



## *Tribunal Administrativo de Boyacá*

### *Sala Plena*

*Magistrada Ponente: Clara Elisa Cifuentes Ortiz*

Tunja, junio veinticinco (25) dos mil veinte (2020)

#### **Decreto 050 de 30 de abril de 2020**

Medio de Control: Control inmediato de legalidad

Autoridad: **Municipio de Arcabuco**

Expediente: 15001-23-33-000-2020-00987-00

De conformidad con los artículos 185 y 187 de la Ley 1437 de 2011, procede la Sala Plena de este Tribunal a proferir sentencia de única instancia en el proceso de la referencia.

#### **I. ANTECEDENTES**

##### **I.1. Trámite:**

El Gobierno Nacional expidió el Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, a través del cual declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario.

Por ello, el Tribunal Administrativo de Boyacá expidió la Circular No. 03 del 24 de marzo de 2020, por medio de la cual se requirió a las autoridades departamentales y municipales ubicadas dentro del Distrito Judicial de Boyacá para que remitieran los actos administrativos proferidos en desarrollo de la mencionada declaratoria, a efectos de ejercer el control inmediato de legalidad previsto en los artículos 136 del CPACA y 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994). En acatamiento de lo anterior, el **Municipio de Arcabuco** remitió el **Decreto No. 050 de 30 de abril de 2020** por medio de mensaje de datos.

##### **I.2. Auto que avoca conocimiento:**

Mediante auto proferido el 14 de mayo de 2020, el Despacho resolvió, entre otras cosas, (i) avocar para control inmediato de legalidad en única instancia el **Decreto No. 050 de 30 de abril de 2020** expedido por el **alcalde del Municipio**

**de Arcabuco** y (ii) ordenar que, dentro del término de cinco días, se remitieran los antecedentes administrativos de dicho acto administrativo.

### **I.3. Intervenciones:**

#### **I.3.1. Alcalde del Municipio de Arcabuco (archivo 14):**

*En cumplimiento de lo ordenado por auto de 14 de mayo de 2020, el Municipio de Arcabuco dio respuesta al requerimiento efectuado en la mencionada providencia, remitió informe en el cual se explicó cada una de las circunstancias de la emisión del Decreto objeto de estudio, así como el fundamento de las normas que dan facultades a los alcaldes para cumplir con la misión y el deber Constitucional y legal.*

*Expuso que el Decreto No. 050 de 30 de abril de 2020, establece las medidas que permitan hacer frente a una problemática presentada por el Covid19, en acatamiento a las instrucciones del orden nacional y departamental, y en virtud de las competencias preexistentes, el cual corresponde al ejercicio propio de las competencias constitucionales y legales de los mandatarios territoriales, en desarrollo del principio de colaboración armónica entre autoridades nacionales y locales.*

*Arguyó que, la declaratoria de Calamidad Pública en el Municipio de Arcabuco, obedeció a la toma de acciones administrativas a fin de cumplir con los lineamientos adoptados por el Ministerio de Hacienda y crédito público en disposición de reorientación de recursos y acceso a los recursos disponibles para el municipio de la fuente Sistema General de Regalías, en especial a lo contenido en el Decreto legislativo 513 de 02 de abril de 2020 “Por el cual se establecen medidas relacionadas con el ciclo de los proyectos de inversión pública susceptibles de ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.*

*Señaló que de conformidad con lo establecido en el artículo 5 de la Ley 1523 de 2012 realizó reuniones con el Consejo Municipal de Gestión del Riesgo y Atención de Desastres, quienes por unanimidad emitieron concepto favorable a la declaratoria de la Calamidad Pública del Municipio de Arcabuco, y dispuso medidas con la aprobación del Plan de Acción mediante acta N° 005 de abril de 2020. Igualmente, siguieron las instrucciones de la Comisión Rectora del Sistema General de Regalías donde se expidió el Acuerdo N° 058 de 02 de abril de 2020 “por medio del cual se establecen requisitos y lineamientos especiales para la destinación de los recursos del Sistema General*

*de Regalías (SGR) y la aprobación de proyectos de inversión de acuerdo con la declaración de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el territorio Nacional del Decreto 417 de 2020.”*

*Indicó que es manifiestamente improcedente que el Decreto No. 050 de 30 de abril de 2020 deba ser objeto del control inmediato de legalidad, pues solo es procedente y por tanto aplicable a los actos de contenido general que profieran las autoridades en ejercicio de función administrativa y de modo concurrente e indefectible “en desarrollo de los decretos legislativos de los estados de excepción”, condición que no se cumple en este caso, por cuanto, el decreto de declaratoria de Calamidad Pública en el municipio de Arcabuco, se realizó en virtud de las facultades Constitucionales y legales, otorgadas a los representantes de los entes territoriales y que ahora se promulgan con ocasión de la crisis que se afronta por la pandemia del Covid-19.*

### **I.3.2. Ciudadanía:**

*Dentro del término concedido en virtud del numeral 2º del artículo 185 del CPACA, ningún ciudadano presentó escrito de intervención.*

