

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOYACÁ  
SALA PLENA**

**MAGISTRADO PONENTE: FÉLIX ALBERTO RODRÍGUEZ RIVEROS**

Tunja, diez (10) de julio de dos mil veinte (2020)

**MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD –  
Decreto 43 de 24 de marzo de 2020-  
expedido por el alcalde del Municipio de  
Cómbita**

**RADICACION: 15001233300020200018200**

**I. ASUNTO A RESOLVER**

Procede la Sala a proferir sentencia de única instancia dentro del medio de control de la referencia, en los siguientes términos:

**II. ANTECEDENTES**

**2.1.- Del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de 2020 y las medidas adoptadas.**

El presidente de la República y los ministros del Despacho, en aplicación de las facultades previstas en el Artículo 215 de la Constitución Política, suscribieron 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”*<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup><https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20417%20DEL%2017%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>

En dicha disposición se señaló como elemento fáctico principal la declaratoria de la pandemia derivada del coronavirus COVID 19 que efectuó la Organización Mundial de la Salud –OMS\_, caracterizada por la velocidad de propagación del virus.

En relación con el presupuesto valorativo, se indicó que la situación a la que quedaba expuesta actualmente la población colombiana resulta grave e inminente, puesto que afecta la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de los habitantes del territorio, frente a un aumento exponencial de casos de contagio del coronavirus COVID- 19.

Finalmente, en el aludido decreto legislativo se justificó la insuficiencia de las medidas ordinarias para conjurar los efectos de la crisis advertida, por lo que resultaba necesario adoptar las medidas extraordinarias conforme a las previsiones del artículo 215 Superior<sup>2</sup>.

En consecuencia, en el mencionado decreto legislativo, se enunció una serie de medidas que serían adoptadas por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia y se precisó que, de resultar necesario, se diseñarían estrategias adicionales para afrontar la crisis.

Dentro de las medidas adoptadas se encuentran las siguientes:

- Disposición de recursos que se encuentren a cargo de la Nación y las entidades territoriales, tales como el Fondo de Ahorro y Estabilización – FAE – del Sistema General de Regalías y el Fondo de Pensiones Territoriales – FONPET- a título de préstamo, o cualquier otro que se requiera.
  
- La creación del Fondo de Mitigación de Emergencias- FOME con las

---

<sup>2</sup> la Corte Constitucional, ha decantado la configuración de los siguientes presupuestos característicos de la declaratoria de emergencia, a saber: *(i)* los hechos sobrevinientes que perturben o amenacen perturbar el orden económico, social o ecológico, o que constituyan calamidad pública (elemento fáctico); *(ii)* la gravedad e inminencia de la perturbación o amenaza (elemento valorativo) y *(iii)* la justificación orientada a concluir que la grave perturbación generada con los estados de emergencia, no puede ser conjurada con las funciones ordinarias atribuidas a las autoridades estatales.

subcuentas necesarias para atender las necesidades de atención en salud, los efectos adversos generados a la actividad productiva y la necesidad de que la economía continúe brindando condiciones que mantengan el empleo y el crecimiento, por la situación a la que se refiere el decreto.

- La adopción de medidas extraordinarias que permitan la reducción y optimización del capital de las entidades financieras con participación accionaria estatal; estas medidas deben permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de la República.

- Fortalecer el Fondo Nacional de Garantías –FNG, mediante el aprovechamiento de los recursos de capital de las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, con el fin de garantizar la continuidad del acceso al crédito de las personas naturales o jurídicas y subsidiar las comisiones de las garantías otorgadas por el FNG.

- La creación de un Patrimonio autónomo o un fondo cuenta especial para la financiación e inversión de proyectos destinados a atender, mitigar y superar los efectos causados por la emergencia.

- Medidas que permitan descapitalizar entidades financieras con participación accionaria estatal, medidas que deben permitir a la Nación emitir títulos o respaldar su emisión con destino a operaciones de liquidez con el Banco de la República y adelantar los procesos de enajenación de activos de forma ágil.

- Analizar las medidas tributarias para permitir la reducción de la movilidad, la aglomeración y la congregación en los sitios públicos y para evitar una mayor afectación de las distintas actividades económicas, el empleo, la industria y el Comercio.

- Medidas tributarias necesarias para afrontar la crisis y en particular, la de otorgar beneficios tributarios, con el fin de promover la industria y el comercio del país que generen fuentes de empleo que permitan absorber

fuerza laboral afectada por la pandemia.

- Medidas referidas a aliviar las obligaciones de diferente naturaleza, como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efecto de las crisis.

- Mecanismos para facilitar procesos de reorganización e insolvencia empresarial.

- El uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones como herramienta esencial para permitir la protección de la vida y de la salud de los colombianos.

- Medidas extraordinarias encaminadas a que los habitantes del territorio puedan atender las obligaciones de diferente índole – como tributarias, financieras, entre otras- con el fin de proteger el sector salud, promover la industria y el comercio del país y permitan absorber las pérdidas económicas y la fuerza laboral afectada por la pandemia.

- Expedición de normas de orden legal que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.

- Expedición de normas que habiliten actuaciones judiciales y administrativas mediante la utilización de medios tecnológicos y adoptar las medidas pertinentes con el objeto de garantizar la prestación de los servicios públicos de justicia, de notariado y registro, de defensa jurídica del Estado y la atención en salud en el sistema penitenciario y carcelario.

- Expedición de normas por parte del Gobierno Nacional para simplificar el proceso administrativo sancionatorio contenido en la ley 9 de 1979 y en la ley 1437 de 2011 garantizando el debido proceso y el derecho a la defensa.

- Medidas para garantizar la prestación de servicios públicos – flexibilizar criterio de calidad, continuidad y eficiencia de los servicios, establecer el

orden de atención prioritaria de abastecimiento a los mismos, flexibilizar el régimen laboral en cuanto los requisitos de los trabajadores a contratar, implementar medidas de importación y comercialización de combustibles con el fin de no afectar el abastecimiento-.

- Con el propósito de generar mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población afectada por la emergencia derivada de la pandemia COVID 19, se autoriza al Gobierno Nacional para acudir al procedimiento de contratación directa, siguiendo los principios de transparencia y legalidad, de tal forma que las entidades competentes de los sectores salud, prosperidad social, educación, defensa y todos aquellos sectores que se requieran para prestar atención a la población afectada, obtengan el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia.

- Autorizar la entrega de transferencias monetarias adicionales extraordinarias a favor de los beneficiarios de los programas Familias en Acción, Colombia Mayor, Jóvenes en Acción y de la compensación del impuesto sobre las rentas IVA.

- Modificación de las disposiciones normativas del Sistema General de Regalías - SGR- para garantizar la atención en salud de la población afectada por causa de la pandemia COVID- 19.

- Acciones necesarias para garantizar el permanente funcionamiento del sistema de abastecimiento y seguridad alimentaria.

-Autorizar al Gobierno Nacional para efectuar las operaciones presupuestales necesarias para dar aplicación a las medidas.

