



RAMA JUDICIAL

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SALA PLENA

Magistrado Ponente: **LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO**

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de septiembre de dos mil veinte (2020)

EXPEDIENTE N.º : 250002315000202000573-00
NATURALEZA DEL ASUNTO : CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
OBJETO DE CONTROL : RESOLUCIÓN 152 DE 2020
ENTIDAD : MUNICIPIO DE MACHETÁ

La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca procede a resolver lo que en derecho corresponda dentro del proceso de control inmediato de legalidad de la Resolución 152 de 24 de marzo de 2020 expedida por el alcalde del municipio de Machetá, en virtud de lo previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA.

1. ANTECEDENTES

1.1. Texto de la Resolución

El Alcalde del municipio de Machetá expidió la Resolución 152 de 24 de marzo de 2020, «POR LA CUAL SE SUSPENDEN TÉRMINOS FRENTE A LOS TRAMITES DE LAS LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN Y URBANISMO Y SE SUSPENDEN CONTRATOS DE OBRA E INTERVENTORÍA EN LA JURISDICCIÓN DEL MUNICIPIO DE MACHETÁ».

En la resolución referida se resolvió lo siguiente:

RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA No. 152 (marzo 24 de 2020)

"POR LA CUAL SE SUSPENDEN TERMINOS FRENTE A LOS TRAMITES DE LAS LICENCIAS DE CONSTRUCCION Y URBANISMO Y SE SUSPENDEN CONTRATOS DE OBRA E INTERVENTORIA EN LA JURISDICCION DEL MUNICIPIO DE MACHETÁ"

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, en especial, las conferidas por el numeral 3° del artículo 315 de la Constitución Política, el poder extraordinario de policía establecido en artículos 14,199 y 202 de la Ley 1801 de 2016, la Ley 136 de 1994 y

CONSIDERANDO

1. Que el Ministerio de Salud y Protección Social mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, hasta el 30 de mayo de 2020, y adoptó medidas sanitarias con el objeto de prevenir y controlar la propagación del Coronavirus COVID-19 en el territorio nacional y mitigar sus efectos.
2. Que en el precitado Decreto 418 de 2020 se estableció que en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, se aplicarán de manera inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes las instrucciones, actos, y órdenes del presidente de la República.
3. Que mediante el Decreto 420 del 18 de marzo de 2020 el presidente de la República impartió instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19.
4. Que mediante el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020 el presidente de la República adoptó medidas de urgencia en materia contratación estatal con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la pandemia COVID-19.
5. Que en la actualidad en el Municipio de Machetá Cundinamarca se encuentran los siguientes contratos obra y de interventoría en ejecución así:

N.º CONTRATO	OBJETO
99	CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE ESTABILIZACIÓN DE TALUDES Y CONTROL EROSIVO BARRIO MONSERRATE SECTOR LAS CAMELIAS MUNICIPIO DE MACHETÁ- CUNDINAMARCA ACORDE A LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS PRODUCTO DEL CONTRATO DE CONSULTORÍA CAR N° 1128 DE 2013.
162	INTERVENTORÍA TÉCNICA ADMINISTRATIVA FINANCIERA Y AMBIENTAL PARA EL CONTRATO CUYO OBJETO CORRESPONDE A "CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE ESTABILIZACIÓN DE TALUDES Y CONTROL EROSIVO BARRIO MONSERRATE SECTOR LAS CAMELIAS MUNICIPIO DE MACHETÁ - CUNDINAMARCA ACORDE A LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS PRODUCTO DEL CONTRATO DE CONSULTORÍA CAR N° 1128 DE 2013
164	"CONSTRUCCIÓN DE GRADERÍAS Y BATERÍAS SANITARIAS DEL POLIDEPORTIVO VEREDA GUINA DEL MUNICIPIO DE MACHETÁ CUNDINAMARCA"
172	INTERVENTORÍA TÉCNICA ADMINISTRATIVA FINANCIERA Y AMBIENTAL SOBRE EL CONTRATO CUYO OBJETO ES LA "CONSTRUCCIÓN DE GRADERÍAS Y BATERÍAS SANITARIAS DEL POLIDEPORTIVO VEREDA GUINA DEL MUNICIPIO DE MACHETÁ CUNDINAMARCA
160	CONSTRUCCIÓN DE CINCUENTA (50) UNIDADES SANITARIAS EN LA ZONA RURAL DEL MUNICIPIO DE MACHETÁ CUNDINAMARCA
122	"CONTRATAR LA TERMINACIÓN CONSTRUCCIÓN ACUEDUCTO INTERVEREDAL SOLANA GAZUCA ALTO GAZUCA BAJO MULATA ALTO MULATA BAJO SAN LUIS SAN JOSÉ Y SECTOR LAGUNITAS MUNICIPIO DE MACHETÁ CUNDINAMARCA FASE II"

