipalidad, que mediante el Decreto Municipal 023 del 22 de marzo de 2020, fue declarada la **situación de calamidad pública**, en jurisdicción de esa entidad territorial; resulta oportuno señalar, que el artículo 56 de la Ley 1523 de 2012, define la **calamidad pública** como: el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al distrito, municipio, o departamento, ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción. Concepto del que en contraste con la pandemia del coronavirus COVID-19, reviste importancia, que según los informes de la Organización Mundial de la Salud - OMS, trata de patógeno de origen animal, respecto del cual aún encuentra en investigación, cómo superó la barrera de las especies, y lo antrópico comprende todo aquello que tiene que ver con los seres humanos y su posición en cuanto a lo natural, porque engloba a todas las modificaciones que sufre la naturaleza por causa de la acción humana.

De forma que en principio no se advierte incorrecto, acudir a las competencias establecidas en la Ley 1523 de 2012, para el manejo de la crisis derivada de la Pandemia del coronavirus COVID-19, cuando el ejecutivo local, estima que por las características y condiciones de su territorio, no requiere acudir a las prerrogativas otorgadas por vía de los Decretos legislativos del estado de emergencia declarado mediante el Decreto 417 de 2020.

Competencias que conforme a su artículo 57, facultan al Alcalde para declarar en el respectivo territorio municipal, previo concepto del Concejo Municipal de Gestión del Riesgo la **situación de calamidad pública**, con ocasión de lo cual y materia de los contratos necesarios para el manejo de la crisis, su artículo 66 dispone, se someterán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, con sujeción al régimen especial dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, y podrán contemplar cláusulas excepcionales de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993, y someten por preceptiva del párrafo único de la misma disposición, al control fiscal dispuesto para los celebrados en el marco de la declaratoria de la urgencia manifiesta contemplada en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y demás normas que la modifiquen.

Armonizando y contrastado que los artículos 315 Constitucional, 91 de la Ley 136 de 1994, 29 de la Ley 1551 de 2012, 11, 26 y 42 de la Ley 80 de 1993, que invoca el Decreto Municipal 025 de 2020, confieren al ejecutivo local, bajo criterio de su descentralización, la condición de director de la acción administrativa dentro de la jurisdicción del respectivo municipio, comprendiendo el orden público, la actividad contractual y la prestación de los servicios a cargo de la entidad territorial, y específicamente el artículo 42 de la ley 80 de 1993, al consagrar la urgencia manifiesta dispone:

*“(…)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 o públicos.*

*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. (...)” (Subrayado fuera del texto).*

Se tiene que el acto administrativo en estudio, no acude a las prerrogativas conferidas en los Decretos legislativos 440 y 461 de 2020, y que en virtud de las competencias ordinarias conferidas a los Alcaldes Municipales, mediando declaratoria de situación de calamidad pública, no requería de aquellas, para declarar la urgencia manifiesta y autoriza los traslados presupuestales internos que la medida requiera.

**Por consiguiente**, el Decreto 025 del 24 de marzo de 2020, del Alcalde de Quebradanegra – Cundinamarca, en cuanto no superó el test de procedibilidad, dado que no es predicable, que se profirió al amparo o en desarrollo de un decreto legislativo, **no es pasible del Control Inmediato de Legalidad, y procede declarar su improcedencia.**

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,

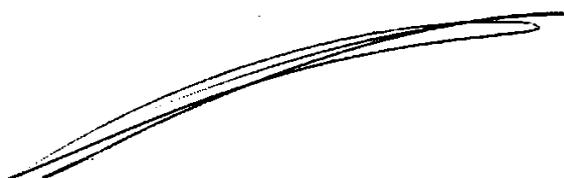
## **FALLA**

**PRIMERO: Declárese improcedente el Control Inmediato de legalidad**, respecto del Decreto 025 del 24 de marzo de 2020, del Alcalde del Municipio de Quebradanegra – Cundinamarca.

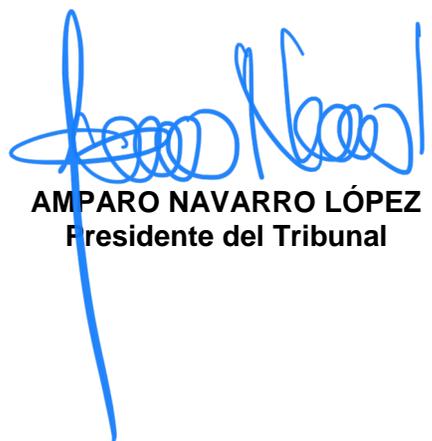
**SEGUNDO:** Por Secretaría de la Sección Tercera de esta Corporación, **notifíquese personalmente** al Agente del Ministerio Público, Procurador Delegado ante esta Corporación, al correo electrónico personal institucional de la Procuraduría General de la Nación, adjuntándole copia virtual de la presente providencia, y al Alcalde Municipal de Quebradanegra – Cundinamarca o quien haga sus veces, al correo electrónico institucional del municipio de Quebradanegra - Cundinamarca, adjuntándole copia virtual de la presente providencia.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Los Magistrados<sup>5</sup>,**



**MARÍA CRISTINA QUINTERO FACUNDO**  
Magistrada Ponente



**AMPARO NAVARRO LÓPEZ**  
Presidente del Tribunal

---

<sup>5</sup> La presente decisión se suscribe por la Magistrada Ponente y la Presidenta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en atención a lo dispuesto en Acuerdo 020 del 11 de mayo de 2020, "por el cual se adopta el protocolo de la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en desarrollo de las medidas derivadas del estado de emergencia económica, social y ecológica"