## **2.2.- Del Decreto 440 de 2020 y la adopción de medidas de urgencia manifiesta en materia de contratación estatal, con ocasión de la**

## **declaratoria del Estado de emergencia Económica, Social y Ecológica.**

Teniendo en cuenta el alcance del artículo 215 Superior y en razón a que, de acuerdo con las prescripciones del artículo 3 del Decreto 417 de 2020, se dispuso adoptar, mediante decretos legislativos, todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos y disponer las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo, el Presidente de la República y los Ministros de Despacho, suscribieron el Decreto 440 de 20 de marzo de 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"*, con el cual se buscó adoptar una serie de medidas a implementar en materia de contratación estatal durante el término de duración del estado de emergencia, y que corresponden a las siguientes:

- La realización, a través de medios electrónicos, de las audiencias públicas que deban adelantarse en los procesos de selección, debiéndose levantar un acta de lo acontecido en la audiencia. Además se dispuso que Colombia Compra Eficiente pondrá a disposición de las entidades estatales, una aplicación para adquirir bienes y servicios mediante el procedimiento de selección abreviada de subasta inversa; en ausencia de la aplicación, las entidades estatales podrán adquirir de manera directa en la plataforma electrónica dispuesta en el mercado para dichos efectos. No es necesario modificar el pliego de condiciones en los procesos de selección que se encuentren en trámite para realizar los mismos por medios electrónicos; con todo, la entidad estatal deberá informar mínimo con dos días de antelación, la metodología y condiciones para el desarrollo de las audiencias.

- Las audiencias programadas de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, se podrán realizar a través de medios electrónicos.
- Las entidades estatales podrán suspender los procesos de selección así como revocar los actos administrativos de reapertura, siempre y cuando no se haya superado la fecha de presentación de ofertas.
- Se preferirá, para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes, la compra por catálogo de los acuerdos Marco de Precios vigentes y dispuestos en la tienda Virtual Colombia Compra Eficiente.
- Colombia Compra Eficiente diseñará y organizará el proceso de contratación para los acuerdos marco de precios por contratación directa, dirigidos al abastecimiento de bienes y servicios relacionados directamente con la declaratoria de emergencia. En las órdenes de compra que se suscriban en estos instrumentos de agregación de demanda, se entenderá incorporadas las cláusulas excepcionales.
- Se podrán adquirir mediante el instrumento de agregación de demanda por grandes superficies, bienes relacionados con la urgencia; el valor de la transacción no podrá superar el monto máximo de la menor cuantía.
- 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, para contener y mitigar los efectos de la Pandemia del Coronavirus COVID -19, así como para realizar labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud.**

**Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta, se regirán por la normatividad vigente.** Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la ley 80 de 1993, podrán contratar de manera directa, esta clase de bienes y servicios.

- Los contratos celebrados por las entidades estatales que se relacionen con bienes, obras o servicios que permitan una mejor gestión y mitigación de la situación de emergencia, podrán adicionarse sin limitación al valor; para lo cual, la entidad estatal deberá **justificar previamente la necesidad y la forma como dichos bienes y servicios contribuirán a gestionar o mitigar la situación de emergencia.**

Esta medida **se aplicará a los contratos que se celebren durante el término de la declaratoria del estado de emergencia y durante el término en que dicho estado se encuentre vigente.**

- Se deberán implementar mecanismos electrónicos para la recepción, trámite y pago de facturas y cuentas de cobro de los contratistas.

- Se autoriza al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores para celebrar convenios interadministrativos internos y contratos que tengan como propósito adquirir de las entidades públicas, empresas privadas o de otras organizaciones o personas extranjeras, bienes y servicios necesarios para mitigar la pandemia y sus efectos, sin aplicar la ley 80 de 1993.

Nótese cómo las medidas que en materia de contratación estatal se adoptaron en el decreto legislativo al cual se hizo alusión en precedencia – incluidas las relacionadas con la declaratoria de urgencia manifiesta– consagran en común **un elemento de conexidad** de los bienes y servicios adquiridos mediante los contratos estatales que pueden celebrarse en el tiempo que dure la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, con la prevención, contención, mitigación o gestión de la emergencia.



Elemento que claramente busca evitar que los procesos y demás medidas contractuales que puedan adoptarse por parte de las autoridades administrativas durante el estado de excepción, desconozcan los límites y finalidades que justificaron la declaratoria del estado de emergencia, y que, como se indicó en el acápite anterior de esta providencia, se relacionan con la insuficiencia de las medidas ordinarias establecidas en el ordenamiento jurídico para conjurar la situación grave e inminente ocasionada por la pandemia Coronavirus COVID 19.

### **2.3. Del Decreto 043 de 24 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Cóbbita.**

Memora la Sala que el estudio de control inmediato de legalidad recae sobre el decreto 043 de 24 de marzo de 2020, *"Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 para el mantenimiento del orden público, se declara la Urgencia Manifiesta y se dictan otras disposiciones en el Municipio de Cóbbita - Boyacá"*

En la parte motiva, se advierte que el mismo se fundamentó en las siguientes normas:

**i)** De orden constitucional: Artículos 2, 24, 44, 45, 46, 49, 95, 189 – 4, 296, 303, 315

**ii)** De orden legal:

- Ley 80 de 1993, artículo 2, 13, 43
- Ley 136 de 1994, artículo 91
- Ley 1150 de 2007, artículo 2,
- Ley 1523 de 2012
- Ley 1551 de 2012, artículo 29
- Ley 1751 de 2015, artículo 5, 10
- Ley 1801 de 2016, artículo 198, 199, 201 y 205

**iii)** Decretos y resoluciones de orden nacional:

- Decreto 4170 de 2011, artículo 2 y 3.
- Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social
- Decreto 417 de 17 de marzo de 2020
- Decreto 418 de 18 de marzo de 2020.
- Resolución 453 de 18 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social
- Resolución 464 de 18 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social
- **Decreto 420 de 18 de marzo de 2020**
- **Decreto 440 de 20 de marzo de 2020**
- **Decreto 441 de 20 de marzo de 2020**
- **Decreto 457 de 22 de marzo de 2020**

**iv) Decretos y resoluciones de orden departamental**

- Decreto 176 de 12 de marzo de 2020
- Decreto 180 de 16 de marzo de 2020
- Decreto 192 de 19 de marzo de 2020.

**Así, en la parte resolutive del acto administrativo, se decretó:**

**"ARTÍCULO PRIMERO:** AISLAMIENTO: Ordenar el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes del Municipio de Cóbbita, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020, en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

*Para efectos de lograr el efectivo aislamiento preventivo obligatorio se limita totalmente la libre circulación de personas y vehículos en el territorio municipal, con las excepciones previstas en el artículo 2 del presente Decreto.*

**ARTÍCULO SEGUNDO:** GARANTIAS PARA LA MEDIDA DE AISLAMIENTO PREVENTIVO OBLIGATORIO. Para que el aislamiento preventivo obligatorio garantice el derecho a la vida, a la salud en conexidad con la vida y la supervivencia, se permitirá el derecho de circulación de las personas, en los siguientes casos o actividades:

1. Asistencia y prestación de servicios de salud.
2. Adquisición por parte de un (1) miembro de la familia, de bienes de primera necesidad, alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población.