6. Que lo objetos y la ejecución de dichos contratos no son necesarios a fin de prevenir y mitigar efectos de la Emergencia sanitaria por efectos de la pandemia del COVID-19, en tal medida en viable su suspensión por el termino de veintidós (22) días a partir de la fecha de expedición del presente decreto. Que el presente acto administrativo será remitido a la Secretaria de Planeación para la suscripción de las respectivas actas de suspensión.

7. Que de igual medida se están adelantando procesos administrativos para la expedición de las licencias de construcción y urbanismo que requieren visitas de

inspección y tramites de carácter personal de los solicitantes que, ante las medidas de confinamiento expedidas por el gobierno nacional, se suspenden los términos de dichos tramites por veintidós (22) días a partir de la fecha de expedición del presente decreto.

8. En mérito de lo anterior expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Ordenar a la Secretaría de Planeación y Obras Públicas del Municipio de Machetá la suspensión por el termino de veintidós (22) días de la expedición de la presente resolución de los siguientes contratos así:

N.º CONTRATO	OBJETO
99	CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE ESTABILIZACIÓN DE TALUDES Y CONTROL EROSIVO BARRIO MONSERRATE SECTOR LAS CAMELIAS MUNICIPIO DE MACHETÁ- CUNDINAMARCA ACORDE A LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS PRODUCTO DEL CONTRATO DE CONSULTORÍA CAR N° 1128 DE 2013.
162	INTERVENTORÍA TÉCNICA ADMINISTRATIVA FINANCIERA Y AMBIENTAL PARA EL CONTRATO CUYO OBJETO CORRESPONDE A "CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE ESTABILIZACIÓN DE TALUDES Y CONTROL EROSIVO BARRIO MONSERRATE SECTOR LAS CAMELIAS MUNICIPIO DE MACHETÁ - CUNDINAMARCA ACORDE A LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS PRODUCTO DEL CONTRATO DE CONSULTORÍA CAR N° 1128 DE 2013
164	"CONSTRUCCIÓN DE GRADERÍAS Y BATERÍAS SANITARIAS DEL POLIDEPORTIVO VEREDA GUINA DEL MUNICIPIO DE MACHETÁ CUNDINAMARCA"
172	INTERVENTORÍA TÉCNICA ADMINISTRATIVA FINANCIERA Y AMBIENTAL SOBRE EL CONTRATO CUYO OBJETO ES LA "CONSTRUCCIÓN DE GRADERÍAS Y BATERÍAS SANITARIAS DEL POLIDEPORTIVO VEREDA GUINA DEL MUNICIPIO DE MACHETÁ CUNDINAMARCA
160	CONTRUCCIÓN DE CINCUENTA (50) UNIDADES SANITARIAS EN LA ZONA RURAL DEL MUNICIPIO DE MACHETÁ CUNDINAMARCA
122	"CONTRATAR LA TERMINACIÓN CONSTRUCCIÓN ACUEDUCTO INTERVEREDAL SOLANA GAZUCA ALTO GAZUCA BAJO MULATA ALTO MULATA BAJO SAN LUIS SAN JOSÉ Y SECTOR LAGUNITAS MUNICIPIO DE MACHETÁ CUNDINAMARCA FASE II"

Para tal fin la Secretaria de Planeación y Obras Públicas del Municipio de Machetá Cundinamarca notificará de manera individual a los contratistas de la medida adoptada y remitirá las respectivas actas de suspensión.

ARTÍCULO SEGUNDO: Suspender los términos por un lapso de veintidós (22) días desde la fecha de expedición de la presente resolución de los tramites radicados y en curso de las licencias de construcción y urbanismos solicitadas ante la Secretaria de Planeación y Obras Públicas del Municipio de Machetá.

ARTÍCULO TERCERO: La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

1.2. Intervenciones

Conforme al numeral 2 del artículo 185 del CPACA en el proceso de la referencia se fijó aviso sobre su existencia, en la plataforma electrónica del Tribunal Administrativo de Cundinamarca¹ y en la página web de la Rama Judicial², por el término de 10 días, con el fin de que cualquier ciudadano pudiese intervenir por escrito para defender o impugnar la legalidad del acto administrativo objeto de control; no obstante, no se recibió ningún escrito.