### **I.4. Concepto del Ministerio Público (archivo 16):**

*El señor Procurador 46 Judicial II delegado ante este Tribunal, solicitó se declare que no ajustado a la legalidad el Decreto materia de control, por falta de competencia temporal.*

*Al descender al caso concreto, verificó si el acto objeto de análisis se fundamentó en la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica realizada en el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, y en tal sentido determinar se trata de un acto administrativo que desarrolla medidas derivadas del estado de excepción.*

*Advirtió que, de conformidad con el Diario Oficial 51.2592, el Decreto 417 fue publicado el mismo 17 de marzo de 2020, y declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, lo que significa que, al amparo de las medidas excepcionales de control, no podía emitirse actos administrativos en desarrollo del citado Decreto Legislativo después del 17 de abril de 2020.*

*Por tanto, concluyó que el Decreto materia de control se expidió el día 30 de abril de 2020, es decir el Alcalde Municipal de Arcabuco carecía de competencia temporal para su expedición.*

## **II. CONSIDERACIONES**

*Procede la Sala Plena a determinar la legalidad del Decreto No. 050 de 30 de abril de 2020 "POR MEDIO DEL CUAL SE DECLARA LA CALAMIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE ARCABUCO-BOYACÁ, CON OCASIÓN DE LA DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA, EN TODO EL TERRITOTRIO NACIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" expedido por el alcalde del Municipio de Arcabuco.*

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

*El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 "Por la cual se reglamentan los Estados de Excepción en Colombia" dispuso 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 en el lugar donde se expidan. En igual sentido lo dispuso la Ley 1437 de 2011 en el inciso 1º del artículo 136.*

*La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado en auto proferido el 14 de mayo de 2020 con ponencia del Consejero Doctor Carlos Enrique Moreno Rubio, dentro del proceso radicado con el número 11001-03-15-000-2020-01882-00, al examinar la Resolución No. 223 de 17 de abril de 2020 expedida por la Corporación Autónoma Regional de la Frontera Nororiental, dijo:*

***"El control inmediato de legalidad es el instrumento a través del cual la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo revisa de manera automática la legalidad de las decisiones de carácter general que son dictadas por las autoridades administrativas en desarrollo de los decretos legislativos con el fin de verificar que estén conformes con los fines del estado de excepción de que se trate y no desborden las facultades de la administración.***

*Se trata de una figura excepcional y específica que implica que las autoridades administrativas que expidan actos de contenido general en el marco de los decretos legislativos dictados durante la vigencia de un estado de excepción remitan sus decisiones a la autoridad judicial para su revisión y en caso de que no lo hagan, que la misma autoridad proceda de manera oficiosa, según lo previsto en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.*

*Su ejercicio no impide que la medida objeto de control se materialice, toda vez que en el caso de los estados de excepción normalmente se requiere la adopción de decisiones urgentes que conlleven a mitigar la situación de emergencia que deriva su declaratoria.”*

En la misma providencia, se indicó, además, que se trata de 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 su turno, en el auto proferido el 22 de abril de 2020 dentro del proceso radicado con el número 11001-03-15-000-2020-01163-00, con ponencia de la Consejera Doctora Stella Jeannette Carvajal Basto, explicó las características del control inmediato de legalidad, así:

*“Ha destacado, igualmente, las características del control inmediato de legalidad, a saber: (i) **su carácter jurisdiccional**: por lo tanto, la naturaleza del acto que lo decide es una sentencia; (ii) **es inmediato y automático** porque una vez se expide el reglamento por el Gobierno Nacional se debe remitir para ejercer el examen, por lo que no requiere de una demanda formal. De igual forma, ha precisado que la norma debe ejecutarse inmediatamente, pues hasta tanto no se anule, goza de la presunción de validez que acompaña a los actos administrativos y no requiere su publicación en el diario o gaceta oficial para que proceda el control; (iii) **es oficioso**, porque de incumplirse con el deber de envío a esta jurisdicción, el juez competente queda facultado para asumir el conocimiento; (iv) **es autónomo** porque el control se puede realizar antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la exequibilidad del decreto declaratorio y de los decretos legislativos que lo desarrollan; (v) **hace tránsito a cosa juzgada relativa** porque el juez contencioso administrativo, en cada caso, tiene la facultad de fijar los efectos de su pronunciamiento; (vi) **el control es integral** dado que es un control oficioso, en el que el juez contencioso administrativo asume el control completo de la norma (competencia para expedir el acto, cumplimiento de requisitos de fondo y forma, conexidad de las medidas que se dicten con las causas que dieron origen a su implantación y la proporcionalidad)<sup>1</sup> y (vii) **es compatible y/o coexistente** con los cauces procesales ordinarios, por lo que puede ejercerse la acción pública de nulidad contra los actos administrativos que se adopten en desarrollo de los derechos legislativos<sup>2</sup>.” (Negrilla del original)*

## **II.2. Del estado de emergencia económica, social y ecológica (EEESE)**

El Capítulo 6 – “DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN” de la Constitución Política, prevé en el artículo 215:

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 20 de octubre de 2009, exp. 11001-03-15-000-2009-00549 (CA), MP. Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>2</sup> En este mismo sentido Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Dr. Gerardo Arenas Monsalve, radicación 11001-03-15-000-2010-00388-00(CA).

