



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ**  
**SALA PLENA**  
**MAGISTRADO PONENTE: OSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**

Tunja, 25 de junio de 2020.

<b>EXPEDIENTE N°</b>	15001-23-33-000-2020-00203-00.
<b>MEDIO DE CONTROL</b>	Control inmediato de legalidad – Municipio de El Espino.
<b>ACTO OBJETO DE ESTUDIO:</b>	Decreto 022 de 20 de marzo de 2020
<b>ASUNTO</b>	Declara improcedente Control Inmediato de Legalidad.

Procede la Sala Plena de Tribunal Administrativo de Boyacá, a pronunciarse respecto del control inmediato de legalidad del Decreto No. 022 de 20 de marzo de 2020 *“Por medio de la cual se declara urgencia manifiesta en el Municipio de El Espino con ocasión de la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del COVID-19 y se dictan otras disposiciones”*, expedido por el Alcalde del Municipio de El Espino-Boyacá, previos los siguientes:

**I. ANTECEDENTES**

**1. Acto sometido a control**

El Alcalde del Municipio de El Espino mediante Oficio del 25 de marzo de 2020, remitió vía correo electrónico, copia del Decreto 022 de 20 de marzo de 2020 para los efectos del control automático de legalidad que le compete realizar a la Sala Plena de esta Corporación.

La parte resolutive del decreto es del siguiente tenor:

*“Decreto No. 022 de 20 de marzo de 2020 “Por medio de la cual se declara urgencia manifiesta en el Municipio de El Espino con ocasión de la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del COVID-19 y se dictan otras disposiciones (...).”*



**DECRETA:**

Primero: Declararse la urgencia manifiesta en el Municipio de El Espino para conjurar la crisis que se ha presentado con ocasión de la afectación generada por el contagio del Coronavirus conforme a las consideraciones que puedan desencadenar una mayor afectación de la población, proteger la salud y salubridad y el interés público.

Segundo: Objetivo: La presente declaración de urgencia manifiesta tiene como objetivo general que el Municipio de El Espino cuente con los mecanismos presupuestales y contractuales para tomar las medidas que sean necesarias para prevenir el contagio del virus COVID-19 y tomar las medidas de contención pertinentes en el municipio para mitigar y/o controlar la transmisión de esta enfermedad, en caso de ser necesarias, según las directrices que dicte el Gobierno Nacional o según las recomendaciones que haga Secretaría Departamental de Salud en el marco de sus competencias legales y reglamentarias.

Tercero: Celebrar los actos y contratos que tengan finalidad conjurar, adquirir, reparar, atender, mejorar y preservar el orden público, las necesidades en materia de salubridad, dotación hospitalaria, atención a la población vulnerable y demás objetos contractuales pertinentes a través de la contratación de las obras necesarias y la adquisición de bienes y servicios a que haya lugar para tales efectos.

Cuarto. Realizar por parte de la Tesorería municipal los movimientos presupuestales que resulten necesarios para conjurar de manera efectiva a situación de estado de emergencia decretada por el Presidente de la República, la calamidad pública decretada por el Departamento y de urgencia manifiesta justificada mediante el presente acto administrativo.

Quinto. El presente acto administrativo rige a partir de la fecha de su publicación”.

## **2. Actuación procesal surtida**

El despacho del magistrado sustanciador, mediante auto del tres (03) de abril de 2020, avocó el conocimiento del Decreto 022 de 20 de



marzo de 2020, ordenando la fijación en lista por el término de diez (10) días, para que los ciudadanos impugnaran o coadyuvaran la legalidad de dicho acto; se ordenó correr traslado al Procurador delegado ante el Tribunal para que rindiera concepto; se ordenó comunicar al Alcalde del Municipio de El Espino y se decretó la práctica de pruebas.

### **3. Intervenciones**

El Alcalde del **Municipio de El Espino** presentó informe respecto a las razones y justificaciones que fueron tenidas en cuenta a efectos de expedir el Decreto No. 022 de 20 de marzo de 2020 que declaró la urgencia manifiesta, argumentando al efecto lo siguiente:

Adujo que el Decreto 022 de 20 de marzo de 2020 se expidió en el marco del Estado de emergencia decretado por el Gobierno Nacional a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, justificado en la necesidad de realizar todas las acciones tendientes a evitar la entrada del COVID-19 al municipio, así como mitigar la propagación del mismo en la comunidad, al igual que en prestar las ayudas necesarias para la población más vulnerable teniendo en cuenta el aislamiento preventivo obligatorio.