1.3. Antecedentes del acto objeto de análisis

Pese a que fueron solicitados en auto de 2 de abril de 2020, no se allegaron por la entidad territorial.

1.4. Concepto del Ministerio Público

El Procurador II Judicial Administrativo 139 ante este Tribunal en escrito de 5 de mayo de 2020 emitió concepto, en el cual solicita: *i)* que el artículo 1 de la Resolución 152 de 2020 no sea objeto de estudio a través del control inmediato de legalidad de que tratan los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011 y *ii)* que se declare que los artículos 2 y 3 de la resolución mencionada se encuentra ajustado al marco constitucional y legal, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Hace un análisis sobre el control inmediato de legalidad constitucional y legal, precisando que se ejerce sobre los actos administrativos generales proferidos al amparo de los decretos legislativos que desarrollan los Estados de Excepción, que se trata de un proceso judicial que se resuelve la legalidad del acto mediante sentencia, que es un control autónomo y que la sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene carácter de cosa juzgada relativa.

En cuanto al análisis formal, sostiene que el decreto objeto del presente control fue expedido dentro del término de duración del estado de excepción, sin que se advierta un vicio de forma en la expedición del decreto. Agrega que se encuentra numerado, fechado, con la especificación de las facultades que se ejercen y en

¹ <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-general-del-tribunal-administrativo-de-cundinamarca/238>

² En la sección denominada “Medidas COVID19”

virtud de las cuales se expide, por lo que el decreto está emitido con las formalidades para esta clase de actos.

Respecto al análisis material, comienza el estudio del artículo primero de la Resolución 152 de 2020, indicando que este artículo no debe ser objeto de estudio a través del control inmediato de legalidad, en razón de que la medida de suspensión no puede ser calificada como una decisión de carácter general, pues en el artículo se individualizan los sujetos y los contratos que son objeto de ésta medida. Por lo tanto, no cumple con el requisito de los actos objeto del control inmediato de que trata esta clase de procesos como es que sea de carácter general.

Expone que si bien la suspensión del contrato estatal, procede cuando se presentan situaciones de fuerza mayor, caso fortuito o de interés público que impidan, temporalmente, cumplir con el objeto de las obligaciones a cargo de las partes contratantes³, y la misma tiene por finalidad “preservar el vínculo contractual cuando surgen eventos de fuerza mayor, caso fortuito o de interés público que impidan temporalmente la ejecución del negocio jurídico”⁴, no es menos cierto que dicha medida de suspensión no puede considerarse de facto como una medida que desarrolla un estado de excepción, por lo que requiere que sea necesaria y que guardé una conexidad con las causas que lo originaron.

Sostiene que atendiendo las consideraciones expuesta en la resolución objeto de control, no advierte una conexidad externa específicamente con el estado de excepción de que trata el Decreto 417 de 2020. No se logra determinar que dicha medida de suspensión en relación con unos contratos, guarden una relación con las causas de la declaratoria del Estado de Excepción.

En ese sentido, considera que el Tribunal se debe inhibir en el estudio de este artículo de la resolución objeto de control.

Frente al artículo 2 de la Resolución 152 de 2020, explica que con ocasión de la declaratoria del estado de emergencia se recomendó como medida principal y efectiva para su prevención y propagación el aislamiento social, medida que conlleva el impedimento para que las personas, incluso los servidores públicos, entre ellos los correspondientes a la expedición de licencias de construcción y

³ C.E., Sec. Tercera, Sent. 2000-0374201 (31463), nov. 13/2014. M.P. Stella Conto Díaz del Castillo; C.E., Sec. Tercera, Sent. 16431, abr. 28/2010. M.P. Enrique Gil Botero.

⁴ C.E., Sala de consulta y Servicio Civil, Conc. 2278, jul. 5/2016.

urbanismo, puedan acudir a sus sitios de trabajo o a los lugares que en ejercicio de sus funciones deban trasladarse.

Afirma que en aras de la protección de los derechos de los administrados, entre otros el del debido proceso y el derecho a la defensa en las actuaciones administrativas adelantadas, resulta ser una medida necesaria la suspensión de los términos procesales en dichas actuaciones administrativas, tal como lo decidió el Gobierno Nacional mediante el artículo 6 del Decreto 491 de 2020 “Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

Respecto del artículo 3 de la resolución referida, señala que esta norma se encuentra ajustada a la ley, específicamente a lo dispuesto en la Ley 4 de 1913 artículo 53 que señala que la ley principiará a regir en el día señalado en la misma.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Problema jurídico

Corresponde a la Sala analizar los siguientes problemas jurídicos: **1)** si la Resolución 152 de 2020 expedida por el alcalde de Machetá cumple con los requisitos para ser susceptible de control inmediato de legalidad por este Tribunal y, **2)** en caso positivo, si el acto administrativo objeto de análisis se ajusta a derecho.

