



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA**

**MAGISTRADA PONENTE: ALBA LUCÍA BECERRA AVELLA**

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

**Naturaleza:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**Radicación:** 25000-23-15-000-2020-00449-00  
**Autoridad:** ALCALDE MUNICIPAL DE MOSQUERA  
**Objeto de control:** DECRETO N° 195 DEL 24 DE MARZO DE 2020

**SENTENCIA ÚNICA INSTANCIA**

---

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, conforme con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con el artículo 136, numeral 14 del artículo 151 y el 185 de Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, a decidir sobre el Control Inmediato de Legalidad, respecto del Decreto N° 195 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde municipal de Mosquera “POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE MOSQUERA – CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

**I. ANTECEDENTES**

El Alcalde del municipio de Mosquera (Cundinamarca), en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, invocando, especialmente, las conferidas por los artículo 2°, 29, 209 y 315 de la Constitución Política, el literal d, numeral 1° del artículo 91 de la Ley 136 de 1994 y los artículos 24, 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, expidió el Decreto N° 195 del 24 de marzo de 2020, por medio del cual declaró la urgencia manifiesta en el municipio, con la finalidad de atender la situación de calamidad pública generada a causa del COVID-19, que le permitiera la contratación de obras, bienes y servicios necesarios para superar las situaciones que se presenten en relación al manejo y control de la pandemia.

Tal autoridad remitió copia simple del acto administrativo descrito en precedencia, ante esta Corporación, para su Control Inmediato de Legalidad.



## 1. Texto del Decreto objeto de revisión

El contenido literal del acto administrativo remitido a esta Corporación, para el respectivo el Control Inmediato de Legalidad, es el siguiente:

**DECRETO No. 195**  
**(24 de marzo de 2020)**

**“POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE MOSQUERA – CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.**

*El Alcalde del Municipio de Mosquera – Cundinamarca, en ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, especialmente las establecidas en los artículos 2°, 29, 209, 315, numeral 3, de la Constitución Política; artículo 91, literal D, numeral 1, de la Ley 136 de 1994; artículos 24, 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, y*

### **CONSIDERANDO:**

*Que el Artículo Segundo de la Constitución Política Nacional dispone que:*

*“Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”*

*Que de conformidad con lo establecido en los artículos 315, numeral 3 de la Constitución Política y 91, literal D, numeral 1 de la Ley 136 de 1994, es deber del alcalde y en general de toda la administración municipal servirle a la comunidad, garantizar la efectividad de sus derechos, velar por la protección de la vida y demás bienes de las personas y tomar las medidas pertinentes y eficaces para atender y superar las situaciones de desastre, calamidad y emergencia que afectan a las personas residentes en este municipio.*

*Que como es hecho notorio y de público conocimiento, COVID – 19 (“Coronavirus”), es un virus que viene generando una epidemia con graves afectaciones a nivel mundial en materia de salud pública, económica y social, el cual a la fecha ya ha causado la pérdida de miles de vida en todo el mundo.*

*Que el Presidente de la República, mediante Decreto 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 “Coronavirus COVID – 19”.*



Que el Departamento de Cundinamarca, expidió los Decretos No. 137 del 12 de marzo de 2020 y 140 del 16 de marzo de 2020, por medio de los cuales se declaró la alerta amarilla y la situación de calamidad pública en el Departamento.

Que mediante Decreto 180 del 13 de marzo de 2020, la Alcaldía del Mosquera – Cundinamarca, declarará la alerta amarilla, y adoptará medidas para la contención de la pandemia por el coronavirus COVID – 19, en el Municipio de Mosquera – Cundinamarca.

Que mediante Decreto 185 del 16 de marzo de 2020, la Alcaldía de Mosquera – Cundinamarca, declaró una situación de calamidad pública en el Municipio de Mosquera – Cundinamarca, para adelantar las acciones en fase de preparativos para la respuesta y recuperación frente al brote de enfermedad por coronavirus (COVID – 19).

Que mediante Decreto 187 del 16 de marzo de 2020, la Alcaldía de Mosquera – Cundinamarca, decretó medidas preventivas para la contención de la pandemia coronavirus COVID – 19, y modificó el Decreto Municipal No 180 del 13 de marzo de 2020.

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

Que el día 20 de marzo de 2020, el Presidente de la República, decretó el asilamiento obligatorio para todo el país para frenar el avance del coronavirus. La medida entrará a regir desde el próximo martes 24 de marzo a las 23:59 horas hasta el lunes 13 de abril a las 00:00 horas.