Señaló que se requiere adelantar acciones urgentes y necesarias para atender a los menos favorecidos, entregando ayudas de carácter humanitario para garantizar la alimentación de aquellas personas que no cuentan con un sustento, debido a que este se genera de manera diaria, en labores propias del campo, así como en ventas informales.

Indicó que la urgencia manifiesta se decretó con base en la normatividad y bajo parámetros legalmente establecidos para tal fin, con el único objeto de proteger y salvaguardar los derechos fundamentales inherentes a todos los ciudadanos y residentes del Municipio de El Espino.

### **4. Concepto del Ministerio Público**



El Procurador 46 Judicial II delegado ante el Tribunal, dentro del término procesal respectivo, emitió concepto dentro del control inmediato de legalidad del Decreto 022 de 20 de marzo de 2020, para lo cual expuso lo siguiente:

En primer lugar señaló que los artículos primero y segundo del Decreto 22 de 2020, por el cual se declara la urgencia manifiesta en el Municipio de El Espino, se encuentra ajustado a derecho pues el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta para la contratación directa, se entiende comprobado con la previsión legal contenida en el artículo 7 del Decreto legislativo 440 de 2020, aunado a que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 como pandemia al nuevo coronavirus COVID-19, instando a los Estados a tomar acciones urgentes para enfrentarla.

Así mismo, refirió que la declaratoria de urgencia manifiesta se justifica en la Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 a través de la cual el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria por causa del COVID-19, así como que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de treinta (30) días.

Adujo que el artículo tercero del decreto estudiado que dispuso la celebración de los actos y contratos afines a la conservación del orden público, salubridad, dotación hospitalaria, atención a población vulnerable y demás objetos contractuales pertinentes, resulta ajustado a derecho pues como lo menciona el Consejo de Estado, se trata del único caso en que se posibilita la celebración de contratos estatales consensuales, lo que resulta valido en la medida en que se haga referencia específica a cada uno de los contratos que se vayan a celebrar con el objeto de señalar claramente su causa y finalidad.

No obstante, advirtió que al interior del mencionado artículo también se deja un clausulado abierto que no se ajusta a la legalidad, cuando establece que se podrá celebrar contratos para los “*demás objetos contractuales pertinentes*”, lo cual resulta abierto e impreciso y le



permite a la administración municipal de El Espino realizar cualquier tipo de contratación “pertinente”; en tal virtud señaló que si bien bajo la figura de la urgencia manifiesta se permite la contratación con mínimas formalidades, lo cierto es que el objeto de lo que se va a contratar debe ser preciso y delimitado a la causa que dio origen a la declaratoria de emergencia.

Por lo anterior solicitó declarar no ajustado a la legalidad la frase “y demás objetos contractuales pertinentes” contenida en el art. 3 del Decreto materia de control.

En lo que tiene que ver con el artículo 4° del Decreto 022 de 2020, solicitó declararlo ajustado a derecho de manera condicionada, en el entendido en que los movimientos presupuestales allí ordenados sean internos, es decir, que sólo puedan afectar exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del presupuesto, sin alterar el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda.

Finalmente refirió que el artículo 5° del Decreto *sub-examine* debe declararse ajustado a derecho de manera condicionada, por cuanto sólo menciona que el acto administrativo rige a partir de su publicación, pero omite pronunciarse respecto a la imperiosa obligación de remitir los contratos o convenios originados en la urgencia manifiesta junto el acto administrativo que declara la urgencia manifiesta a la Contraloría Departamental de Boyacá para que ejerza el control fiscal.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Del control inmediato de legalidad**

En primera medida ha de señalar la Sala que la Constitución Política de 1991, estableció de manera expresa tres estados de excepción: el de guerra exterior (art. 212), el de conmoción interna (art. 213) y el estado de emergencia (art. 215).