Con el fin de desarrollar los problemas jurídicos planteados anteriormente, se procede a establecer el marco jurídico del control inmediato de legalidad, así como la generalidad del estado de excepción, específicamente del estado de emergencia económica, social y ecológica.

2.2. Control inmediato de legalidad de los actos administrativos expedidos durante el estado de excepción

El control inmediato de legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden

al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo⁵.

El Alto Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha establecido unas características propias del control inmediato de legalidad de los actos administrativos, a saber⁶:

- a) Se realiza dentro de un proceso judicial, pues lo adelanta una autoridad judicial y se decide por sentencia.
- b) Es inmediato o automático, porque el Gobierno Nacional debe remitir el acto administrativo para control tan pronto lo expide y porque no requiere demanda, sino que es oficioso, por disposición legal.
- c) Es autónomo, en tanto que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.
- d) No suspende la ejecución del acto administrativo.
- e) La falta de publicación no lo impide.
- f) Es integral frente a las directrices constitucionales y legales y a los decretos legislativos que le atañen.
- g) La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa.

En ese contexto, el control inmediato de legalidad que corresponde a esta Corporación verificará la correspondencia del acto objeto de control con las normas constitucionales que sustentaron la declaratoria del estado de excepción, así como una confrontación de los principios y reglas definidas en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional.

De modo que, los actos administrativos expedidos por las autoridades territoriales deben guardar relación con las medidas tomadas por el Gobierno Nacional, las cuales estarán sustentadas por la Constitución Política y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

2.3. Generalidades de los estados de excepción y particularmente del estado de emergencia económica, social y ecológica

⁵ Consejo de Estado. Sentencia de 5 de marzo de 2012. C.P. Dr. Hugo Bastidas Bárcenas. Expediente n.º 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA)

⁶ Consejo de Estado. Sentencia de 5 de marzo de 2012. C.P. Dr. Alberto Yepes Barreiro. Expediente n.º 110010315000201000200-00 (CA)

La Constitución Política prevé tres clases de estados de excepción, a saber: el estado de guerra exterior, el estado de conmoción interior y el estado de emergencia, durante los cuales el ejecutivo puede tomar medidas de carácter legislativo.

Conforme lo previsto en los artículos 212, 213, 215 de la Constitución Política, el Presidente de la República junto con los ministros decretaran el estado de excepción y los decretos legislativos que contienen las medidas que el Gobierno Nacional considera adecuada y necesaria para superar la emergencia y restituir la situación actual.

Tanto el decreto que declaró el estado de excepción como los decretos legislativos dictados durante el estado de excepción tienen un control político ante el Congreso de la República y un control jurídico ante la Corte Constitucional, este último control fue desarrollado en la Ley Estatuta de los Estados de Excepción -LEEE- (Ley 137 de 1994).

En la LEEE se establece expresamente la prevalencia de los tratados internacionales, los derechos que son intangibles durante los estados de excepción, la prohibición de suspender derechos, desarrolla los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación, regula unas prohibiciones, el control de legalidad y tiene un capítulo sobre el estado de emergencia económica, social y ecológica.

El estado de emergencia económica, social y ecológica creado en la Constitución Nacional está orientado para corregir las alteraciones que desequilibran de forma grave e inminente el orden económico, el orden social, el orden ecológico o aquellas que constituyan grave calamidad pública, pudiendo ser individuales o concurrentes⁷.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución exige que los hechos en que se fundamenta el estado de emergencia económica, social y ecológica sean: *i)* distintos a los previstos para la declaración del estado de conmoción interior y de guerra exterior, *ii)* que sean sobrevinientes y *iii)* tengan tal gravedad que atenten o amenacen atentar de manera inminente el orden económico, social o ecológico, o constituyan calamidad pública.

⁷ Quinche Ramírez, Manuel Fernando, 2013. El control de constitucionalidad. Universidad del Rosario, facultad de jurisprudencia.

La declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica se establecerá por un periodo hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario, por lo que este estado de excepción plantea a un requisito temporal, en el cual el Gobierno Nacional tomará las medidas necesarias para mitigar la crisis. Además, la declaración del estado de emergencia podrá presentarse en todo el territorio o en parte del territorio.