Que según lo afirmo el Presidente de la República en su calidad de suprema autoridad administrativa y de policía: “la medida del Aislamiento Preventivo Obligatorio en todo el territorio nacional “busca que, como sociedad, nos protejamos, garantizando en abastecimiento de alimentos, el acceso a los medicamentos, la adecuada prestación de los servicios públicos esenciales, así como de aquellos indispensables para el funcionamiento de la sociedad”

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

Que la Ley 80 de 1993, regula en sus artículos 42 y 43 que:

**“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 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.

**ARTÍCULO 43. DEL CONTROL DE LA CONTRATACIÓN DE URGENCIA.**

Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración. Si fuere procedente, dicho funcionario u organismo solicitará al jefe inmediato del servidor público que celebró los referidos contratos o a la autoridad competente, según el caso, la iniciación de la correspondiente investigación disciplinaria y dispondrá el envío del asunto a los funcionarios competentes para el conocimiento de las otras acciones. El uso indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta. Lo previsto en este artículo se entenderá sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento para garantizar la adecuada y correcta utilización de la contratación de urgencia”.

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 consideró:

“Se observa entonces cómo 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 consecutivos de fuerza mayor o desastres, o cualquier otra circunstancia similar que tampoco dé espera en su solución, de tal manera que resulte inconveniente el trámite del proceso 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 lo largo lapso para adjudicar el respectivo contrato, circunstancia que, frente a una situación de urgencia obviamente resulta entorpecedora, porque la solución en estas condiciones, puede llegar tardíamente, cuando ya se haya producido o agravado el daño”

Que el Decreto 1082 de 2015 establece al respecto qué:

**Artículo 2.2.1.2.1.4.2. Declaración de urgencia manifiesta.** Si la causal de contratación directa es la urgencia manifiesta, el acto administrativo que la declare hará las veces del acto administrativo de justificación, y en este caso la Entidad Estatal no está obligada a elaborar estudios y documentos previos.



*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 su estrategia de respuesta inmediata a la crisis de salud pública y social generada por el "Coronavirus COVID-19", máxime cuando en el Departamento de Cundinamarca, ya existen casos de este brote.*

*Que mediante circular No. 06 del 19 de Marzo del año en curso, el Señor Contralor General de la República, ha reconocido la figura 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 deben tomarse medidas de forma urgente, por tanto el ALCALDE MUNICIPAL requiere de amplias facultades para que logre conjurar la crisis y evitar mayores consecuencias, lo cual debe hacerlo a través de la implementación inmediata de compra de bienes y adquirirán de servicios necesarios en procura de atender de manera oportuna las necesidades básicas que genera la presente situación de emergencia.*

*Que se hace necesario en el presente inmediato – y eventualmente en el futuro mediato conforme al desarrollo del fenómeno- disponer de bienes y/o servicios tanto genéricos como especializados para facilitar el desarrollo e implementación de actividades contención y atención en medio de la crisis sanitaria y social.*

*Que la atención de tales situaciones por obvias razones, por su externalidad, imprevisibilidad y hasta ahora científica irresistibilidad, requieren de inversiones y gasto que consecuentemente no se encontraban previstos;*

*Que las circunstancias, hechos y condiciones fácticas y jurídicas antedichas, autorizan por Ley al jefe o representante legal de la entidad, en este caso al Alcalde del Municipio para hacer la declaratoria de URGENCIA MANIFIESTA, con el fin de atender las necesidades apremiantes de la comunidad, evitando un perjuicio mayor.*

*Que inmediatamente después de celebrados los estrictamente necesarios contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el presente acto administrativo, junto con expediente contentivo de los antecedentes de la actuación y de los gastos propios de urgencia manifiesta, deberán ser remitidos al ente de control fiscal de la jurisdicción y podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente.*

*Que tanto el Estado como los particulares deben obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que ponen en peligro la vida o la salud de las personas, y, la intervención del Estado a través del Municipio como contratante, permiten garantizar la mejor optimización de la distribución de los bienes de primera necesidad, y procura evitar la generalización de fenómenos de acaparamiento y especulación de precios.*

*Que de conformidad con lo expuesto en los numerales anteriores, se encuentran reunidos los presupuestos de hecho y de derecho suficientes para proceder a declarar la urgencia manifiesta.*





**DECRETA:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** Declarar la **URGENCIA MANIFIESTA** en el municipio de Mosquera – Cundinamarca, para atender la situación de calamidad pública generada por la pandemia “CORONAVIRUS – COVID 19”, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta decisión

**ARTÍCULO SEGUNDO:** Como consecuencia de lo establecido en el artículo primero de este Decreto, el ordenador del gasto, acudirá a la figura de la Urgencia Manifiesta, para contratar **UNICAMENTE** 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:** Durante la vigencia de la Urgencia Manifiesta, conforme a lo autorizado por la Ley, el Municipio podrá efectuar los traslados presupuestales que se requieran dentro del presupuesto de la entidad, para garantizar el suministro de bienes y la prestación de servicios necesarios para superar la emergencia que se presenta.

**ARTÍCULO CUARTO:** Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el presente acto administrativo, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará a la Contraloría Departamental, para que se pronuncie sobre ellos dentro de la oportunidad establecida en el artículo 43 de la ley 80 de 1993.