3. *Desplazamiento por parte de un (1) miembro de la familia, a servicios bancarios, financieros y de operadores de pago, y a servicios notariales.*
4. *Asistencia y cuidado a niños, niñas, adolescentes, personas mayores de 70 años, personas con discapacidad y enfermos con tratamientos especiales que requieren asistencia de personal capacitado.*
5. *Por causa de fuerza mayor o caso fortuito.*
6. *Las labores de las misiones médicas de la Organización Panamericana de la Salud - OPS y de todos los organismos internacionales de la salud, la prestación de los servicios profesionales, administrativos, operativos y técnicos de salud públicos y privados.*
7. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, productos de limpieza, desinfección y aseo personal para hogares y hospitales, equipos y dispositivos de tecnologías en salud, al igual que el mantenimiento y soporte para garantizar la continua prestación de los servicios de salud.*
8. *El funcionamiento de establecimientos y locales comerciales para la comercialización de los medicamentos, productos farmacéuticos, insumos, equipos y dispositivos de tecnologías en salud.*
9. *Las actividades relacionadas con servicios de emergencia, incluidas las emergencias veterinarias.*
10. *Los servicios funerarios, entierros y cremaciones.*
11. *La cadena de producción, abastecimiento, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de: (i) insumos para producir bienes de primera necesidad; (ii) bienes de primera necesidad -alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza de ordinario consumo en la población-, (iii) alimentos y medicinas para mascotas, y demás elementos y bienes necesarios para atender la emergencia sanitaria, así como la cadena de insumos relacionados con la producción de estos bienes.*
12. *La cadena de siembra, cosecha, producción, embalaje, importación, exportación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de semillas, insumos y productos agrícolas, piscícolas, pecuarios y agroquímicos -fertilizantes, plaguicidas, fungicidas, herbicidas-; productos agropecuarios, piscícolas y pecuarios, y alimentos para animales, mantenimiento de la sanidad animal, el funcionamiento de centros de procesamiento primario y secundario de alimentos, la operación de la infraestructura de comercialización, riego mayor y menor para el abastecimiento de agua poblacional y agrícola, y la asistencia técnica. Se garantizará la logística y el transporte de las anteriores actividades.*
13. *La comercialización presencial de productos de primera necesidad se hará en mercados de abastos, bodegas, mercados, supermercados mayoristas y minoristas y mercados al detal en establecimientos y locales comerciales a nivel nacional, y podrán comercializar sus productos mediante plataformas de comercio electrónico y/o por entrega a domicilio.*
14. *Las actividades de los servidores públicos y contratistas del Estado que sean estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, y garantizar el funcionamiento de los servicios indispensables del Estado.*

15. *Las actividades del personal de las misiones diplomáticas y consulares debidamente acreditadas ante el Estado colombiano, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*
16. *Las actividades de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y organismos de seguridad del Estado, así como de la industria militar y de defensa.*
17. *La revisión y atención de emergencias y afectaciones viales, y las obras de infraestructura que no pueden suspenderse.*
18. *La comercialización de los productos de los establecimientos y locales gastronómicas mediante plataformas de comercio electrónico o por entrega a domicilio. Los restaurantes ubicados dentro de las instalaciones hoteleras solo podrán prestar servicios a sus huéspedes.*
19. *Las actividades de la industria hotelera para atender a sus huéspedes, estrictamente necesarias para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.*
20. *El funcionamiento de la infraestructura crítica -computadores, sistemas computacionales, redes de comunicaciones, datos e información cuya destrucción o interferencia puede debilitar o impactar en la seguridad de la economía, salud pública o la combinación de ellas.*
21. *El funcionamiento de la prestación de los servicios de vigilancia y seguridad privada, los servicios carcelarios y penitenciarios y de empresas que prestan el servicio de limpieza y aseo en edificaciones públicas, zonas comunes de edificaciones y las edificaciones en las que se desarrollen las actividades de que trata el presente artículo.*
22. *Las actividades necesarias para garantizar la operación, mantenimiento, almacenamiento y abastecimiento de la prestación de (i) servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, alumbrado público, aseo (recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final, incluyendo los residuos biológicos o sanitarios); (ii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de hidrocarburos, combustibles líquidos, biocombustibles, gas natural, Gas Licuado de Petróleo -GLP-, (iii) de la cadena logística de insumos, suministros para la producción, el abastecimiento, importación, exportación y suministro de minerales, y (iv) el servicio de internet y telefonía.*
23. *La prestación de servicios bancarios y financieros, de operadores postales de pago, centrales de riesgo, transporte de valores y actividades notariales.*
24. *El funcionamiento de los servicios postales, de mensajería, radio, televisión, prensa y distribución de los medios de comunicación.*
25. *El abastecimiento y distribución de alimentos y bienes de primera necesidad - alimentos, bebidas, medicamentos, dispositivos médicos, aseo, limpieza y mercancías de ordinario consumo en la población- en virtud de programas sociales del Estado y de personas privadas.*
26. *Las actividades del sector interreligioso relacionadas con los programas institucionales de emergencia y ayuda humanitaria, espiritual y psicológica.*
27. *Las actividades estrictamente necesarias para operar y realizar los mantenimientos indispensables de empresas, plantas industriales o minas, del sector público o privado, que por la naturaleza de su proceso productivo requieran mantener su operación ininterrumpidamente.*
28. *La intervención de obras civiles y de construcción, las cuales, por su estado de avance de obra o de sus características, presenten*

riesgos de estabilidad técnica, amenaza de colapso o requieran acciones de reforzamiento estructural.

29. Las actividades de los operadores de pagos de salarios, honorarios, pensiones, prestaciones económicas públicos y privados; beneficios económicos periódicos sociales —BEPS—, y los correspondientes a los sistemas y subsistemas de Seguridad Social y Protección Social.

30. El desplazamiento estrictamente necesario del personal directivo y docente de las instituciones educativas públicas y privadas, para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

31. La construcción de infraestructura de salud estrictamente necesaria para prevenir, mitigar y atender la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19.

**PARÁGRAFO 1.** Las personas que desarrollen las actividades antes mencionadas deberán estar acreditadas e identificadas en el ejercicio de sus funciones.

**PARÁGRAFO 2.** Cuando una persona de las relacionadas en el numeral 4 deba salir de su lugar de residencia o aislamiento, podrá hacerlo acompañado de una persona que le sirva de apoyo.

**PARÁGRAFO 3.** Con el fin de proteger la integridad de las personas, mascotas y animales de compañía, y en atención a medidas fitosanitarias, solo una (1) persona por núcleo familiar podrá sacar a las mascotas o animales de compañía.

**ARTÍCULO TERCERO:** MODIFICAR el artículo sexto del Decreto No. 040 del 19 de marzo de 2020, el cual quedara así:

**ARTÍCULO SEXTO: PROHIBICIÓN DE CONSUMO DE BEBIDAS EMBRIAGANTES.** Prohíbese dentro del municipio de Cómbita el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de la vigencia del presente decreto y hasta el domingo 12 de abril de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes, a través de comercio electrónico o por entrega a domicilio.