Con ocasión de la declaratoria del estado de emergencia, el Presidente y los ministros expedirán decretos legislativos, cuyo contenido se concretará en: *i)* decretos destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, *ii)* deben referirse a materias que tengan relación directa con las causas que han determinado el estado de emergencia, *iii)* no desmejoraran los derechos sociales de los trabajadores, *iv)* establecer de manera transitoria nuevos tributos o modificar los existentes, caso en el cual, la medida dejará de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso le otorgue carácter permanente.

2.4. Criterios del control inmediato de legalidad de los decretos expedidos durante los estados de excepción

La Corte Constitucional ha determinado unos criterios para el control constitucional de los decretos legislativos, los cuales serán acogidos por esta Corporación para realizar el estudio del control inmediato de legalidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades departamentales, distritales y municipales.

El examen del control inmediato de legalidad se desarrolla desde dos aspectos, un requisito formal, en el cual se analiza que el decreto haya sido dictado en desarrollo de la declaratoria del estado de excepción, que tenga la firma de la autoridad administrativa y que sea dictado durante el estado de excepción.

Otro aspecto a revisar es el requisito material o de fondo, en el cual se contrasta el decreto objeto de control con la Constitución Política, los tratados internacionales y la LEEE, con el fin de establecer si las medidas adoptadas bajo el amparo del estado de excepción no infringen las normas superiores.

De igual manera, en este punto se debe analizar si el decreto objeto de control supera los juicios de conexidad, finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación, incompatibilidad y el criterio de no discriminación.

Caso concreto

Conforme a los problemas jurídicos planteados en el punto 2.1. de esta providencia, corresponde a la Sala estudiar: **1) si la Resolución 152 de 2020 expedida por el alcalde de Machetá cumple con los requisitos para ser susceptible de control inmediato de legalidad por este Tribunal:**

Al respecto, la Sala precisa que existen tres 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 acto 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.

Frente al primer requisito, que se trate de un acto de contenido general, se anota que el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tramitar el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos por las autoridades nacionales y territoriales, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional, durante los estados de excepción.

En ese sentido, el juez contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general, que son aquellos que se refieren a personas indeterminadas, que a diferencia de los actos administrativos particulares no individualizan al sujeto frente al cual recae la manifestación de voluntad de la Administración. De modo que, serán susceptibles de control inmediato de legalidad aquellos actos administrativos que contienen medidas de carácter general, que son *erga omnes*.

Sobre el particular, el Consejo de Estado en sentencia de 18 de junio de 2015 determinó algunas diferencias entre el acto administrativo general y acto administrativo particular y concreto, en los siguientes términos:

[...] La diferencia entre los actos de contenido particular y general depende del grado de indeterminación que tengan los sujetos destinatarios del mismo, como lo ha precisado esta Sala: 'Para diferenciar un acto administrativo general de uno particular es necesario tener presente los siguientes aspectos: El acto administrativo se entiende, entre otras perspectivas, como una decisión adoptada o expedida en función administrativa a través de la cual la autoridad crea, modifica o extingue una posición de una persona o conjunto de personas determinadas o indeterminadas frente a una norma de derecho (situación jurídica). El acto singular o particular no necesariamente tiene un destinatario único, por cuanto puede ir dirigido tanto a una persona como a un grupo

determinado de personas; en tanto que el acto general se expide siempre para un grupo indeterminado de personas a quienes se les crea, modifica o extingue una situación jurídica, dependiendo de las conductas o roles que ellas mismas asuman [...] (Subrayado por fuera del texto)

En ese sentido, habrá de verificarse si la Resolución 152 de 2020 cumple con el requisito de ser un acto administrativo general, esto es que exista una manifestación unilateral de voluntad de la Administración con capacidad de generar efectos jurídicos sobre un grupo indeterminado o una pluralidad indefinida de destinatarios.