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

**PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**

**2. Actuación procesal surtida**

Mediante auto del 13 de abril de 2020, se avocó el conocimiento del presente asunto y en cumplimiento del mandato legal contenido en el numeral 2º del artículo 185 del C.P.A.C.A., ante la situación de *aislamiento preventivo obligatorio* decretado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 y con miras a garantizar la publicidad efectiva de la actuación, se ordenó la fijación del aviso en la sección de novedades de la página web de la Rama Judicial, para que cualquier ciudadano interviniera, en aras de defender o impugnar la legalidad del acto administrativo objeto de estudio.

Así mismo, se requirió al Alcalde del municipio de Mosquera para que allegara al plenario los antecedentes administrativos relacionados con la expedición del Decreto N° 195 del 24 de marzo de 2020, por lo cual, mediante correo electrónico del 14 de abril de 2020, la Jefe de la Oficina Jurídica de la Alcaldía de Mosquera, atendió dicho requerimiento, informando que los Decretos municipales N° 180 del 13 de marzo de



2020, 185 y 187 del 16 de marzo de 2020, que constituyen los antecedentes administrativos del acto objeto de estudio, se encuentran publicados en la página web del municipio, mientras que los Decretos de orden Nacional y departamental, también mencionados el Decreto 195 de 2020, pueden ser consultados en internet.

Dentro de los términos legales otorgados, no se aportaron escritos de personas intervinientes, y el Ministerio Público no emitió concepto.

### **3. Declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica**

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud – OMS declaró el Coronavirus como una pandemia e instó a los Estados a tomar medidas preventivas para la mitigación del contagio, por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social profirió la Resolución N° 385 del 12 de marzo de 2020, por medio de la cual, declaró la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, en todo el territorio nacional, hasta el 30 de mayo de 2020 y adoptó medidas para enfrentar la pandemia, ordenando a los jefes y representantes legales de las entidades públicas y privadas, la implementación de mecanismos de prevención y control para evitar la propagación de dicha enfermedad.

El Gobernador de Cundinamarca, por medio del Decreto 140 del 16 de marzo de 2020, con fundamento en las atribuciones que le defieren el artículo 305 Superior y la Ley 1523 de 2012, declaró la calamidad pública en la jurisdicción del departamento de Cundinamarca.

Mediante el Decreto Legislativo N° 417 del 17 de marzo de 2020 el Presidente de la República, en ejercicio de las facultades consagradas en el Artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo de lo contemplado en la Ley 137 de 1994, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, como consecuencia de la pandemia denominada COVID-19.

Ahora bien, como del decreto objeto de control de legalidad contempla aspectos de contratación estatal, aun cuando no lo cita, es pertinente señalar que el 20 de marzo de 2020, el en uso de las facultades otorgadas por el artículo 215 de la Carta Política, el Gobierno Nacional expidió el Decreto Legislativo N° 440, "*Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19*", donde frente a la contratación de urgencia, en su artículo 7° dispuso que en virtud de la declaratoria del Estado de Excepción, y en los términos establecidos en el 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. Así mismo, consagró que las acciones que se adelanten con fundamento en este mecanismo de contratación, se regirán por la normatividad vigente.

## II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

Surtido el trámite procesal sin que se observe vicio de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a adoptar la decisión que en derecho corresponda de la siguiente manera.

### 1. Problema jurídico

En el presente asunto, la controversia jurídica, se circunscribe a determinar si el Decreto N° 195 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del municipio de Mosquera (Cundinamarca), por medio del cual se declaró la urgencia manifiesta en el municipio para atender la calamidad pública generada por la pandemia del coronavirus, es susceptible del Control Inmediato de Legalidad y, en caso afirmativo, establecer si se encuentra ajustado a derecho.

### 2. Competencia para ejercer el presente control inmediato

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994<sup>1</sup>, dispone que los actos administrativos de contenido general emitidos en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los Decretos Legislativos proferidos durante los Estados de Excepción, estarán sujetos a un Control Inmediato de Legalidad, cuya competencia, si se tratare de entidades territoriales, corresponde al Tribunal Administrativo del lugar donde se expidan o al Consejo de Estado, si emanaren de autoridades nacionales.

Este medio de control también fue consagrado en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>2</sup>,

<sup>1</sup> “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”.

<sup>2</sup> 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





mientras que su trámite se encuentra determinado en el artículo 185 ibídem, el cual dispone, que la sentencia que lo resuelva<sup>3</sup>, será dictada por la Sala Plena de la respectiva corporación.

En el presente asunto el 13 de abril de 2020, se avocó el conocimiento de la legalidad del Decreto N° 195 del 24 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde del municipio de Mosquera, entidad del orden territorial, adscrita al departamento de Cundinamarca y regula aspectos de contratación pública, lo que de conformidad con lo dispuesto en el citado artículo 136, haría en principio, competente para realizar el Control Inmediato de Legalidad a este Tribunal, no obstante, este es el momento procesal oportuno para realizar un estudio más profundo de los requisitos formales y objetivos de procedibilidad que exige tal mecanismo.