*“ARTICULO 215. Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.*

*Mediante tal declaración, que deberá ser motivada, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.*

*Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos 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.*

*El Gobierno, en el decreto que declare el Estado de Emergencia, señalará el término dentro del cual va a hacer uso de las facultades extraordinarias a que se refiere este artículo, y convocará al Congreso, si éste no se hallare reunido, para los diez días siguientes al vencimiento de dicho término.*

*El Congreso examinará hasta por un lapso de treinta días, prorrogable por acuerdo de las dos cámaras, el informe motivado que le presente el Gobierno sobre las causas que determinaron el Estado de Emergencia y las medidas adoptadas, y se pronunciará expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las mismas.”*

En virtud de lo anterior, el Gobierno Nacional expidió el **Decreto Legislativo No. 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”, en atención a los requerimientos de la Organización Mundial de la Salud y la existencia del primer caso de Covid-19 en el territorio nacional.

Para ello argumentó que “ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19” se hacía “necesario adoptar medidas extraordinarias que permit[ieran] conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional, en particular, aquellas que permit[ieran] acudir a mecanismos de apoyo al sector salud, y mitigar los efectos económicos que está enfrentando el país.”; en consecuencia, era necesario recurrir a las facultades del Estado de Emergencia con el fin de “dictar decretos con fuerza de ley que permitan conjurar la grave crisis generada por el nuevo Coronavirus Covid-19 debido a la propagación y mortalidad generado por el mismo, el pánico por la propagación y las medidas de contención decretadas por cada Estado para evitar una mayor propagación.”. Por estas y otras razones, decretó:

*“Artículo 1. Declárese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de este decreto.*

*Artículo 2. El Gobierno nacional, ejercerá las facultades a las cuales se refiere el artículo 215 de la Constitución Política, el artículo 1 del presente decreto y las demás disposiciones que requiera para conjurar la crisis.*

*Artículo 3. El Gobierno nacional adoptará mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo.”*

La Corte Constitucional en la Sentencia C-145 de 2020 declaró exequible el decreto, según informa la página de noticias de esa Corporación, por las siguientes razones:

*“La Corte Constitucional encontró ajustado a la constitución el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, “por el cual se declara un estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional”.*

*Para la Corte, el Presidente de la República junto a quienes integran el Gobierno Nacional, lejos de haber incurrido en una valoración arbitraria o en un error de apreciación manifiesto, ejercieron apropiadamente sus facultades dentro del margen razonable de análisis que establece la Constitución.*

*(...)*

*Bajo este entendido, para la Corte Constitucional no cabe duda de que las dimensiones de la calamidad pública sanitaria y sus efectos en el orden económico y social son devastadoras, al producir perturbaciones o amenazas en forma grave e inminente que impactan de manera traumática y negativamente en la protección efectiva de los derechos constitucionales de millones de personas.*

*La Corte consideró la gravedad que implica el volumen de infectados y personas fallecidas y la posibilidad de poner en serio peligro a los colombianos al desconocerse aún la cura del COVID-19, con grandes repercusiones económicas y sociales al desequilibrar intensamente la sostenibilidad individual, de los hogares y de las empresas, así como las finanzas del Estado.”*

Mediante el **D.L. No. 637 de 6 de mayo de 2020**, el Presidente de la República declaró nuevamente el EESE en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario contados desde la vigencia del acto administrativo. Esta Sala no se detendrá sobre esta norma en tanto la disposición que se analiza fue expedida el **30 de abril de 2020**.

Previo a entrar estudiar la procedencia del medio de control, resulta importante desatar el cuestionamiento efectuado por el Ministerio Público en su concepto sobre

la competencia temporal, en tanto el Decreto se emitió antes del Decreto 637 de 6 de mayo de 2020 y después de expirada la vigencia del EESE declarado en Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

Al respecto la Sala considera que si bien el Decreto Legislativo tiene ese plazo, los decretos que se expidan como desarrollo del mismo pueden ser producidos con posterioridad al mismo, pues son desarrollos posteriores a la emisión del Decreto Legislativo, en esa medida el criterio temporal solo aplica respecto de actos anteriores, pero no posteriores, pues pueden ser desarrollos del Decreto 417 de 2020, que se profirieron aun después de expirado el plazo del Estado de Excepción, pero resultan ser desarrollo del mismo, en consecuencia, se proseguirá con el análisis de procedencia.