En el **artículo 1º de la Resolución 152 de 2020** expedida por el alcalde del municipio de Machetá, adopta la siguiente medida:

Ordenar a la Secretaría de Planeación y Obras Públicas del Municipio de Machetá la suspensión por el termino de veintidós (22) días [a partir de la fecha] de la expedición de la presente resolución los siguientes contratos así:

N.º CONTRATO	OBJETO
99	CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE ESTABILIZACIÓN DE TALUDES Y CONTROL EROSIVO BARRIO MONSERRATE SECTOR LAS CAMELIAS MUNICIPIO DE MACHETÁ- CUNDINAMARCA ACORDE A LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS PRODUCTO DEL CONTRATO DE CONSULTORÍA CAR N° 1128 DE 2013.
162	INTERVENTORÍA TÉCNICA ADMINISTRATIVA FINANCIERA Y AMBIENTAL PARA EL CONTRATO CUYO OBJETO CORRESPONDE A "CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE ESTABILIZACIÓN DE TALUDES Y CONTROL EROSIVO BARRIO MONSERRATE SECTOR LAS CAMELIAS MUNICIPIO DE MACHETÁ - CUNDINAMARCA ACORDE A LOS ESTUDIOS Y DISEÑOS PRODUCTO DEL CONTRATO DE CONSULTORÍA CAR N° 1128 DE 2013
164	"CONSTRUCCIÓN DE GRADERÍAS Y BATERÍAS SANITARIAS DEL POLIDEPORTIVO VEREDA GUINA DEL MUNICIPIO DE MACHETÁ CUNDINAMARCA"
172	INTERVENTORÍA TÉCNICA ADMINISTRATIVA FINANCIERA Y AMBIENTAL SOBRE EL CONTRATO CUYO OBJETO ES LA "CONSTRUCCIÓN DE GRADERÍAS Y BATERÍAS SANITARIAS DEL POLIDEPORTIVO VEREDA GUINA DEL MUNICIPIO DE MACHETÁ CUNDINAMARCA
160	CONTRUCCIÓN DE CINCUENTA (50) UNIDADES SANITARIAS EN LA ZONA RURAL DEL MUNICIPIO DE MACHETÁ CUNDINAMARCA
122	"CONTRATAR LA TERMINACIÓN CONSTRUCCÓN ACUEDUCTO INTERVEREDAL SOLANA GAZUCA ALTO GAZUCA BAJO MULATA ALTO MULATA BAJO SAN LUIS SAN JOSÉ Y SECTOR LAGUNITAS MUNICIPIO DE MACHETÁ CUNDINAMARCA FASE II"

Para tal fin la Secretaria de Planeación y Obras Públicas del Municipio de Machetá Cundinamarca notificará de manera individual a los contratistas de la medida adoptada y remitirá las respectivas actas de suspensión.

Según lo expuesto por el Ministerio Público este artículo no debe ser objeto de estudio a través del control inmediato de legalidad, en razón de que la medida de suspensión no puede ser calificada como una decisión de carácter general, pues en el artículo se individualizan los sujetos y los contratos que son objeto de esta medida. Por lo tanto, no cumple con el requisito de los actos objeto del control inmediato de que trata esta clase de procesos como es que sea de carácter general.

En ese contexto, al verificar el contenido del artículo 1º de la Resolución 152 de 2020, el cual fue transcrito en precedencia, se advierte que ordenó a la Secretaría de Planeación y Obras Públicas la suspensión de los contratos de obra y de interventoría en el municipio de Machetá, por el término de 22 días contados a partir de la expedición de la resolución. Para dar cumplimiento a la medida la secretaría referida tendría que notificar de manera individual a los contratistas de la medida adoptada y remitir las respectivas actas de suspensión.

Conforme a lo anterior, la Sala observa que la decisión de suspender algunos contratos de obra y de interventoría en el municipio de Machetá está dirigida a unos sujetos determinados, que son los contratistas de los contratos n.º 99, 162, 164, 172, 160 y 122, lo cual implica la individualización del sujeto frente al cual recae la manifestación de voluntad de la Administración.

De modo que, en el artículo 1º de la Resolución 152 de 2020 se adoptó una medida que es de carácter particular, pues solo afecta a los contratistas de los 6 contratos de obra pública e interventoría, por lo que se trata de un artículo contentivo de una decisión particular y concreta, que incumple con el primer requisito para que sea susceptible de control inmediato de legalidad, esto es que se trate de un acto de carácter general.

Así las cosas, se advierte que es improcedente el control inmediato de legalidad respecto del artículo 1º de la Resolución 152 de 2020 expedida por el alcalde de Machetá, toda vez que éste adolece del carácter general, impersonal y abstracto al que se condiciona su examen, pues se reitera, este artículo dirige sus efectos a sujetos determinados e identificados como contratistas en los 6 contratos que se ordena suspender, lo cual permite concluir que se trata de un acto administrativo de carácter particular y, por lo mismo, no susceptible de este mecanismo de control.