### 3. Alcance del Control Inmediato de Legalidad

El artículo 215 de la Constitución Política de 1991 faculta al Presidente de la República, para que a través de decreto legislativo, con la firma de todos los ministros declare el Estado de Emergencia cuando sobrevengan circunstancias distintas a aquellas que constituyen guerra exterior o conmoción interior, que pongan en riesgo o amanecen perturbar, en forma grave e inminente, el orden económico, social y ecológico del país o que constituyan grave calamidad pública.

Declarado el Estado de Excepción y durante su vigencia, el Gobierno Nacional está facultado para expedir **decretos legislativos**, con el fin de adoptar medidas de carácter provisional o permanente, que permitan mitigar las crisis y superar las circunstancias que provocaron su declaratoria, actos administrativos susceptibles de político y jurídico, controles que también se predicen de las medidas dictadas en ejercicio de la función administrativa

---

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.

<sup>3</sup> De conformidad con el numeral 14 del artículo 151 y numeral 6° del artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo, el trámite del Control Inmediato de Legalidad culmina con una sentencia o fallo. Adicionalmente, el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en sentencia del 31 de mayo de 2011, C.P: Dr. Gerardo Arenas Monsalve, radicado N° 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA). (...), señaló: *i) Su carácter jurisdiccional, habida cuenta de que el examen del acto respectivo se realiza a través de un proceso judicial, de suerte que la naturaleza jurídica de la decisión mediante la cual se resuelve el asunto es una sentencia y los efectos propios de este tipo de providencias serán los que se produzcan en virtud de la decisión que adopte la Jurisdicción acerca de la legalidad del acto controlado (...).* (Resaltado fuera del texto)



**que desarrollen tales decretos** durante los Estados de Excepción. En este sentido el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, consagra el control oficioso e inmediato de legalidad, que garantiza una limitación al poder de las entidades administrativas e impide eficazmente la aplicación de normas ilegales calificado así por la Corte Constitucional en la Sentencia C-179 de 1994 en la que señaló:

“(..)

*Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.”*

Por lo tanto el Control Inmediato de Legalidad es el medio jurídico previsto en la Constitución Política y en la ley, para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden con fundamento en los Estados de Excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo, cuyo juicio de legalidad se realiza mediante el examen del acto administrativo, **sus motivaciones y decisiones**; confrontado con las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los Estados de Excepción (Constitución Política, artículos 212 a 215), la ley estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional, con ocasión de la declaratoria del estado de excepción.

#### **4. Características del Control Inmediato de Legalidad**

El Consejo de Estado en reiterada jurisprudencia, identifica como características principales del Control Inmediato de Legalidad, *su carácter jurisdiccional, su integralidad, su autonomía, su inmediatez o automaticidad, su oficiosidad, el tránsito a cosa juzgada relativa, y su compatibilidad y/o coexistencia con los cauces procesales ordinarios a través de los cuales*



*resulta posible que cualquier ciudadano cuestione la legalidad de los actos administrativos.*<sup>4</sup>

Posteriormente, en sentencia del 5 de marzo de 2012<sup>5</sup>, el órgano de cierre de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, desarrolló aquellas características<sup>6</sup> de la siguiente manera:

*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 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.*

Sobre el carácter de *cosa juzgada relativa*, el Consejo de Estado determinó que, si bien el control pretende ser integral, no es completo ni absoluto y, por lo tanto, la providencia que lo resuelve no es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que decida sobre reproches distintos sobre

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P: Dr. Mauricio Fajardo Gómez, sentencia del 20 de octubre de 2009, radicación N° 11001-03-15- 000-2009-00549-00(CA)

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P: Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, sentencia del 5 de marzo de 2012, radicación N° 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA)

<sup>6</sup> 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: Dr. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, C.P: Dr. Tarcisio 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: Dr. Enrique Gil Botero.



la misma norma. En cuanto a esta característica, la Sala Plena del Consejo de Estado consideró<sup>7</sup>:

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

*En síntesis, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no empece ni es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.”*

De modo que si bien, en principio, podría concluirse que el control oficioso de legalidad obedece a que el acto administrativo general se estudia frente a todo el ordenamiento jurídico, no puede desconocerse la complejidad del mismo, por lo que el control de legalidad queda determinado a las normas examinadas en la sentencia con la que finaliza el trámite previsto en el artículo 185 del C.P.A.C.A. Es por esto que, posteriormente, el acto administrativo puede demandarse en acción de nulidad simple o nulidad por inconstitucionalidad, siempre y cuando se funde en la violación de normas diferentes a las estudiadas en el Control Inmediato de Legalidad.