**ARTÍCULO CUARTO:** DECLARAR la URGENCIA MANIFIESTA, con ocasión de la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ambiental, en todo el territorio del municipio de Cómbita, con el fin de contrarrestar las situaciones acaecidas y las que surjan producto de la pandemia provocada por el Coronavirus COVID-19, con el fin de brindar las ayudas necesarias y oportunas a la población del municipio, desde el 24 de marzo de 2020, hasta el 13 de abril de 2020.

La declaración se hace con base en lo expuesto en la parte considerativa de este Decreto, especialmente las facultades descritas en el artículo 7º del Decreto 440 del 20 de marzo de 2020.

**PARÁGRAFO:** La presente declaratoria será prorrogable por el tiempo que sea indispensable para conjurar la emergencia sanitaria y económica decretada por el Gobierno Nacional, acogiéndose en todo caso a los tiempos determinados por las autoridades del nivel central.

**ARTÍCULO QUINTO:** REALIZAR las gestiones necesarias ante la Nación, la Gobernación de Boyacá y la Dirección de Gestión del Riesgo Departamental, **con el objetivo de buscar recursos de cofinanciación para atender la emergencia presentada, solicitar la ayuda del Gobierno Central y disponer de los recursos económicos necesarios para atender la emergencia así como suscribir los contratos que sean necesarios para satisfacer dicha necesidad en el inmediato futuro y resolver definitivamente el problema a la comunidad y por las razones expuestas en la parte motiva del presente Decreto.**

**ARTÍCULO SEXTO: CELEBRAR** de manera directa todos los contratos que sean necesarios para atender la emergencia y cubrir todos los gastos que se generen como consecuencia de la ejecución de las acciones enunciadas en el numeral anterior, los cuales afectarán las partidas presupuestales existentes en el presupuesto de rentas y gastos de la actual vigencia y los demás recursos que se puedan gestionar con la dirección departamental de gestión del riesgo y con otras entidades del orden departamental y Nacional.

**ARTÍCULO SÉPTIMO:** LLEVAR a cabo todos los procedimientos contractuales necesarios, para dar cabal cumplimiento a la presente declaratoria de urgencia conforme a los lineamientos legales y a lo dispuesto en el presente acto administrativo.

**ARTÍCULO OCTAVO:** ORDENAR la conformación del expediente de que trata el artículo 43 de la ley 80 de 1993 y remitirlo a la Contraloría General de Boyacá, dentro de los (5) días hábiles siguientes a la suscripción de los contratos para el ejercicio del control fiscal pertinente, así mismo, enviar copia del presente Decreto y del Acta, a la Gobernación de Boyacá y a la dirección departamental de gestión del riesgo, para buscar cofinanciación de recursos para atender la emergencia futura (sic).

**ARTICULO NOVENO: DISPONER de acuerdo con lo señalado en el párrafo del artículo 42 de la ley 80 de 1993, de los recursos que se requieran para atender la emergencia lo más pronto posible, realizar los traslados, incorporaciones o movimientos presupuestales a que hubiere lugar, conducentes a la contratación que permita solventar la situación de emergencia.**

**ARTICULO DÉCIMO:** Para adelantar los procedimientos contractuales que se encuentran en curso en la entidad y los que se realizarán en el marco de la declaratoria de Urgencia Manifiesta, y garantizar los principios de transparencia y publicidad, se autoriza la realización del procedimiento precontractual y contractual, tales como la presentación de ofertas, observaciones, comunicaciones y relacionados, en forma electrónica, siendo el correo electrónico oficial en materia de contratación pública [gobierno@combita-boyaca.gov.co](mailto:gobierno@combita-boyaca.gov.co).

**ARTICULO DÉCIMO PRIMERO: SUSPENDER los términos de los procesos que se adelantan en la Comisaría de Familia y en la Inspección de Policía de Cómbita, especialmente los relacionados con la aplicación de la Ley 1801 de 2016. La suspensión tiene como objetivo evitar aglomeraciones de**

**público en audiencias, de manera que se limiten al máximo las posibilidades de contagio por COVID19.**

**ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO: ORDENAR la prestación ininterrumpida del servicio de Comisaría de Familia, en los términos a los que se refiere el Decreto No. 460 del 22 de marzo de 2020 emitido por el Ministerio de Justicia y del Derecho. En todo caso esta dependencia deberá adoptar medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio del COVID-19.**

**PARÁGRAFO:** La atención en la comisaría de Familia se realizará de manera virtual a través del correo [comisariadefamilia@combita-boyaca.gov.co](mailto:comisariadefamilia@combita-boyaca.gov.co), y vía celular al número 3103864988, sin perjuicio de la prestación de servicios personalizados cuando ello sea necesario, por la gravedad de la situación.

**ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO: ORDENAR la prestación del servicio de Inspección de Policía, en relación a Actos Urgentes que deban ser atendidos. En todo caso esta dependencia deberá adoptar medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio del COVID-19.**

**PARÁGRAFO:** La atención en la comisaría de Familia se realizará de manera virtual a través del correo [inspeccion@combita-boyaca.gov.co](mailto:inspeccion@combita-boyaca.gov.co), y vía celular al número 3105303793, sin perjuicio de la prestación de servicios personalizados cuando ello sea necesario, por la gravedad de la situación.

**ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO: ORDENAR a todos los empleados y trabajadores de la Administración Municipal se sirvan coordinar la atención y apoyo a la población para prevenir y contener el contagio del Coronavirus COVID-19, la cual es objeto de la declaratoria de la presente urgencia manifiesta.**

**PARÁGRAFO:** Para dar cumplimiento a lo aquí ordenado, expídase desde la Secretaría de Gobierno, en su calidad de encargada de Talento Humano, las directrices necesarias para la prestación del servicio público de la Alcaldía del Municipio de Cóbbita.

**ARTÍCULO DÉCIMO QUINTO: ORDENAR a las personas adultos mayores de setenta (70) años, el aislamiento preventivo obligatorio, hasta el treinta (30) de mayo de 2020 a las doce de la noche (12:00 p.m.).**

**ARTÍCULO DÉCIMO SEXTO: INOBSERVANCIA DE LAS MEDIDAS.** La violación e inobservancia de las medidas adoptadas e instrucciones dadas mediante el presente Decreto, artículos 1, 2 y 3, darán lugar a la sanción penal prevista en el artículo 368 del Código Penal y a las multas previstas en artículo 2.8.8.1.4.21 del Decreto 780 de 2016, o la norma que sustituya, modifique o derogue.

**ARTICULO DÉCIMO SEGUNDO (SIC): VIGENCIA.** El presente decreto rige a partir de la fecha de su expedición y publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.”

## **2.4. Del Control Inmediato de Legalidad**

La Constitución Política de Colombia, dispuso que tanto el decreto de declaratoria de estado de excepción, como los decretos legislativos que lo desarrollan y las demás decisiones de naturaleza administrativa o reglamentaria que concretan las medidas adoptadas por los decretos con fuerza de ley, deben ser objeto de control.

En ese sentido, el control inmediato de legalidad, se erige como el mecanismo jurídico previsto 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*"<sup>3</sup>.