De otra parte, en **el artículo 2º de la Resolución 152 de 2020**, el alcalde del municipio de Machetá adoptó la medida de «*Suspender los términos por un lapso de veintidós (22) días desde la fecha de expedición de la presente resolución de los trámites radicados y en curso de las licencias de construcción y urbanismo solicitadas ante la Secretaria de Planeación y Obras Públicas del Municipio de Machetá*».

La Sala considera que la medida adoptada en este artículo es de contenido general, toda vez que no individualizan al sujeto frente al cual recae la manifestación de

voluntad de la Administración, ni tampoco crea, modifica o extingue alguna situación de carácter particular o concreta.

En efecto, el artículo 2º de la resolución en estudio está dirigido a la generalidad de los ciudadanos o solicitantes de la licencia de construcción y urbanismo. Por lo tanto, se encuentra satisfecho el primer presupuesto de procedibilidad.

Frente al segundo presupuesto de procedibilidad, que se trate de un acto dictado en ejercicio de la función administrativa, se precisa que la *función administrativa* es aquella actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones.

La Resolución 152 de 2020 fue expedida en ejercicio de la función administrativa, por estar suscrito por el alcalde de Machetá, autoridad territorial, en su condición de jefe de la administración local, atribuida por el numeral 3º del artículo 315 de la Constitución Política. Por lo tanto, también se cumple el segundo presupuesto de procedibilidad del control inmediato de legalidad.

Respecto del tercer presupuesto, que el acto administrativo desarrolle uno o más de los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante el estado de excepción, la Sala revisará las consideraciones expuestas en la resolución analizada, las cuales fueron transcritas en la parte inicial de la providencia, en los siguientes términos:

En la exposición de motivos para la expedición del artículo en estudio se indicó que se están adelantado procesos administrativos para la expedición de las licencias de construcción y urbanismo que requieren visitas de inspección y trámites de carácter personal de los solicitantes que, ante las medidas de confinamiento expedidas por el Gobierno Nacional, se suspenden los términos de dichos trámites por 22 días a partir de la fecha de expedición de la resolución.

Igualmente, como fue expuesto en los fundamentos de derecho de la resolución en estudio, se encuentra que el acto administrativo tuvo como sustento la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud, los Decreto 418 de 18 de marzo de 2020⁸ y 420 de 2020⁹ del Gobierno Nacional y el Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020, «*Por el cual se adoptan medidas de*

⁸ Por el cual se dictan medidas transitorias para expedir normas en materia de orden público.

⁹ Por el cual se imparten instrucciones para expedir normas en materia de orden público en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19.

urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19», entre las medidas adoptadas por el gobierno está la de suspender los procedimientos de selección de contratistas y revocatoria de los actos de apertura.

Visto lo anterior, la Sala advierte que el alcalde de Machetá en el artículo 2 de la Resolución 152 de 2020 está haciendo uso de las facultades ordinarias directamente relacionadas con las funciones de policía, para adoptar la medida de suspender los términos en el trámite de licencias de construcción. Además, el Decreto Legislativo 440 de 2020 no reguló la suspensión de términos en las actuaciones administrativas, pues este decreto ley determinó medidas en materia de contratación.

Por lo anterior, el artículo analizado no desarrolla un decreto legislativo expedido con ocasión de la declaratoria del estado de excepción, por lo que resulta improcedente ejercer control inmediato de legalidad.

En la misma línea, el Consejo de Estado en sentencia del 2 de junio de 2020, expedida en el proceso identificado con radicado n.º 11001-03-15-000-2020-01012-00 con ponencia del Dr. Carlos Enrique Moreno Rubio señaló:

En este punto se precisa que el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, es claro en indicar que el control inmediato de legalidad solo procede frente a medidas de carácter general dictadas como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción, por lo que no caben dentro del estudio de este medio de control aquellas medidas de carácter general dictadas como desarrollo de decretos expedidos por el presidente en ejercicio de sus atribuciones con ocasión del estado de excepción, sino que tiene que ser en desarrollo de un decreto legislativo.

Por lo anterior, en este caso no se cumple con uno de los requisitos para ser estudiado bajo el control inmediato de legalidad, y en consecuencia el presente medio de control será declarado improcedente.

De igual manera, la Sala Plena de este Tribunal en sentencia del 8 de junio de 2020, proferida en el proceso identificado con radicado n.º 25000-23-15-000-2020-00282-00 con ponencia del Dr. Alfonso Sarmiento Castro, indicó que están excluidos de control inmediato de legalidad los actos administrativos que:

- i) Fueron expedidos con anterioridad a la declaratoria del Estado de Excepción, en el caso particular, Decreto Legislativo No. 417 de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional.
- ii) Aunque comportan el ejercicio de función administrativa y aluden en sus consideraciones a decretos legislativos, su contenido no desarrolla los estados de excepción.
- iii) Fueron proferidos por las autoridades en virtud del poder extraordinario de policía

con que cuentan los gobernadores y alcaldes, establecido en los artículos 14 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana (Ley 1801 de 2016)¹⁰, o en ejercicio de sus facultades generales ordinarias constitucionales o legales.