## 5. Procedibilidad del Control Inmediato de Legalidad

Este medio de control por ser **oficioso, excepcional e inmediato** requiere para su procedencia, del cumplimiento de unas condiciones o requisitos que se desprenden del contenido del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con lo establecido en el artículo 136 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011-, de los que se infiere que El Control Inmediato de Legalidad, solo es procedente, para examinar los actos administrativos expedidos con ocasión del estado de excepción: i) que sean de contenido general, ii) proferidos por las autoridades territoriales en ejercicio de funciones netamente administrativas<sup>8</sup> para el evento de los Tribunales y iii) que tengan

<sup>7</sup> Sentencia del 23 de noviembre de 2010, expediente N° 2010-00196, C.P Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

<sup>8</sup> Definido por el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en Auto del 8 de mayo de 2020. C.P: doctor Ramiro Pazos Guerrero, Radicado N° 11001031500020200146700, como “*elementos de tipo subjetivo (órgano competente)*”

como fin desarrollar los decretos legislativos que fueren dictados en relación con los Estados de Excepción<sup>9</sup>.

Frente a los requisitos para la procedencia del Control Inmediato de Legalidad, se pronunció la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en providencia del 21 de junio de 1999, con ponencia del doctor Manuel Santiago Urueta Ayola, al señalar:

*El artículo 20 de la Ley 137 de 1994, indica que **son tres los presupuestos requeridos para que sea procedente el control inmediato de legalidad. En primer lugar, debe tratarse de un acto de contenido general; en segundo, que se haya dictado en ejercicio de la función administrativa; y, en tercero, que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos expedidos con base en los estados de excepción.** Este decreto, sin embargo, no se dictó en cumplimiento de facultades previstas en decretos legislativos expedidos en desarrollo de la emergencia, pues su parte motiva se refiere a las facultades constitucionales del Presidente de la República y, en especial, a las que le confiere la Ley 4 de 1992. En consecuencia se declara improcedente el Control Inmediato de legalidad. (Subrayado y negrilla fuera del texto.*

En consecuencia, para adelantar el Control de Legalidad es absolutamente necesario determinar de forma clara e inequívoca, la presencia de cada uno de dichos presupuestos en el acto objeto de estudio, pues, la ausencia de uno de estos, conllevaría a la definitiva o irremediable improcedencia de este mecanismo de control.

En efecto en **primer lugar**, el *contenido general del acto*<sup>10</sup>, se cumple cuando este sea fuente de normatividad reguladora general, esto es, de situaciones impersonales y objetivas, reglamentadas de igual manera para todos los individuos que sean o llegaren a ser titulares de ellas<sup>11</sup>, en **segundo lugar**, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2 y 209 de la Constitución Política, se *ejerce la función administrativa*, cuando mediante el acto se adoptan las medidas necesarias para manejar el Estado y lograr el cumplimiento de sus fines, y en **tercer lugar**, el Control Inmediato solo procede si el acto materia de examen, *tiene como fin desarrollar decretos*

<sup>9</sup> Definido por el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en Auto del 8 de mayo de 2020. C.P: doctor Ramiro Pazos Guerrero, Radicado N° 11001031500020200146700, como: “*objetivo (presupuestos de hecho a partir de un contenido en el que se identifique objeto, causa, motivo y finalidad, y elementos esenciales referidos a la efectiva expresión de una voluntad unilateral emitida en ejercicio de la función administrativa*”

<sup>10</sup> El Consejo de Estado- Sección Segunda- Subsección “A”, mediante Sentencia del 4 de marzo de 2010, Expediente No. 2003-00360-01(3875-03), M.P Alfonso Vargas Rincón, distinguió los actos de contenido particular y general.

<sup>11</sup> RODRIGUEZ RODRIGUEZ, Libardo, Derecho Administrativo General y Colombiano, Editorial Temis, Decimotava edición 2013, Página 354.





*legislativos expedidos con base en los Estados de Excepción*, en lo que puede denominarse el cumplimiento de funciones extraordinarias, porque si se fundamenta o hace uso de facultades ordinarias otorgadas en otras normas, el Control Inmediato de Legalidad no es procedente.

## **6. Procedibilidad del Control Inmediato de Legalidad respecto del Decreto N° 195 del 24 de marzo de 2020**

En este orden, es necesario determinar el cumplimiento de los tres requisitos señalados y explicados en párrafos anteriores, con el fin de determinar la procedencia del Control Inmediato de Legalidad sobre el decreto objeto de estudio.