### **II.3. De los requisitos o presupuestos de procedencia del control inmediato de legalidad del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.**

En lo que tiene que ver con cuáles son los actos administrativos que pueden ser enjuiciados por vía de control inmediato de legalidad, ha señalado de manera pacífica el Consejo de Estado<sup>3</sup>, lo siguiente:

“(…) 34. Visto el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994<sup>4</sup>, sobre control de legalidad, que textualmente señala:

“[...] **ARTICULO 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 [...]”.

35. De la normativa trascrita supra la procedibilidad de dicho control inmediato está determinada por los siguientes requisitos o presupuestos, a saber:

<sup>3</sup> Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera. Sentencia de 26 de septiembre de 2019. Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00. Actora: Blanca Cecilia Sarmiento de Ramírez. Demandado: Nación – Ministerio de la Protección Social (Hoy Ministerio de Salud y Protección Social) C.P. Hernando Sánchez Sánchez.

<sup>4</sup> Por la cual se reglamentan los Estados de excepción en Colombia.



35.1. Debe tratarse de un acto, disposición o medida de contenido general, abstracto e impersonal.

35.2. Que haya sido dictado en ejercicio de la función administrativa, que por lo anterior será mediante la potestad reglamentaria, dado que esta es la que da origen a actos de contenido general.

35.3. Que el referido acto o medida tenga como contenido el desarrollo de un decreto legislativo expedido con base en cualquier estado de excepción (artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política).

(...)” – Negrilla del texto original, subraya de la Sala –.

Dados esos presupuestos, la atribución para el precitado control la tiene genéricamente la Jurisdicción Contencioso Administrativa, y al interior de esta, la competencia depende del orden territorial de la autoridad que expide el acto respectivo. Es así, como los dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, son de competencia del Tribunal del lugar donde se expidan; conforme a lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 136 y el numeral 14 del artículo 151 del CPACA.

Ahora, respecto de los anteriores presupuestos, precisa la Sala lo siguiente:

- i. **Que se trate de un acto de contenido general, abstracto e impersonal:** El control inmediato de legalidad opera frente a determinaciones de carácter general, entendidas como aquellos reglamentos que el Gobierno (nacional o territorial) expide para hacer aún más concretas las medidas provisionales o permanentes tendientes a superar las circunstancias en que se fundó el estado de emergencia declarado. Esto, de acuerdo con los lineamientos que se adoptan a través de los decretos legislativos.
- ii. **Que sea un acto dictado en ejercicio de la función administrativa:** El objetivo de este medio de control automático es verificar formal y materialmente el cumplimiento de los parámetros establecidos en el ordenamiento superior para su ejercicio, en tanto representa “una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”<sup>5</sup> y constituye un mecanismo “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

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencia C- 179 del 13 de abril de 1994, Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

*excepción (letra e) del artículo 152 constitucional) (...)”<sup>6</sup>. Luego, su propósito es examinar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa excepcional, se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos para su expedición.*

**iii. Que se trate del desarrollo de un decreto legislativo expedido en estado de excepción.** Esta exigencia se concreta en la necesidad de que el acto controlable desarrolle un decreto legislativo dictado, para el caso bajo examen, al amparo del EESE, por lo cual, es necesario identificar que la disposición objeto de control se haya adoptado en ejercicio de estas potestades excepcionales. Dicho análisis parte de la relación o conexidad que existe entre los decretos legislativos emitidos para conjurar la declaratoria de emergencia social y las normas que se adoptan como desarrollo de estos, situación que impone a la jurisdicción identificar tales presupuestos para delimitar el ejercicio de las funciones que se atribuyen a las autoridades en el momento de su expedición.

*Lo anterior, en razón a que es necesario establecer si fueron dictadas con ocasión de la situación excepcional en que se fundó la declaratoria de emergencia o no.*

*En consecuencia, toda vez que el control inmediato de legalidad constituye el medio previsto en el ordenamiento jurídico colombiano para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, es decir, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo; **su procedibilidad formal está determinada por los siguientes supuestos facticos: i)** que el acto sometido a examen se trate de una medida de carácter general; **ii)** dictada en ejercicio de la función administrativa y, **iii)** en desarrollo de un decreto legislativo. Esto, valga señalar, durante cualquiera de los estados de excepción de que tratan los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, tal como lo ha sostenido de manera unívoca la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa.*

*Razonablemente, en ausencia de cualquiera de los glosados presupuestos, el control inmediato de legalidad sobre el acto, disposición o medida debatida, deviene abiertamente improcedente.*

---

<sup>6</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.