Puntualmente en lo que tiene que ver con el Estado de emergencia, bajo el cual se expidió el Decreto No. 022 de 20 de marzo de 2020, tiene lugar por situaciones que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país y podrá ser declarado por el Presidente de la República, por periodos de 30 días que sumados no podrán exceder de 90 días en el año calendario.

En lo que tiene que ver con la declaratoria del Estado de Emergencia, el artículo 46 de la Ley 137 de 1994 –Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción- dispuso:

**“Artículo 46. Declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.** Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyen grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En el decreto declarativo el Gobierno deberá establecer la duración del Estado de Emergencia, que no podrá exceder de treinta días y convocará al Congreso, si no se halla reunido para los 10 días siguientes al vencimiento del término de dicho Estado.

De conformidad con la Constitución, en ningún caso, los Estados de Emergencia sumados podrán exceder de noventa días en el año calendario.

A su turno, el artículo 47 *ibídem* en lo que tiene que ver con la facultad del Gobierno para expedir decretos con fuerza de ley como consecuencia del Estado de Emergencia, señala lo siguiente:

**“Artículo 47: Facultades.** En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, **el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.**

**Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado.**



Expediente: 15001-23-33-000-2020-00203-00

**Control inmediato de legalidad**

Parágrafo. Durante el Estado de Emergencia, el Gobierno podrá establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos casos las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente”.  
(Destacado por la Sala)

Como se advierte, a partir de la declaratoria del Estado de Emergencia, el Presidente de la República podrá dictar decretos con fuerza de ley orientados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; normas éstas últimas que, a su turno, pueden ser objeto de desarrollo o reglamentación por autoridades del orden nacional, así como por las entidades territoriales.

Precisamente en ese contexto, surge el denominado control inmediato de legalidad, que se erige como 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 legislativo.

En efecto, en desarrollo del literal e) del artículo 152 de la Constitución, el legislador expidió la referida Ley Estatutaria 137 de 1994, en cuyo artículo 20<sup>1</sup> consagró dicho control.

La Corte Constitucional<sup>2</sup> al ejercer el control previo de constitucionalidad de la referida disposición, precisó que el control inmediato de legalidad constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas y se constituye en una medida eficaz que busca impedir la aplicación de normas ilegales; a su turno, el Consejo de Estado<sup>3</sup> ha señalado que la Ley 137 de 1994 pretendió instaurar un

---

<sup>1</sup> **“Artículo 20. Control de legalidad.** Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y **como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad**, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición”.

<sup>2</sup> Corte Constitucional sentencia C- 179 del 13 de abril de 1994, Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de octubre de 2009, Rad.: 2009 – 00549, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez.



mecanismo de control que funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del Ejecutivo durante los Estados de excepción.

A partir de la lectura del artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con lo señalado tanto por la Corte Constitucional como por el Consejo de Estado, ha de señalarse que 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 del lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o por el Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

Dicha norma estatutaria encuentra desarrollo en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, en donde se consagra el medio de control de “control inmediato de legalidad”, en los siguientes términos:

**“Artículo 136. Control inmediato de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad**, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento”.

El control inmediato de legalidad, de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en consonancia con el referido artículo 136 del CPACA, tal como lo ha referido el Consejo de Estado, es un mecanismo de control a cargo de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, cuya finalidad es evaluar la legalidad de los **actos administrativos de carácter general expedidos como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, de tal forma que se debe analizar la existencia de relación de conexidad** entre la





regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del Estado de Emergencia<sup>4</sup>.

En este punto, en reciente providencia del 20 de mayo de 2020<sup>5</sup>, el Consejo de Estado en punto a los asuntos susceptibles del control inmediato de legalidad a la luz del artículo 136 del CPACA, señaló lo siguiente:

“De acuerdo con lo precedente, dado que se habilitó la posibilidad de que las personas accedan a la administración de justicia a través de los medios ordinarios para demandar los actos generales emanados de las autoridades públicas (v. gr. nulidad simple), ha de entenderse que el control inmediato de legalidad consagrado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, **procede frente las medidas de carácter general en ejercicio de la función administrativa que se expidan «como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción», sin incluir a todos aquellos expedidos a partir de la declaratoria de emergencia, con el fin hacer frente a los efectos de la pandemia, que no pendan directamente un decreto legislativo**”.  
(Destacado por la Sala)