Frente al **primer requisito**, esto es, del *contenido general del acto* -presupuesto formal-, se advierte que mediante el Decreto N° 195 del 24 de marzo de 2020, el Alcalde de Mosquera, declaró la urgencia manifiesta en el municipio, con el fin de facultar a la administración municipal para acudir a la figura de contratación directa que le permitiera la adquisición de obras, bienes y servicios necesarios para superar las situaciones que se presenten en relación al manejo y control de la pandemia del Coronavirus, y como consecuencia de dicha declaratoria, autorizó los traslados presupuestales que se requieran dentro del presupuesto del municipio, para atender la situación de calamidad pública generada a causa del COVID-19,

En tal contexto, del análisis del citado acto administrativo, es evidente que la decisión adoptada por el Alcalde municipal, constituye una manifestación de la voluntad de la administración de carácter general, pues, está dirigido a una pluralidad de personas, creando una situación jurídica objetiva, impersonal y abstracta. Por lo tanto, se encuentra acreditado el primer presupuesto de procedibilidad.

En relación al **segundo requisito**, es decir, que el acto sea *proferido por entidad territorial en ejercicio de funciones administrativas* -presupuesto subjetivo-, se precisa que de acuerdo con el artículo 1° de la Ley 136 de 1994, “*El municipio es la entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, con autonomía política, fiscal y administrativa dentro de los límites que lo señalen la Constitución y la ley y cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectivo territorio*”, cuya representación legal se encuentra en cabeza del alcalde, quien a su vez ejerce la administración del mismo.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 311 de la Constitución Política, a cada municipio *le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el*



*mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.”*

Adicionalmente, el artículo 315 de la Constitución Política, señala como funciones de los alcaldes municipales, entre otras, las de *dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes y ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.* En igual sentido, el artículo 91, literal d de la Ley 136 de 1994, le impone al alcalde la función de dirigir la acción administrativa del municipio.

Ahora bien, frente a la *función administrativa*, la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-189 de 1998, con ponencia del doctor Alejandro Martínez Caballero, señaló:

*“(...) la función administrativa activa es aquella por medio de la cual un órgano busca realizar el derecho y cumplir sus fines y cometidos. Es pues una labor en donde los servidores públicos deciden y ejecutan, por lo cual la doctrina suele señalar que al lado de esa administración activa existe una administración pasiva o de control, cuya tarea no es ejecutar acciones administrativas sino verificar la legalidad y, en ciertos casos, la eficacia y eficiencia de gestión de la Administración activa. Esta función administrativa activa es esencial y propia de la rama ejecutiva, pero no es exclusiva de ella, pues en los otros órganos del Estado también es necesario que los servidores públicos adelanten actividades de ejecución para que la entidad pueda cumplir sus fines.  
(...)”*

Así entonces, se concluye que los alcaldes ejercen funciones administrativas cuando desarrollan actividades que conlleven al cumplimiento de los fines y cometidos del Estado y el servicio de los intereses generales.

De lo expuesto se colige, que el Alcalde del Municipio de Mosquera, como máxima autoridad municipal y ordenador del gasto, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, profirió el Decreto 195 del 24 de marzo de 2020, por medio del cual declaró *la urgencia manifiesta* para proceder a la modalidad de contratación directa y así garantizar el suministro de bienes, obras y servicios en el municipio, por lo que se tiene satisfecho el



segundo presupuesto para la procedencia del Control Inmediato de Legalidad.

Ahora, respecto al **tercer requisito**, la Sala, desde ya advierte, que el acto administrativo objeto del presente control de legalidad, no *desarrolla los decretos legislativos dictados en relación con el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica* -presupuesto objetivo-, por las razones que pasan a explicarse.

El Decreto N° 195 del 24 de marzo de 2020, contempla como fundamentos para la declaratoria de urgencia manifiesta, las siguientes disposiciones: i) Artículo 315, numeral 3° de la Constitución Política, que consagra las atribuciones de los alcaldes municipales. ii) Artículo 91 de la Ley 136 de 1994, que otorga la facultad a los alcaldes de ejercer la función administrativa del municipio. iii) Decreto N° 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual el Presidente de la República declaró el estado de Emergencia, Social y Ecológica, en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, como consecuencia de la pandemia COVID-19. iv) Decretos N° 137 del 12 de marzo de 2020 y 140 del 16 de marzo de 2020, expedidos por el Gobernador de Cundinamarca, que declararon la alerta amarilla en el departamento de Cundinamarca. v) Decreto N° 180 del 13 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde de Mosquera, a través del cual se decretó la alerta amarilla y se adoptaron medidas de contención de la pandemia por el coronavirus en el municipio. vi) Decreto N° 187 del 16 de marzo de 2020, por medio del cual la Alcaldía de Mosquera, declaró la calamidad pública en el municipio, con el fin de adelantar acciones en fase de preparativos para la contención del COVID-19. vii) Artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, que consagran la urgencia manifiesta. viii) Decreto 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.1.4.2, de la declaración de urgencia manifiesta. ix) Circular N° 06 del 19 de marzo de 2020, expedida por el Contralor General de la República, que reconoció la urgencia manifiesta como un mecanismo que se torna útil para superar la contingencia sanitaria que afecta al país, esto es, atribuciones y competencias ordinarias otorgadas por la Constitución y la ley.