#### **II.4. De la improcedencia del medio de control cuando el acto analizado no es dictado como desarrollo del Decreto Legislativo del EESE.**

Atendiendo las anteriores características, las diferentes Salas Especiales que se conformaron al interior del Consejo de Estado han emitido pronunciamientos sobre el alcance del control automático de legalidad en relación con los actos dictados en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica causada por la propagación del Coronavirus – COVID-19, en relación con el requisito relacionado con que el acto sea dictado en desarrollo del(os) Decreto(s) Legislativo(s), que declaran el estado de excepción, en auto de 16 de junio de 2020<sup>7</sup> (C.P. Doctor Oswaldo Giraldo López), se señaló que solamente se sule ese requisito cuando el acto administrativo, constituye la aplicación de normas que desarrollen el Decreto Legislativo, pues el control no comprende los desarrollos inmediatos del mismo, a saber esa providencia sobre este tópico, indicó:

*“De acuerdo con lo anterior, es claro que **el control inmediato de legalidad** asignado a la jurisdicción de lo contencioso administrativo y, en particular, al Consejo de Estado, a través de su Sala Plena de lo Contencioso Administrativo<sup>8</sup>, **se ejerce respecto de los actos de carácter general dictados en ejercicio de función administrativa que constituyan el desarrollo de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción.**”*

*Ahora bien, cuando el artículo 136 del CPACA se refiere a actos generales que desarrollen decretos legislativos, debe entenderse por estos últimos a los decretos con fuerza de ley que expide el Gobierno Nacional **al amparo del decreto que declara el estado de excepción, sin que en ellos se encuentre comprendido el mismo “decreto legislativo” que hace dicha declaratoria, pues su desarrollo inmediato no se produce a través de actos administrativos generales.***

*(...)*

*Por su parte, los actos que desarrollan las medidas de carácter legislativo excepcional (contenidas en decretos legislativos), dictadas al amparo de la declaratoria del estado de excepción, son actos expedidos en ejercicio de función administrativa. Su propósito es reglamentar estos decretos legislativos, y sobre ellos recae el control inmediato de legalidad, el cual resulta pertinente en razón a que fueron dictados, no como expresión de una facultad administrativa ordinaria de reglamentación de leyes del Congreso de la República, sino para desarrollar actos dictados al amparo de una facultad*

<sup>7</sup> **CONSEJO DE ESTADO.** Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala 18 Especial de Decisión. Consejero ponente: Oswaldo Giraldo López. Auto de 16 de junio de 2020. Radicación número: 11001-03-15-000-2020-02522-00(CA)A. Actor: Fiscalía General de la Nación. Demandado: Circular 0024 del 29 de mayo de 2020. Asunto: Se califica la Circular nro. 0024 de 29 de mayo de 2020, por la cual se amplía la vigencia de los lineamientos para el manejo de la correspondencia de la Fiscalía General de la Nación, por razón del COVID – 19.

<sup>8</sup> Ley 1437 de 2011, artículo 111, numeral 8.

**legislativa excepcional ejercida por el Presidente de la República y desarrollada por una autoridad nacional. -Negrilla de la Sala-**

En otro contexto, el Alto Tribunal ha analizado un posible escenario, en que se denota la improcedencia, cuando el acto administrativo remitido para control inmediato de legalidad no contenga en sus motivaciones referencia alguna al Decreto que declaró el EESE o sus desarrollos, a saber, en auto de 17 de abril de 2020<sup>9</sup> (C.P. Doctora Martha Nubia Velásquez Rico), consideró:

**“El Despacho advierte que la Resolución 000676 del 24 de abril de 2020 no consideró dentro de sus fundamentos ninguno de los decretos legislativos expedidos durante el estado de excepción, (...).**

**Aunque por el curso de los acontecimientos posteriores a la expedición de la referida resolución, su contenido podría resultar fácticamente afín con los decretos legislativos dictados desde el 17 de marzo de 2020, ello no permite considerar satisfecho el requisito legal consistente en que la medida objeto del control inmediato de legalidad constituya un desarrollo de dichos decretos durante los estados de excepción.” -Negrilla fuera del texto-**

Otro escenario se presenta cuando, aun invocándose el Decreto Legislativo y Decretos que lo desarrollan, el acto administrativo se limita a adoptar tales disposiciones sin ningún desarrollo de las mismas, a saber, en auto de 11 de junio de 2020<sup>10</sup> (C.P. Doctor Carlos Enrique Moreno Rubio), señaló sobre el particular lo siguiente:

**“Sin embargo, teniendo en cuenta algunos de los argumentos de la recurrente y en atención al deber de los jueces de la República de evitar fallos inhibitorios, el Despacho considera relevante incluir en el estudio de admisibilidad no sólo que el respectivo acto invoque decretos legislativos sino que además, efectivamente los desarrolle<sup>11</sup>.**

(...)

**Revisada la Circular Externa 006 se encuentra que no desarrolla el Decreto Legislativo 491 de 2020, puesto que no toma decisiones nuevas o complementarias a las antes mencionadas, sino que se limita a informarle a los usuarios y a la comunidad en general, que en dicha Corporación se adoptaron las medidas establecidas en el decreto legislativo. (...).**

---

<sup>9</sup> **CONSEJO DE ESTADO.** Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión Veinticinco. Consejera ponente: Marta Nubia Velásquez Rico. Auto de 17 de junio de 2020. Radicación número: 11001-03-15-000-2020-02327-00. Actor: Ministerio de Salud y Protección Social. Demandado: Resolución 000676 del 24 de abril DE 2020. Referencia: Control inmediato de legalidad (artículo 136 CPACA).