Así las cosas, de acuerdo con las normas en cita, y conforme con la jurisprudencia del Consejo de Estado, el control inmediato de legalidad se encuentra sujeto al cumplimiento de los siguientes requisitos de procedibilidad: **i)** Que se trate de un acto de contenido general, abstracto e impersonal **ii)** Que el acto se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, luego de decretado el estado de excepción y **iii)** **que se trate de un acto que desarrolle o reglamente uno o más de los decretos legislativos** expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del Estado de excepción<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Bogotá D.C., veintitrés (23) de noviembre de dos mil diez (2010). Radicación numero: 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA).

<sup>5</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sala Especial de Decisión N.º 19. Consejero ponente: Dr. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ. Bogotá, D. C., veinte (20) de mayo de dos mil veinte (2020). Referencia: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01958-00.

<sup>6</sup> Consejo de Estado Sala Plena de lo Contencioso Administrativo Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BARCENAS. Bogotá, cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012). Radicación número: 11001-03-15-000-2010-00369-00(CA).



En el presente caso, se tiene que el Presidente de la República expidió el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional”*, orientado a contener la expansión en el territorio nacional del brote de enfermedad del coronavirus-COVID-19, luego de lo cual se han proferido diferentes decretos legislativos y reglamentarios que desarrollan el Estado de emergencia.

En consonancia con lo anterior ha de precisarse que en aplicación del requisito de *conexidad*, si el acto administrativo, pese a que establezca medidas para el manejo del COVID-19 después del 17 de marzo, se fundamenta únicamente en normas ordinarias y no de excepción, no es dable ejercer el control inmediato de legalidad, por cuanto en tales circunstancias, éste no es desarrollo de los Decretos Legislativos expedidos por el Gobierno Nacional para regular el Estado de Emergencia, incumpliendo con el requisito de procedibilidad de dicho medio de control.

Precisamente en este punto, el Consejo de Estado en reciente providencia precisó que a efectos que resulte procedente el control inmediato de legalidad de un decreto, no resulta suficiente que se haga mención del Decreto 417 de 2020 que declara el Estado de Emergencia, por cuanto *“de conformidad con lo previsto en el artículo 215 de la Carta, al amparo de esa declaración se deberán dictar decretos con fuerza de ley (medidas), destinados a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, y solo los actos generales que desarrollen estos últimos, son susceptibles del citado control”*.

## 2. Caso concreto

En el presente caso, el asunto puesto a consideración de esta Sala corresponde al Decreto No. 022 de 20 de marzo de 2020 *“Por medio de la cual se declara urgencia manifiesta en el Municipio de El Espino con ocasión de la declaratoria de emergencia sanitaria por causa del*

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado. Consejera Ponente STELLA JEANNETTE CARVAJAL. Auto del 29 de abril de 2020. Referencia: Control inmediato de legalidad. Radicación 2020-01014.



*COVID-19 y se dictan otras disposiciones*”, expedido por el alcalde del Municipio de El Espino-Boyacá.

Advierte la Sala que si bien el Decreto No. 022 de 20 de marzo de 2020, corresponde a un acto administrativo de carácter general, en tanto tiene como destinatarios a todos los habitantes del Municipio de El Espino y fue proferido en ejercicio de la función administrativa al declarar la urgencia manifiesta como una causal de contratación directa, lo cierto es que no reglamenta ni desarrolla ninguno de los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional bajo el amparo del Estado de Emergencia decretado a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, razón por la cual, el control inmediato de legalidad no procede respecto de dicho acto administrativo, tal como pasa a exponerse.

A través del Decreto No. 022 de 20 de marzo de 2020, el alcalde del Municipio de El Espino declaró la urgencia manifiesta, la cual tenía como propósito tomar las medidas que sean necesarias para prevenir el contagio del virus COVID-19 y adoptar las medidas de contención pertinentes, en el municipio para mitigar y/o controlar la trasmisión de esta enfermedad del coronavirus.