Adicionalmente el mismo acto administrativo, hizo alusión a la sentencia del 27 de abril de 2006, proferida por el Consejo de Estado dentro del expediente con radicado N°. 14275, que se refiere a los eventos en que se puede declarar la urgencia manifiesta, *con el fin de remediar o evitar males presentes o futuros inminentes*, señalando, entre estos, las circunstancias generadas por los estados de excepción, por la paralización de los servicios públicos, hechos constitutivos de fuerza mayor o desastres y las *provenientes de situaciones de calamidad*, evento que fue resaltado por el Alcalde municipal.

En efecto, la urgencia manifiesta permite utilizar la modalidad de contratación directa, en los términos del numeral 4° del artículo 2°<sup>12</sup> de la Ley 1150 de 2007, que la contempla como uno de los eventos en donde se flexibilizan los requisitos propios de los procesos de contratación estatal disposición que modificó el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, así:

**ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA.** <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> *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 **concurso** públicos.*

*La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.*

**PARÁGRAFO.** <Parágrafo **CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE**> *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.*

De la norma transcrita, se extrae que la urgencia manifiesta solo puede ser usada cuando en razón de circunstancias de conflicto o crisis, es del todo imposible la celebración de contratos a través de las demás modalidades de la contratación estatal. Para su declaratoria, debe **mediar acto administrativo motivado y acreditar, adicionalmente uno de los eventos específicos que establece la ley**, a saber: i) cuando la continuidad del servicio exija el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro, ii) cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción, iii) cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, iv) en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos.

<sup>12</sup> 4. **Contratación directa.** La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos:

a) Urgencia manifiesta;  
b) Contratación de empréstitos;  
c) <Inciso 1o. modificado por el artículo 92 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente:> Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos.  
(...)

Por lo tanto los requisitos para utilizar esta modalidad de contratación pública son, la expedición de un acto administrativo motivado que declare la ocurrencia de alguno de los eventos consagrados en el artículo 42 de la Ley 80 con las modificaciones del número 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007 y en el artículo 2.2.1.2.1.4.1., del Decreto 1082 de 2015 y la acreditación de su existencia.

En el presente asunto, luego de efectuar un análisis material del contenido del Decreto N° 195 del 24 de marzo de 2020, es notorio que el Alcalde del municipio de Mosquera (Cundinamarca) en uso de sus facultades constitucionales y legales, declaró la urgencia manifiesta en el municipio, invocando la causal de la **calamidad pública** que contempla el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y no de la circunstancia derivada de los Estados de Excepción, pues, el dirigente municipal, dedica una gran parte de la argumentación y motivación del acto administrativo, **a probar el hecho generador** que permite la declaratoria de la urgencia manifiesta, en este caso la calamidad pública y por ello en la parte resolutive del decreto municipal en cuestión, se indicó:

(...)

**ARTÍCULO PRIMERO:** Declarar la **URGENCIA MANIFIESTA** en el municipio de Mosquera – Cundinamarca, para atender la situación de **calamidad pública** generada por la pandemia “CORONAVIRUS – COVID 19”, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta decisión

(...)

**ARTÍCULO CUARTO:** Inmediatamente **después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el presente acto administrativo, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará a la Contraloría Departamental, para que se pronuncie sobre ellos dentro de la oportunidad establecida en el artículo 43 de la ley 80 de 1993.** (Subrayado y resaltado fuera del texto original)

Pues bien, de los anteces descritos, se observa que Decreto N°195 del 24 de marzo de 2020 no fue proferido en desarrollo de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, como consecuencia de la pandemia originada por el COVID-19, mediante la expedición del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, emanado por el Presidente de la República, o con fundamento en los demás **decretos legislativos** suscritos por el Gobierno Nacional en torno a tal declaratoria, pues, si bien en la parte considerativa hace referencia al Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, debe tenerse en cuenta que el mismo se limita a declarar del Estado de Emergencia y no contempla aspectos





relacionados a la contratación estatal; por lo que el fundamento principal para la adopción de esta medida, fue el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública, -Ley 80 de 1993, artículos 42 y 43-, lo cual conlleva al **uso de competencias constitucionales y legales**, que le asisten al alcalde municipal, como director de la acción administrativa y ordenador del gasto del municipio.

En efecto, como ya se mencionó, las normas que fundamentan el referido acto administrativo, citan las atribuciones y facultades de los alcaldes, consagradas en el artículo 315 de la Constitución Política, el artículo 91 de la Ley 136 de 1994, esto es, competencias otorgadas a los mismos servidores, en relación a la necesidad de asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios y ordenar los gastos municipales conforme el plan del presupuesto, y en la Ley 80 de 1993, modificada por la Ley 1150 de 2007, que permiten a las entidades estatales decretar la urgencia manifiesta, sin que medie autorización previa, en situaciones específicas definidas por la ley.