<sup>10</sup> **CONSEJO DE ESTADO.** Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión No. 6. Consejero ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio. Auto de 11 de junio de 2020. Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01398-00. Actor: Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar – CSB. Demandado: Circular Externa 006 del 3 de abril de 2020. Referencia: Control Inmediato de Legalidad.

<sup>11</sup> Tesis desarrollada, entre otras, en la providencia del 2 de junio de 2020 dentro del expediente 11001-03-15-000-2020-1012-00.

*Por lo tanto, es claro que la Circular Externa 006 del 3 de abril de 2020 de la Corporación Autónoma Regional del Sur de Bolívar, no desarrolla ningún decreto legislativo, por lo que no hay lugar a ejercer el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo respecto de ella.” - Resaltado por fuera del original-.*

Además, también se predica la improcedencia del medio de control cuando el acto administrativo constituye una aplicación de una facultad ordinaria de la autoridad administrativa y, por lo tanto, no constituye un desarrollo del Decreto Legislativo, aunque se funde en éste o sus desarrollos, así lo manifestó el Máximo Tribunal de lo Contencioso en auto de 11 de junio de 2020<sup>12</sup> (C.P. Doctor Carlos Enrique Moreno Rubio), sostuvo<sup>13</sup>:

*“En tales condiciones, resulta del caso evaluar si la Resolución 132 del 12 de abril de 2020 de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Coralina, desarrolla o no decretos legislativos.*

*Al respecto, se tiene que dicha resolución fue expedida en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada por el Gobierno Nacional a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.*

*Así mismo, tuvo en cuenta los Decretos 457 y 531 del mismo año por medio de los cuales el presidente de la República en uso de sus facultades ordinarias ordenó y prorrogó el aislamiento preventivo obligatorio en todo el territorio nacional y el Decreto Legislativo 491 del 28 de marzo del presente año en el que se adoptaron medidas adicionales para evitar la propagación de la pandemia derivada del coronavirus COVID – 19, entre las cuales se incluyó la suspensión de términos en actuaciones administrativas.*

*No obstante, se advierte que la facultad del director de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina para suspender los términos dentro de las actuaciones administrativas que se surten al interior de esa entidad no deriva del referido decreto legislativo sino de sus facultades administrativas ordinarias consagradas en el Acuerdo 010 del 4 de diciembre de 2019 y en la Ley 99 de 1993<sup>14</sup>.*

*(...)*

*Es decir, la facultad para suspender términos en actuaciones administrativas*

---

<sup>12</sup> CONSEJO DE ESTADO. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión No. 6. Consejero ponente: Carlos Enrique Moreno Rubio. Auto de 11 de junio de 2020. Radicación número: 11001-03-15-000-2020-01421-00. Actor: Corporación para el desarrollo sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Demandado: Resolución 132 del 12 de abril de 2020. Referencia: Control Inmediato de Legalidad.

<sup>13</sup> En el mismo, sentido, se puede consultar las aclaraciones de voto de la sentencia de 19 de mayo de 2020, emitida dentro del Control Inmediato de Legalidad radicación número: 11001-03-15-000-2020-01013-00(CA) Actor: Corporación Autónoma Regional de Boyacá – Corpoboyacá. Demandado: Resolución 695 del 24 de marzo de 2020.

<sup>14</sup>. Ley 99 de 1993. Artículo 29. Funciones del director general. “Son funciones de los directores generales las señaladas en las leyes, en los reglamentos y en los estatutos respectivos. En particular les corresponde: 1. Dirigir, coordinar y controlar las actividades de la entidad y ejercer su representación legal...”

*es una potestad ordinaria de los jefes y representantes legales de cada entidad y el hecho de que se adopte en el marco de una emergencia sanitaria o de un estado de excepción no muta su naturaleza a extraordinaria.*

En conclusión, resulta **improcedente** adelantar el control de legalidad de manera inmediata, cuando el acto administrativo no constituya un desarrollo del Decreto Legislativo, en tanto, (i) cuando se encuentre fundado únicamente en el Decreto que declaró el EESE, pues se trataría de un desarrollo inmediato del mismo, (ii) cuando no invoca en sus motivaciones el Decreto de Estado de Excepción y sus desarrollos, aunque haya coincidencia fáctica, (iii) cuando aun invocando el Decreto de declaratoria del estado de excepción o decretos que los desarrolle, se limita; y (iv) cuando se trate de una potestad ordinaria asignada a la autoridad administrativa.

Bajo esos derroteros pasa la Sala a estudiar si el presente medio de control es procedente, atendiendo el contenido del Decreto respectivo enviado a esta Corporación para tal fin.