El artículo 20 de la ley estatutaria 137 de 1994 – Ley estatutaria de los estados de excepción-, reguló el control inmediato de legalidad, en los siguientes términos:

*"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".*

Valga precisar que el artículo 136 del C.P.A.C.A. consagra, en términos idénticos a los plasmados en el artículo 20 *ibidem*, el control inmediato de legalidad como uno de los medios de control que debe tramitarse ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

**2.5. Trámite del Medio de Control.** - En aplicación de las prescripciones de los artículos 20 de la ley 137 de 1994 y 136 del C.P.A.C.A., el alcalde del Municipio de Cómbita remitió el Decreto 043 de 24 de marzo de 2020.

**2.5.1. Auto avoca conocimiento.** - Mediante auto notificado en el estado de 29 de abril de 2020, el Despacho del Magistrado Ponente dispuso avocar el control inmediato de legalidad del Decreto 043 de 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Cómbita; allí se dispuso

---

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo contencioso Administrativo, Sentencia de 5 de marzo de 2012, expediente 11001031500020100036900 (CA). C.P. Hugo Fernando Batidas Bárcenas.



igualmente fijar un edicto por el término de 10 días en la página web de la Secretaría de la Corporación a efectos de garantizar la intervención de la ciudadanía, así como invitar al personero del municipio a que emitiera concepto y correr traslado al Ministerio Público para que si a bien tuviese, emitiera el respectivo concepto.

*2.5.2. Intervenciones procesales.* - Dentro del término otorgado para el efecto, la autoridad administrativa que expidió el acto administrativo allegó al expediente la información requerida en el auto que avocó conocimiento, de manera que reposan en el expediente digital:

- Copia de las Actas No. 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11 y 12 de 24 de marzo de 2020, diligenciada en reunión del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo.

- Copia de la constancia de envío, vía correo electrónico, de los Decretos 33, 36 y 38 expedidos por el alcalde del Municipio de Cóbbita, al Ministerio del Interior.

- Copia de Decreto 040 de 19 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del Municipio de Cóbbita, "*Por el cual se adoptan medidas en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretada en el territorio nacional mediante Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020, y se dictan otras disposiciones en materia de mitigación y contención del COVID-19*".

No se formuló escrito de intervención por parte del Personero del Municipio de Cóbbita ni de algún ciudadano dentro del término de fijación del edicto.

**2.5.3 Concepto Ministerio Público.** - El señor Procurador 45 Judicial II para asuntos administrativos, remitió el 1º de junio de 2020 al correo institucional de la Secretaría General del Tribunal el concepto que emitió dentro del presente asunto, en el que solicitó se declare ajustado a la normatividad el acto sometido a control inmediato de legalidad.

En su escrito, luego de referirse a la consagración legal de la figura de los

estados de excepción, y del control de legalidad de los actos expedidos en el marco de dichos estados de excepción, explicó que por medio del Decreto bajo examen se buscó adoptar las acciones contractuales administrativas y financieras necesarias para prevenir, controlar, vigilar, mitigar, contener la emergencia sanitaria ocasionada por la pandemia del COVID -19; de modo que las dependencias de la administración central puedan tomar las medidas y acciones que consideren necesarias.

Se refirió a las excepciones consagradas en la Ley 1150 de 2007 frente a la libre competencia y a la pluralidad de oferentes, las cuales atienden a la necesidad de salvaguardar principios de eficacia, eficiencia, economía, celeridad o la integridad de las personas, entre las que se encuentra la urgencia manifiesta, la cual se declara mediante acto administrativo cuya motivación debe incluir la justificación para aplicar esta figura sin necesidad de elaborar estudios o documentos previos.

Que la declaratoria de urgencia manifiesta en el caso del Municipio de Cómbita se hizo con base en el Decreto Legislativo 417 de 17 de marzo de 2020 y que por tanto el Decreto No. 043 de 24 de marzo de 2020 se ajusta a la situación excepcional y extraordinaria generada con ocasión del coronavirus COVID-19.

Estimó que el acto administrativo se encuentra debidamente motivado y se limita a declarar la urgencia manifiesta, sin que se hubieran adoptado allí decisiones que no guarden conexidad con las causas que la motivaron; que además de apoyarse en los Decretos nacionales, también se fundamentó en normas de carácter regional.

Anotó que el Decreto 043 de 24 de marzo de 2020, adicionalmente, adoptó medidas relacionadas con el manejo del orden público, sobre las cuales aclaró que estas decisiones están motivadas de manera amplia y razonable, y se limita a dar cumplimiento a las instrucciones dictadas por el Gobierno Nacional; que el ente territorial dispuso de manera clara que la finalidad esencial del Decreto es dar cumplimiento a la directiva según la cual los alcaldes cuentan con la autorización para restringir derechos

como el de la movilidad y libre locomoción, de conformidad con el artículo 168 de la Ley 1801 de 2016.

Sostuvo que la restricción de estos derechos está debidamente fundamentada tanto en el Decreto 457 de 2020, expedido por el Gobierno Nacional, como en el decreto 043 expedido por el alcalde de Cúmbita, teniendo en cuenta que los organismos de salud indican que el virus que ocasiona la pandemia del COVID-19 es de muy fácil propagación por la interacción humana, de modo que las medidas de aislamiento físico y restricción de la movilidad resultan apenas razonables.

### **III. CONSIDERACIONES**

#### **3.1. Competencia.**

De conformidad con las previsiones de los artículos 151-14 y 185-6 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Sala Plena del Tribunal Administrativo es competente para emitir decisión en única instancia dentro del presente asunto.

#### **3.2. Problema jurídico.**

Se contrae a determinar si respecto del Decreto 043 de 24 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Cúmbita, procede o no el control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, si se ajusta la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica por parte del Gobierno Nacional y a la normatividad que regula la figura de la urgencia manifiesta, la adopción de medidas preventivas como la suspensión de términos en procedimientos administrativos y la adopción de horarios especiales para atención al público.

**3.3. Tesis de la Sala Plena.** Se declarará improcedente el estudio de los artículos primero a tercero y décimo tercero a décimo séptimo (que en el texto del decreto se relaciona como "décimo segundo"), se declararán legales los artículos cuarto a

décimo y décimo segundo y se declarará la ilegalidad de las expresiones “*desde el 24 de marzo de 2020, hasta el 13 de abril de 2020*” del inciso primero del artículo y del parágrafo del artículo cuarto, del artículo décimo primero y de la expresión “*en la Comisaría de Familia*” contenida en el artículo décimo tercero del Decreto 043 de 24 de marzo de 2020 expedido por el Municipio de Cóbbita. Así mismo, se condicionará la celebración de contratos bajo la figura de la urgencia manifiesta, únicamente a los bienes descritos en el acta No. 7 del Consejo de Gestión Riesgo de Desastres de Cóbbita, de 21 de marzo de 2020.