En la parte considerativa del referido decreto se indicó como fundamento de las medidas adoptadas, los siguientes actos y normas:

- El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud declaró como pandemia el brote COVID-19.
- Mediante las Resoluciones 380 de 11 de marzo, 385 del 12 de marzo y 407 del 13 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social dictó medidas de cumplimiento inmediato encaminadas a la prevención y contención del virus COVID-19, tales como la declaratoria de la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional.



- La declaratoria del Estado de Emergencia a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.
- El artículo 42 de la Ley 80, Ley 1150 de 2007, el Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015, que regulan la figura de la urgencia manifiesta como causal de contratación directa.
- El Decreto municipal 021 de 18 de marzo de 2020 que adoptó medidas administrativas y sanitarias en el marco de la emergencia decretada por el Gobierno Nacional.
- El Decreto 183 de 17 de marzo de 2020 proferido por el Gobernador de Boyacá y la Directiva 009 de la Procuraduría General de la Nación.

De la lectura de las consideraciones del Decreto 022 de 20 de marzo de 2020, se advierte que la urgencia manifiesta que declaró el alcalde del Municipio de El Espino obedece a la aplicación de lo dispuesto en los actos administrativos y normas que se enunciaron en su parte motiva y a los que acaba de hacerse alusión, de manera particular, se deriva de las facultades propias de la entidad territorial otorgadas por la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y Decreto 1082 de 2015, respecto de la contratación cuando se declara la urgencia manifiesta, sin que se advierta el desarrollo de ninguna norma de excepción; allí se indicó:

“Que el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 regula la urgencia manifiesta y señala que: 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 expresión tachada en cursiva fue derogada por la Ley 1150 de 2007, artículo 32). 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”.

Que el Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015, artículo 2.2.1.2.1.4.2 señala como causal de contratación directa la urgencia manifiesta y precisa que “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”.

Ahora bien, encuentra la Sala que dentro de las consideraciones del decreto bajo estudio, se hizo referencia al Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional*”; no obstante, tal como se señaló en precedencia, ello no resulta suficiente a efectos de concluir que el Decreto 022 es pasible del control inmediato de legalidad, toda vez que para que este sea procedente, se debe verificar que dicho acto administrativo reglamente o desarrolle uno de los decretos con fuerza de ley expedidos por el Gobierno Nacional al amparo del Estado de Emergencia, circunstancia que no ocurre en el presente caso.

En efecto, la medida adoptada el 20 de marzo de 2020 por el alcalde del Municipio de El Espino corresponde a la declaratoria de *urgencia manifiesta*, figura que fue desarrollada por el Gobierno Nacional en el marco del Estado de Emergencia, a través del artículo séptimo del Decreto legislativo 440<sup>8</sup>, expedido el 20 de marzo de 2020, esto es, el

---

<sup>8</sup> Decreto legislativo 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 COV/D-19”, en el que en su artículo 7 se dispuso: “*Artículo 7. Contratación de urgencia. Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se registrarán por la normatividad vigente. Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios*”.



mismo día que se profirió el decreto 022 aquí estudiado; en tal sentido, al haberse expedido el mismo día, infiere la Sala que éste último no constituye un desarrollo de dicho decreto legislativo, conclusión a la que se arriba si se tiene en cuenta que dentro de las consideración no se hizo mención alguna al Decreto 440, así como tampoco de las pruebas allegadas como antecedentes administrativos, se puede establecer la conexidad expresa de la declaración de urgencia manifiesta con el desarrollo de dicha norma de excepción.

Así las cosas, si bien el alcalde del municipio de El Espino declaró la urgencia manifiesta a través del Decreto 022, lo cierto es que dicha medida fue adoptada sin tener en cuenta el Decreto Legislativo 440, el cual, para la fecha de expedición del decreto municipal, 20 de marzo de 2020, apenas estaba siendo promulgado por el Gobierno Nacional, de tal manera que no puede presumirse que desarrolle dicho decreto legislativo.