#### **II.5. Del acto administrativo objeto de control:**

En el Decreto No. 050 de 30 de abril de 2020, el Alcalde Municipal de Arcabuco resolvió:

*“ARTÍCULO PRIMERO: Declarar la Calamidad Pública en el Municipio de Arcabuco, Boyacá, con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en todo el territorio nacional, con el fin de impedir, evitar, contener, contrarrestar y mitigar la emergencia sanitaria, ambiental, económica y social ocasionada por la pandemia del coronavirus COVID-19, de conformidad con la parte motiva del presente acto administrativo.*

*ARTICULO SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior realizar todas las actuaciones que la emergencia demande, tendientes a conjurar dicha situación, a través de las medidas correspondientes, como la realización de actos y contratos, adquisición de bienes y servicios necesarios para la prevención y contención de la pandemia del COVID - 19, construcción de obras públicas estrictamente necesarias para proteger la salud y la vida de la población del Municipio de Arcabuco, así como las demás medidas que sean necesarias.*

*ARTICULO TERCERO: Realizar las contrataciones descritas en la parte considerativa del presente decreto y aquellas que sean estrictamente necesarias para prevenir y contener los efectos producidos por la pandemia CORONAVIRUS COVID-19, en el Municipio de Arcabuco.*

*ARTICULO CUARTO: De los documentos contentivos de los actos, contratos, actuaciones de los hechos expuestos que constituyan el expediente administrativo de la Urgencia Manifiesta, envíense a la Contraloría Departamental de Boyacá y a la Gerencia Departamental de la*

*Contraloría General de la República, para que dentro del término legal se pronuncie sobre los hechos y circunstancias que determinaron la presente declaración, de conformidad con el artículo 43 de la ley 80 de 1993.*

*ARTICULO QUINTO: Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, autorícese a la Secretaria de Hacienda Municipal realizar los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto aprobado para la vigencia fiscal 2020, conforme lo descrito en el párrafo del artículo 42 de la ley 80 de 1993.*

*ARTICULO SEXTO: Ordenar a todos los empleados y trabajadores de la Administración Municipal se sirvan apoyar las acciones de contención, mitigación y atención a la población, para prevenir y contener el contagio del coronavirus COVID-19.*

*ARTÍCULO SEPTIMO: El presente Decreto rige a partir de la fecha de su Publicación” (Pág. 9 archivo 2)*

*Lo anterior, con fundamento en las normas y otras disposiciones que fueron citadas en la parte considerativa; estas son:*

- a. Artículos 2º, 49, 209 y 315 de la Constitución Política.*
- b. Artículos 5º y 10 de la Ley 715 de 2001<sup>15</sup>.*
- c. Artículos 57 de la Ley 1523 de 2012<sup>16</sup>.*
- d. Resolución No. 385 de 2020<sup>17</sup>, expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social.*
- e. Decretos Departamentales No. 180 de 16 de marzo 2020<sup>18</sup>. y 183 de 1 de marzo de 2020<sup>19</sup> expedidos por el Gobernador de Boyacá*
- f. Decreto 417 del 17 de marzo de 2020<sup>20</sup>, proferido por el Gobierno Nacional*

---

<sup>15</sup> “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.”

<sup>16</sup> Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones

<sup>17</sup> “por medio de la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”.

<sup>18</sup> “POR EL CUAL SE DECLARA LA SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA EN EL DEPARTAMENTO DE BOYACÁ Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

<sup>19</sup> “POR EL CUAL SE DECLARA LA ALERTA AMARILLA Y SE DICTAN DISPOSICIONES EN MATERIA DE CONTENCIÓN DEL COVID-19”

<sup>20</sup> “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”

- g. Decreto 420 del 18 de marzo de 2020<sup>21</sup>, proferido por el Gobierno Nacional
- h. Decreto 440 del 20 de marzo de 2020<sup>22</sup>, proferido por el Gobierno Nacional.
- i. Decreto 457 del 22 de marzo de 2020<sup>23</sup>, proferido por el Gobierno Nacional.
- j. Artículos 24 y 42 de la Ley 80 de 1993<sup>24</sup>.
- k. Artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015<sup>25</sup>.

Adicionalmente, se consideró in extenso:

*“Que la Organización Mundial de la Salud declaró el 11 de marzo de 2020 que el brote del nuevo coronavirus COVID-19 es una pandemia esencialmente por la velocidad de su propagación, por lo que instó a los Estados a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento, monitoreo de los posibles casos y el tratamiento se los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas, todo lo cual debe redundar en la mitigación del contagio.*

*Que, según la OMS, la pandemia del coronavirus COVID-19, es una emergencia sanitaria y social mundial, que requiere una acción efectiva e Inmediata (sic) de los gobiernos, las personas y las empresas. Que según la Dirección de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud y Protección Social, la población colombiana con mayor riesgo de afectación por la pandemia del nuevo coronavirus-COVID-19 sería de un 34.2% del total de la población.*

(...)