### **3.4. De las medidas susceptibles del control inmediato de legalidad**

Tal como se señaló en el auto de 29 de abril de 2020, por medio del cual se avocó conocimiento del asunto de la referencia, en vista que el Decreto 043 de 24 de marzo de 2020 incluyó varias medidas además de la declaratoria de urgencia manifiesta, debe precisarse que el control de legalidad se efectúa sobre los decretos expedidos en el marco de la emergencia sanitaria y ambiental, y se ciña a temas que efectivamente sean regulados a partir de esta situación particular y no a aquellos que devengan del ejercicio ordinario de las funciones en cabeza de las administraciones municipales.

En este sentido, observa la Sala que el Decreto bajo examen reguló 4 temas de distinta índole que comportan un sustento jurídico y consecuencias distintas, en especial en lo que atañe a la competencia para ser objeto de control de legalidad, los cuales se sintetizan en i) ejercicio de facultades policivas del alcalde del Municipio de Cóbbita para mantener el orden público (artículos primero al tercero, décimo cuarto a décimo séptimo); ii) declaratoria de urgencia manifiesta (artículos cuarto al décimo); iii) suspensión de términos procesales en comisaría de familia e inspección de policía (artículo décimo primero) y iv) horarios de atención al público (artículos décimo segundo y décimo tercero). De manera que se procede a estudiar si estas medidas resultan legales o ilegales, o si su estudio no corresponde al medio de control de la referencia.

### **3.5. De las medidas adoptadas en ejercicio de facultades de policía**

Como se explicó en precedencia, el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el 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 y los decretos legislativos que desarrollen dicha declaratoria.

Al respecto, el Consejo de Estado en reciente pronunciamiento se refirió a los asuntos susceptibles de control inmediato de legalidad como sigue:

*"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"<sup>4</sup>.*

De esta forma, tal como se mencionó en el auto que avocó conocimiento del asunto de la referencia, para que resulte procedente el estudio de un tema regulado mediante decreto por una administración municipal, debe reunirse como requisitos: 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>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala Especial de Decisión N.º 19. Auto de 20 de mayo de 2020. Exp. 11001-03-15-000-202001958-00 C. P. WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ.

Para el caso concreto, como fue enunciado atrás, la Declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica tuvo lugar a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, de tal manera que, en principio, a partir de allí, se tendría en cuenta la conexidad de las medidas locales con el referido estado de excepción. Sin embargo, el Máximo Tribunal de lo Contencioso Administrativo limitó esta conexidad, no solo al hecho de mencionar en los distintos decretos el Decreto 417, sino que resulta menester revisar que, 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<sup>5</sup>.

En este sentido, revisado lo dispuesto en los artículos primero al tercero, décimo cuarto a décimo séptimo, éstos contienen órdenes tendientes a adoptar medidas para evitar la masificación del contagio del coronavirus COVID – 19, y para mantener el orden público, a través del aislamiento preventivo obligatorio y la imposición de ley seca. Empero, estas medidas no fueron expedidas en desarrollo de algún decreto legislativo, toda vez que, más allá de citar el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, realmente el sustento devino de la aplicación de las facultades otorgadas a los alcaldes municipales por medio de las leyes 1551 de 2012<sup>6</sup>, 1801 de 2016<sup>7</sup> y del Decreto 457 de 22 de marzo de 2020<sup>8</sup> que fue expedido por el presidente de la República, pero con sustento en normas ordinarias y no en los decretos legislativos proferidos para regular la emergencia económica, social y ecológica.

Lo anterior implica que la Sala deberá relevarse del estudio de las medidas adoptadas en los citados artículos y, de esta manera, declarar improcedente su control inmediato de legalidad.

### **3.6. De la Urgencia Manifiesta declarada en el caso concreto**

Conforme a las previsiones del artículo 23 de la ley 80 de 1993<sup>9</sup>, la

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Auto del 29 de abril de 2020. Exp. 2020-01014. Consejera Ponente Stella Jeannette Carvajal Basto.

<sup>6</sup> Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios

<sup>7</sup> Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

<sup>8</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>9</sup> Por el cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública,

selección objetiva se erige como uno de los principios que rige los procesos de contratación estatal; así mismo, el artículo 5 de la ley 1150 de 2007<sup>10</sup>, consagra que es objetiva "(...) *la selección en la cual la escogencia se haga al ofrecimiento más favorable a la entidad y a los fines que ella busca, sin tener en consideración factores de afecto o de interés y, en general, cualquier clase de motivación subjetiva.*"

Armonizado con lo expuesto, el artículo 2 de la ley 1150 de 2007, prescribe que la modalidad de selección de licitación pública, será **por regla general** la aplicable para la escogencia de los contratistas (numeral 1); con todo, el precepto citado prevé la procedencia excepcional de la modalidad de selección de contratación directa, entre otros, en los eventos de Urgencia Manifiesta.

Al respecto, el artículo 42 de la ley 80 de 1993, consagra la urgencia manifiesta en los siguientes términos:

*"ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. **Existe urgencia manifiesta cuando** la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando **se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción**; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección ~~o concurso~~<sup>11</sup>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.<sup>12</sup>*

Nótese como la norma en comento precisa que puede acudirse a la urgencia manifiesta "(...) *cuando se presenten situaciones relacionadas con el estado de excepción*".

---

<sup>10</sup> "Por medio de la cual se introducen medidas para la eficacia y la transparencia en la ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos públicos"

<sup>11</sup> La expresión "concurso" fue derogada por la Ley 1150 de 2007, artículo 32.

<sup>12</sup> Parágrafo declarado condicionalmente exequible en la Sentencia C-772-98 "... bajo el entendimiento de que los traslados presupuestales internos a que se refiere dicha norma, se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto."

El Consejo de Estado ha señalado que la urgencia manifiesta, se justifica en “ (...) **la necesidad inmediata** de continuar prestando el servicio, suministrando el bien o ejecutando la obra o **conjurar las situaciones excepcionales que afectan al conglomerado social**, lo que **impide acudir al procedimiento de selección de licitación pública** en tanto este medio de escogencia de contratista supone la disposición de un período más prolongado de tiempo que eventualmente **pondría en riesgo el interés público que se pretende proteger con la declaratoria de urgencia manifiesta** y la consecuencial celebración del correspondiente contrato.”<sup>13</sup>

A partir de lo anterior, la Jurisprudencia contenciosa ha sustentado la figura de la urgencia manifiesta en los siguientes principios: (i) *el principio de necesidad*, en tanto debe existir un hecho que amenace el interés público y que justifique la adopción **inmediata** de medidas; (ii) *el principio de economía*, en el entendido que se pretermite la regla general de licitación pública y se celebren contratos por vía de contratación directa para garantizar la continuidad del servicio y (iii) *el principio de legalidad*, que implica que la declaratoria procede exclusivamente por las causas previstas en la ley<sup>14</sup>.

Ahora bien, el Consejo de Estado ha señalado como requisitos formales de la urgencia manifiesta, los siguientes<sup>15</sup>:

**(i) Su declaratoria debe darse mediante acto administrativo motivado:** Al respecto, cabe señalar que el acto debe “(...) *motivarse con razones ciertas y convincentes que permitan verificar la verdadera necesidad de la Administración de recurrir a este mecanismo de contratación*”<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sub Sección A, sentencia de 16 de julio de 2015, expediente 760012331000200204055-01 C.P. Hernán Andrade Rincón (E).