Ahora bien, pese a que en el artículo 7° del Decreto Legislativo N° 440 del 20 de marzo del 2020, "*Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19*", se dispuso que con ocasión a la declaratoria del Estado de Excepción y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, **se entiende por probado el hecho que da lugar a decretar 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, cuya finalidad sea superar la crisis de la pandemia del Coronavirus, lo cierto es que en el decreto objeto de estudio, no se hizo mención alguna frente a dicho decreto legislativo, ni está dando aplicación a lo allí consagrado ya que no hace uso del sucedáneo de prueba del hecho generador y en tal sentido, tampoco hace un desarrollo del mismo.

En este orden de ideas, se reitera que en el Decreto N° 195 del 24 de marzo de 2020, no se acredita el tercer requisito de procedibilidad del control automático de legalidad, habida cuenta que la urgencia manifiesta fue decretada con base en **situaciones relacionas con hechos de calamidad pública**, por lo que, su adopción, no requiere de la declaratoria del estado de excepción de que trata el artículo 215 de la Constitución Política, es decir que, son facultades otorgadas antes, que permanecen durante y subsistirán después, de la declaratoria y vigencia del estado de emergencia económica. Lo que implica que tal decisión administrativa, no desarrolla los decretos legislativos expedidos por el Gobierno.



Así las cosas, y de conformidad con lo anterior, al no encontrarse configurado el presupuesto objetivo<sup>13</sup> exigido por el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, esto es, *que tenga como fin desarrollar los decretos legislativos*, no resulta procedente en este caso, realizar el Control Inmediato de Legalidad respecto del Decreto N° 195 del 24 de marzo de 2020 emitido por el Alcalde del municipio de Mosquera y así se declarará<sup>14</sup>, sin embargo, es importante aclarar, que ello, no comporta el carácter de cosa juzgada de la presente decisión, pues, no se predicen los efectos procesales de dicha figura en cuanto a su inmutabilidad, vinculación y definición y en tal medida, es susceptible de control de constitucionalidad y legalidad, a petición de parte y a través de los medios y procedimientos previstos en la Ley.

Por último, se indica que de conformidad con el artículo 9° del Acuerdo N° 20 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”*, la presente providencia será suscrita por la señora Presidenta de esta Corporación y por la Magistrada Ponente, un vez aprobada por la mayoría reglamentaria.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### **FALLA:**

**PRIMERO: DECLARAR IMPROCEDENTE** el **CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD** respecto del Decreto N° 195 del 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde municipal de Mosquera (Cundinamarca, **“POR EL CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA EN EL MUNICIPIO DE MOSQUERA – CUNDINAMARCA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**), de conformidad con lo expuesto en parte motiva de esta decisión.

**SEGUNDO:** Por la Secretaría de la Subsección “D”, de la Sección Segunda de este Tribunal, **NOTIFÍQUESE** la presente decisión, a través del correo

<sup>13</sup> Definido por el Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en Auto del 8 de mayo de 2020, C.P: doctor Ramiro Pazos Guerrero, dentro del radicado N° 11001031500020200146700, como elemento consiste en *“que el acto se haya expedido al amparo de un decreto de desarrollo legislativo de estado de excepción”*,

<sup>14</sup> Se considera que, de conformidad con la providencia del 21 de junio de 1999, con ponencia del doctor Manuel Santiago Urueta Ayola y lo señalado por el doctor Guillermo Sánchez Luque en el salvamento de voto frente a la sentencia del 22 de mayo de 2018, proferida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, dentro del radicado N° 11001-03-15-000-2010-00221-00, hay lugar a declarar la improcedencia del control inmediato de legalidad y no a proferir sentencia inhibitoria.




electrónico o por el medio más expedito al Alcalde del municipio de Mosquera y al Ministerio Público.

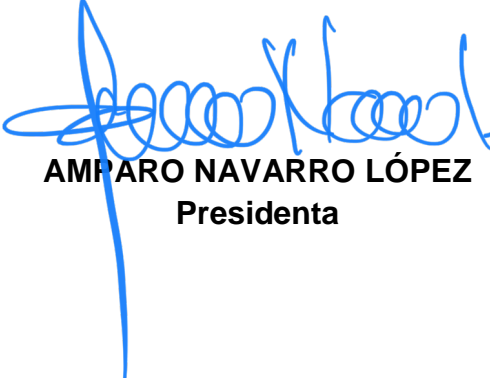
**TERCERO:** Por la Secretaría de la Subsección “D”, de la Sección Segunda de este Tribunal, **PUBLÍQUESE** esta sentencia en la página web de la Rama Judicial en el espacio de “Medidas COVID-19” - “Control Automático de Legalidad Tribunales Administrativos”, o en la plataforma que se disponga para tal fin.

La anterior decisión, fue discutida y aprobada en sesión virtual de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE



**ALBA LUCIA BECERRA AVELLA**  
Magistrada



**AMPARO NAVARRO LÓPEZ**  
Presidenta

AB/TDM