En este punto, resulta pertinente hacer mención a reciente providencia del Consejo de Estado, en donde en un asunto de contornos similares al aquí analizado, donde se estudió la conexidad de un acto administrativo que había declarado la urgencia manifiesta, la Sala Veintitrés Especial de Decisión con ponencia de la Consejera MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO<sup>9</sup>, señaló lo siguiente:

“(…) Considera el Despacho que, si bien las decisiones adoptadas a través de la Resolución 3004 del 18 de marzo de 2020 son coherentes con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica que se hizo a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, **lo cierto es que el acto administrativo no se expidió en desarrollo de ese decreto, ni de ningún otro decreto legislativo expedido como desarrollo de aquél, pues las medidas de ese carácter que se adoptaron en relación con este aspecto, se profirieron con posterioridad a la fecha en que se expidió la mencionada resolución (...)**”.(Destacado por la Sala)

---

<sup>9</sup> Consejo De Estado Sala Plena De Lo Contencioso Administrativo Sala Veintitrés Especial De Decisión. Consejera ponente: MARTA NUBIA VELÁSQUEZ RICO (E). Bogotá D.C., cuatro (4) de junio de dos mil veinte (2020). Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01040-00(CA)B.



En tal sentido, en el presente asunto considera la Sala que el Decreto 022 de 20 de marzo de 2020, por medio del cual se declaró la urgencia manifiesta en el Municipio de El Espino, no desarrolla ningún decreto legislativo proferido al amparo del Estado de Emergencia, específicamente, el Decreto 440 de 20 de marzo de 2020, que fue proferido por el Gobierno Nacional, el mismo día que el alcalde expidió el decreto municipal, sin que en este último se haga mención alguna a dicho decreto legislativo.

Por el contrario, de la lectura de las consideraciones del acto bajo estudio y teniendo en cuenta la fecha de su expedición, se advierte que la declaratoria de urgencia manifiesta constituye, para el caso concreto del municipio de El Espino, un desarrollo del ejercicio de las facultades constitucionales y legales ordinarias que han sido otorgadas a los alcaldes, puntualmente las previstas en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, artículo 32 de la Ley 1150 de 2007 y artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015 en materia de contratación, sin que el Decreto 022, desarrolle, reglamente o adopte en el municipio, ninguno de los decretos legislativos que el Gobierno Nacional ha expedido con ocasión al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Por lo anterior, concluye la Sala que en el presente asunto el Decreto No. 022 de 20 de marzo de 2020 por medio del cual se declaró la urgencia manifiesta en el Municipio de El Espino, no reglamenta o desarrolla uno o más decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del Estado de emergencia tal como lo establecen los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, razón por la cual se declarará improcedente el presente control inmediato de legalidad.

Adicionalmente, deberá advertirse que la presente providencia no hace tránsito a cosa juzgada, razón por la cual, el acto administrativo aquí estudiado, será susceptible de control judicial a través del medio de control procedente a la luz de la Ley 1437 de 2011.



En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Boyacá, Sala Plena,

### **RESUELVE**

**PRIMERO: DECLARAR** improcedente el control inmediato de legalidad del Decreto 022 del 20 de marzo de 2020, proferido por el Alcalde del Municipio de El Espino, por medio del cual se declaró la urgencia manifiesta, por cuanto no desarrollan ni reglamentan ningún decreto legislativo proferido en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

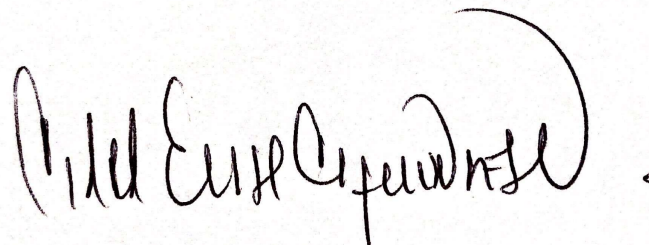
**SEGUNDO:** Notificar la presente providencia al Alcalde del Municipio de El Espino-Boyacá, así como al Ministerio Público delegado ante éste despacho.

**TERCERO:** En firme la presente providencia, **ARCHÍVESE** el proceso, previas las anotaciones del caso.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala Plena en sesión de la fecha.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

  
ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO  
Magistrado



**CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ**  
Magistrada.





Expediente: 15001-23-33-000-2020-00203-00  
**Control inmediato de legalidad**

**FELIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS**

Magistrado.

**LUIS ERNESTO ARCINIÉGAS TRIANA**

Magistrado.

**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**

Magistrado.

**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**

Magistrado.