<sup>14</sup> Op cit. 8

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sub Sección C, Sentencia de 7 de febrero de 2011, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

<sup>16</sup> Op. cit, Pág. 23.



**(ii) En la motivación, debe hacerse referencia específica a cada uno de los contratos que se vayan a celebrar:** Así, el Máximo Tribunal de esta Jurisdicción precisó que dentro de la motivación debe señalarse de manera clara la causa y finalidad de cada uno de los contratos que se van a celebrar con fundamento en los motivos que dieron lugar a la declaratoria de urgencia manifiesta<sup>17</sup>. sobre el particular, ilustró<sup>18</sup>:

**"(...) Así las cosas, la administración pública está limitada a celebrar los contratos que prescriba en el acto de declaración de urgencia manifiesta, siendo imposible, por lo mismo, que posteriormente a dicha declaración se incluyan nuevos contratos por idénticos motivos de urgencia; de esta manera, se establece control sobre el ejercicio de la contratación directa que tiene carácter excepcional.**

*(...) De otro lado, habiendo sido declarada la urgencia manifiesta sin que con base en ella se hubieran celebrado los contratos necesarios, se debe examinar la situación posteriormente para verificar si en verdad la urgencia subsiste y es imposible esperar el término que se emplea en una licitación o concurso públicos, conforme lo establece el artículo 30 de la ley 80 de 1993. En tal evento la administración debe proceder de nuevo a declarar la urgencia, exponiendo los motivos en que se fundamenta y señalando todos los contratos que se deben celebrar. (Resalta la Sala)*

Exigencia que, a juicio de la Sala, concuerda con el carácter excepcional de la urgencia manifiesta, que necesariamente impone a la administración municipal restricciones en su uso. Sobre este punto, cabe reiterar que de manera alguna, la urgencia manifiesta - que se rige bajo los principios de legalidad y necesidad- puede convertirse en un instrumento de aplicación general o discrecional, y en ese orden de ideas "(...) *la contratación por la vía de urgencia no puede ser una contratación abusiva, contraria a los principios de la contratación estatal, es decir, se debe garantizar la transparencia, la selección objetiva, la debida ejecución del contrato y el cumplimiento de las finalidades del mismo, esto es, prestar un buen servicio público a los administrados.*"<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup>Ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sub Sección C, Sentencia de 7 de febrero de 2011, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa; Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil Concepto de 4 de marzo de 1994, expediente 587 C.P. Humberto Mora Osejo; Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 667 de 24 de marzo de 1995, C.P. Luis Osorio Isaza.

<sup>18</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 667 de 24 de marzo de 1995, C.P. Luis Osorio Isaza.

<sup>19</sup> Subsección C, Sección Tercera del Consejo de Estado, 7 de febrero de 2011, expediente: 34425, C.P. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

**(iii) Tiene un régimen jurídico especial:** Dado que el legislador permite que “(...), cuando las circunstancias impiden la suscripción del contrato, se podrá incluso prescindir del acuerdo acerca de la remuneración del contratista, la cual podrá acordarse con posterioridad al inicio de la ejecución del contrato o en la liquidación del mismo”<sup>20</sup>

**(vi) El acto de declaratoria de urgencia manifiesta, los contratos celebrados en desarrollo de dicha declaratoria, son objeto de control fiscal.** Lo anterior, de acuerdo a las prescripciones del artículo 43 de la ley 80 de 1993.

Finalmente, en pronunciamiento reciente, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, precisó una serie de elementos propios de los estados de urgencia manifiesta dentro de las cuales, además de las enunciadas previamente como requisitos, se encuentran las siguientes<sup>21</sup>:

*(i) es una **excepción** a los procedimientos que como regla general rigen para la selección de los contratistas del Estado;*

*(ii) **aplica solo cuando debe garantizarse la continuidad del servicio o conjurarse situaciones de calamidad pública**, y con las reglas generales se hacen imposibles tales propósitos; (...)*

*(iv) **con la excepción de las reglas atinentes a su formación, los contratos que se suscriban deben reunir los requisitos establecidos en el Estatuto General de Contratación**, puesto que la figura de la urgencia manifiesta no prevé alteración alguna a tales requisitos;*

**(v) el mal uso de la figura es causal de mala conducta.**

Conforme se mencionó en los antecedentes y en el marco normativo aplicable al caso, procede la Sala Plena a abordar el estudio de legalidad de los artículos cuarto a décimo del Decreto 043 de 24 de marzo de 2020, esto es, aquellos que regularon la declaratoria de urgencia manifiesta, en los siguientes términos:

**3.6.1. Requisitos de forma (Conexidad formal):** El Decreto 043 de 24 de marzo de 2020, fue expedido por el alcalde del Municipio de

---

<sup>20</sup> Op. cit. Pág. 23.

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 2018-00219-00 (C), de 19 de febrero de 2019. C.P. Germán Alberto Bula Escobar.

Cómbita, quien se encuentra facultado para expedir actos administrativos relacionados con la ejecución de sus funciones, conforme lo prevé el artículo 93<sup>22</sup> de la ley 136 de 1993 y para celebrar contratos estatales a nivel municipal, de acuerdo a lo consagrado en el artículo 11 de la ley 80 de 1993<sup>23</sup>.

### **3.6.2. Requisitos materiales (Conexidad material)**

3.6.2.1. Con base en el marco normativo citado en precedencia, y teniendo en cuenta que el decreto expedido por el Alcalde Municipal de Cómbita, objeto de control de legalidad, se refiere en parte a la declaratoria de urgencia manifiesta, considera la Sala que se debe abarcar el estudio de conexidad material de manera inicial, a partir de la normatividad que regula el aludido instrumento contractual y que fue citada como sustento legal del mencionado decreto.

En ese orden de ideas, inicialmente se rememora que uno de los requisitos formales de la urgencia manifiesta se contrae a la referencia específica de cada uno de los contratos que se celebrarán en desarrollo de esta modalidad, y que debe estar plasmada dentro del acto administrativo que dispone su declaratoria.

Sobre este punto, aun cuando la postura jurisprudencial antes citada refiere a la exigencia de una definición clara de los contratos a celebrar, considera la Sala, a partir de los parámetros fijados en los decretos legislativos 417 y 440 de 2020, que este requisito debe apuntar a justificar la necesidad de adquirir los bienes y servicios para prevenir, mitigar y superar la pandemia COVID 19, por ser el elemento fáctico que motivó la

---

<sup>22</sup> **ARTÍCULO 93. ACTOS DEL ALCALDE.** *El alcalde para la debida ejecución de los acuerdos y para las funciones que le son propias, dictará decretos, resoluciones y las órdenes necesarias."*

<sup>23</sup> Así lo prevé el artículo 11 de la Ley 80 de 1993, el cual dispone la competencia para dirigir licitaciones y para **celebrar contratos estatales**. Concretamente, indicó que "A nivel territorial, los gobernadores de los departamentos, los alcaldes municipales y de los distritos capital y especiales, los contralores departamentales, distritales y municipales, y los representantes legales de las regiones, las provincias, las áreas metropolitanas, los territorios indígenas y las asociaciones de municipios, en los términos y condiciones de las normas legales que regulen la organización y el funcionamiento de dichas entidades."

declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica.