*Que la Ley 80 de 1993, incorporó la figura de la urgencia manifiesta como una modalidad de contratación directa, es decir, que se trata entonces de un mecanismo excepcional, diseñado con el único propósito de otorgarle instrumentos efectivos a las entidades estatales para celebrar los contratos necesarios, con el fin de enfrentar situaciones de crisis, cuando dichos contratos, en razón de circunstancias de conflicto o crisis, es del todo imposible celebrarlos a través de la licitación pública.*

*Que la imposibilidad de acudir a un procedimiento ordinario de selección de contratistas constituye un requisito legal esencial para la contratación directa en el marco de la urgencia manifiesta.*

---

<sup>21</sup> “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”

<sup>22</sup> “por medio del 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”.

<sup>23</sup> “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público”.

<sup>24</sup> “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”.

<sup>25</sup> “Por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional”.



*Que la Sala Disciplinaria de la Procuraduría General de la Nación, en fallo de segunda instancia, expediente 161-02564, señaló que “para la declaratoria de urgencia manifiesta, es necesario la existencia de una de las situaciones que en forma genérica prevé el artículo 42, y aunque puede decirse que esta norma no exige que ellas sean imprevistas, por lo cual podría considerarse que pueden ser conocidas, previstas, previsibles, venir ocurriendo desde tiempo atrás, lo importante y determinante es que su solución se requiera en forma inmediata para garantizar la continuidad del servicio en el inmediato futuro, mediante el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras”. (Circular Conjunta 014 emitida por la CGR, AGR y PGN).*

*Que mediante la Circular 06 de 2020 la Contraloría General de la República a través de su Contralor Carlos Felipe Córdoba Larrate, señaló: “(...) la Contraloría General de la República reconoce la grave situación que aqueja al país, los grandes esfuerzos realizados para su contención y las dificultades diarias a las que se ven expuestos los gerentes públicos por los múltiples retos que ello implica, por tanto, los alienta a utilizar medios legales permitidos para superar adecuadamente esta contingencia...” En consecuencia, efectuó ciertas recomendaciones para la celebración de contratos estatales de forma directa bajo la forma de urgencia manifiesta, teniendo en cuenta la excepcionalidad del problema de salud pública que afronta el país, las cuales serán seguidas para parte de la Entidad estatal.*

*(...)*

*Con ocasión de la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica a través del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y una vez expuesto lo precedente, se entiende acreditada la configuración de una de las causales para declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales y así proceder para (sic) la contratación directa.*

*Que el Comité de Gestión del Riesgo Municipal en sesión del día 30 de abril de 2020, avalló (sic) la calamidad pública en el Municipio de Arcabuco, dadas las condiciones por el COVID-19 por lo cual se hace necesario adoptar las medidas que se requieran para la prevención y mitigación de la pandemia.*

*(...)*

*Que toda vez que se encuentran acreditados y debidamente soportados los elementos contenidos en el artículo 42 de la ley 80 de 1993, que legitiman a la administración municipal para declarar la urgencia manifiesta, se hace necesario contratar directamente y en forma inmediata los bienes, servicios*

*(...)”*

*Como se observa, el Decreto bajo análisis no supera las previsiones señaladas por el Consejo de Estado, para que sea procedente el control inmediato de legalidad, en tanto, no se encuentra fundamentado en el Decreto de declaratoria del Estado de Excepción, o decretos que lo desarrollen, pues si bien hace alusión a los Decretos 417, 420, 440 y 457 de 2020, lo cierto es que las determinaciones allí contenidas, no guardan relación directa con lo decidido en esos decretos por el Gobierno Nacional,*

sino que se trata, de la concreción de una facultad legal propia de la autoridad administrativa, quien posee poderes para declarar la situación de calamidad pública.

En efecto, las determinaciones contenidas en el Decreto bajo estudio, se adoptan con fundamento en normas preexistentes, como la Ley 1523 de 2012, entre otras, que prevé que es facultad de los alcaldes declarar la calamidad pública, cuando se evidencie los supuestos previstos en esa normatividad, lo que permite afirmar que se trata de una facultad propia de la autoridad administrativa.

Por lo anterior, la Sala concluye que resulta improcedente efectuar el control inmediato de legalidad respecto de ese acto administrativo.

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

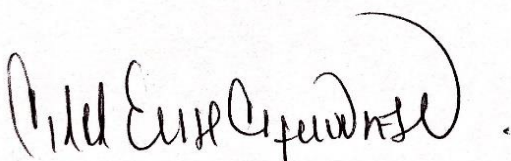
#### **FALLA**

Primero. Declarar improcedente el control inmediato de legalidad frente al Decreto No. 050 de 30 de abril de 2020 expedido por el alcalde del Municipio de Arcabuco, por las razones expuestas en la parte motiva de esta sentencia.

Segundo. En firme esta providencia, archívese el expediente dejando las constancias de rigor.

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

Notifíquese y Cúmplase,



**CLARA ELISA CIFUENTES ORTIZ**

Magistrada



**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**

Magistrado



**ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado



**FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**  
Magistrado



**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
Magistrado



**LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**  
Magistrado

**HOJA DE FIRMAS**

Decreto No. 050 de 30 de abril de 2020  
Autoridad: Municipio de Arcabuco  
Expediente: 15001-23-33-000-2020-00987-00