Atendiendo la tesis de la Sala Plena, resulta improcedente el control inmediato de legalidad del artículo 2º de la Resolución 152 de 2020 y, por ende, emitir pronunciamiento de fondo, por cuanto no desarrolla un decreto legislativo, pues se reitera, en sus consideraciones no alude a ninguno de estos, su contenido no desarrolla las facultades extraordinarias dadas a los entes territoriales con ocasión del estado de excepción, y finalmente, se constata que fue proferido por el alcalde en ejercicio de las competencias ordinarias de policía, establecidas en los artículos 14, 199 y 202 del Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana -Ley 1801 de 2016- y demás facultades generales ordinarias referidas a esta materia.

Por esta razón, también se declarará la improcedencia del control inmediato de legalidad del artículo 2 de la Resolución 152 de 24 de marzo de 2020.

En tales condiciones, la Sala concluye **declarar improcedente el control inmediato de legalidad de la Resolución 152 de 24 de marzo de 2020** expedida por el alcalde del municipio de Machetá, sin que resulte necesario estudiar el artículo 3º de la resolución sobre la vigencia.

Finalmente, teniendo en cuenta lo decidido por la Sala Plena en la sesión virtual de 31 de marzo de 2020, la presente decisión se suscribe únicamente por el Ponente y el Presidente de la Corporación.

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,

¹⁰ "Artículo 14. Poder extraordinario para prevención del riesgo o ante situaciones de emergencia, seguridad y calamidad Los gobernadores y los alcaldes, podrán disponer acciones transitorias de Policía, ante situaciones extraordinarias que puedan amenazar o afectar gravemente a la población, con el propósito de prevenir las consecuencias negativas ante la materialización.(...)"

Artículo 202. Competencia extraordinaria de policía de los gobernadores y los alcaldes, ante situaciones de emergencia y calamidad: Ante situaciones extraordinarias que amenacen o afecten gravemente a la población y con el propósito de prevenir el riesgo o mitigar los efectos de desastres, epidemias, calamidades, situaciones de inseguridad y disminuir el impacto de sus posibles consecuencias, estas autoridades en su respectivo territorio, podrán ordenar las siguientes medidas, con el único fin de proteger y auxiliar a las personas y evitar perjuicios mayores (...)"

FALLA

PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE el control inmediato de legalidad de la Resolución 152 de 2020 proferida por el alcalde de Machetá, Cundinamarca, conforme a lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Por secretaría de la sección cuarta de este Tribunal **NOTIFICAR ELECTRÓNICAMENTE** la presente providencia al alcalde del municipio de Machetá al correo electrónico notificacionjudicial@macheta-cundinamarca.gov.co y al Procurador II Judicial Administrativo 139 ante esta Corporación, al correo electrónico namartinez@procuraduria.gov.co.

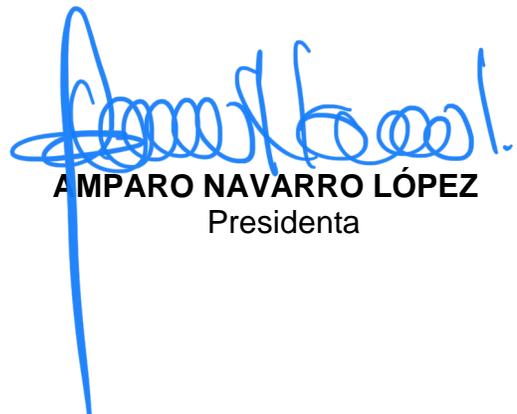
TERCERO: Por secretaría de la sección cuarta de este Tribunal **PUBLICAR** la presente providencia en la plataforma electrónica del Tribunal Administrativo de Cundinamarca¹¹ y en la página web de la Rama Judicial¹².

CUARTO: Cumplido lo ordenado en el numeral anterior, **ARCHIVAR** el expediente, previas las anotaciones correspondientes en el sistema Siglo XXI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Magistrado



AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidenta

¹¹ <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-general-del-tribunal-administrativo-de-cundinamarca/238>

¹² En la sección denominada "Medidas COVID19"