Esto conlleva a sostener, igualmente, que no resultará suficiente la simple enunciación o motivación normativa para encontrar ajustado a derecho el decreto de declaratoria de urgencia manifiesta, habida cuenta que es pertinente que en la motivación o en la parte resolutive del decreto objeto de control de legalidad, se indique o por lo menos se logre identificar el tipo contractual al cual se acudiría para adquirir los bienes y servicios requeridos.

Descendiendo al análisis material del decreto 043 de 24 de marzo de 2020, se observa que en su parte motiva, ni en su parte resolutive se efectuó algún tipo de enunciación respecto de los bienes y servicios a contratar; no obstante, verificadas las actas del Consejo Municipal Gestión de Riesgos de Desastres, en el Acta No. 7 de 21 de marzo de 2020 se trató el tema por intervención de la Secretaria de Gobierno del Municipio de Cómbita, donde adicionalmente se puso en conocimiento de los asistentes el proyecto de decreto en el que se efectuaría la declaratoria de la figura contractual (archivo denominado Acta Gestión de Riesgo No. 7, E.D.).

En dicha ocasión, varios intervinientes pusieron de presente necesidades, en especial, lo referido a elementos de bioseguridad y mercados para las personas más necesitadas y allí se aprobó por la declaratoria de urgencia manifiesta para la adquisición de dichos bienes.

Precisamente la motivación del acto debe demostrar la urgente necesidad de adquirir los bienes, que implique la imposibilidad de hacerlo a través de los procedimientos ordinarios de contratación, y en esa medida, la condición no puede ser simplemente posible o eventual.

En el *sub lite* es claro que en la parte motiva del Decreto 043 de 24 de marzo de 2020 se explicó las razones que conllevaron a declarar la urgencia manifiesta, esto es, para atender las contingencias derivadas de la actual situación de pandemia por el coronavirus COVID-19, y a pesar que no se especificó los contratos que se celebrarían, ni los bienes y

servicios a adquirir, lo cierto es que el Consejo de Gestión Riesgo de Desastres del Municipio de Cóbbita, al cual asistieron el Alcalde Municipal, la Inspectora de Policía, la Secretaria de Gobierno, el Gerente de la E.S.E., una representante de la autoridad ambiental, el Personero Municipal, el Secretario de Infraestructura y Servicios Públicos, el Comandante de la Estación de Policía, el Presidente del Concejo Municipal y el Secretario de Planeación y Gestión Territorial, establecieron las necesidades que podrían llegar a suplirse a través de contratos por vía de la figura que acá se estudia.

Así, se colige que la entidad territorial tenía mediana claridad, al momento de expedición del decreto 043, de los riesgos actuales, reales o urgentes que serían mitigados o contenidos con la adquisición de bienes y/o servicios por vía de la contratación directa, y por tanto se cumple con la conexidad requerida entre la causa de la declaratoria de la Emergencia Económica, Social y Ecológica (sustento de la urgencia manifiesta) y las razones para declarar la urgencia manifiesta.

En todo caso, debe precisarse que los procesos de contratación que se adelanten con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta que se decreta en el acto administrativo bajo examen, sólo se pueden circunscribir al suministro de mercados destinados a la comunidad necesitada del municipio, y a la compra de elementos y bienes cuya finalidad consista en evitar la propagación del contagio del coronavirus Covid 19, tal como quedó anunciado en el acta No. 7 del Consejo de Gestión Riesgo de Desastres de 21 de marzo de 2020.

Además de las razones expuestas, al ser la declaratoria de la urgencia manifiesta la justificación de los contratos a celebrarse con fundamento en su declaración, jurídicamente no es posible fijarle un lapso de vigencia a la misma. Por esa razón se declarará la nulidad del aparte del inciso primero del artículo cuarto del Decreto 043 de 2020 que le fija un término de vigencia a la declaratoria de la urgencia manifiesta.

### **3.6.3. Prórroga de la urgencia manifiesta**

Ahora, el Decreto incluyó en su parte resolutive, dentro de la misma temática de la urgencia manifiesta otros aspectos sobre los cuales, considera la Sala, deben efectuarse las siguientes precisiones:

El artículo cuarto del Decreto 043 introdujo un párrafo, en el cual se dispuso que *“La presente declaratoria será prorrogable por el tiempo que sea indispensable para conjurar la emergencia sanitaria y económica decretada por el Gobierno Nacional, acogiéndose en todo caso a los tiempos determinados por las autoridades del nivel central.”*

Lo primero que debe recordarse es que la figura de la urgencia manifiesta atiene exclusivamente al tema contractual, de manera que su declaratoria y los contratos que se deriven de ella deben encontrarse acorde con la normatividad sobre la materia.

De esta manera debe recordarse que las prórrogas automáticas en los contratos estatales están proscritas en el ordenamiento jurídico colombiano, precisamente porque estos contratos tienen como fin conjurar alguna necesidad, cuya evolución debe estar en constante evaluación para verificar si se requiere de nuevos contratos o de prórrogas hasta solventarla.

En este orden de ideas, la urgencia manifiesta en mayor medida comporta un control estricto de la satisfacción de las necesidades que la originan y cuya premura impide que se adelante uno de los procedimientos ordinarios de contratación.

Tal como lo señaló la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia de 7 de febrero de 2011, expediente 11001-03-26-000-2007-00055-00(34425), con ponencia del Consejero Doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa “la administración pública está limitada a celebrar los contratos que prescriba en el acto de declaración de urgencia manifiesta, siendo imposible, por lo mismo, que posteriormente a dicha declaración se incluyan nuevos contratos por idénticos motivos de urgencia; de esta

manera, se establece control sobre el ejercicio de la contratación directa que tiene carácter excepcional”.

Lo anterior implica que, si con base en la urgencia manifiesta no se celebran los contratos anunciados como necesarios o imperativos, deberá verificarse si la urgencia subsiste y, consecuentemente, proceder de nuevo a declararla, sin que resulte posible su prórroga automática.

Se colige entonces que el párrafo del artículo cuarto del Decreto 043 de 24 de marzo de 2020 desconoció la normativa que regula la urgencia manifiesta y, por consiguiente, se declarará su ilegalidad.

Aunado a lo expuesto, la Sala precisa que se encuentran satisfechos los demás requisitos para la declaratoria de urgencia manifiesta fijados por la normatividad y jurisprudencia aplicables al *sub lite*, toda vez que, de una parte, el decreto se encuentra debidamente motivado, y por otro lado, dispone en su artículo octavo la remisión de los contratos celebrados en desarrollo de la declaratoria de la urgencia manifiesta y de los antecedentes contractuales a la Contraloría Departamental de Boyacá para el ejercicio del control fiscal previsto en el artículo 43 de la ley 80 de 1993.

Con todo, debe precisarse que los contratos que celebre la administración municipal para adquirir los bienes y servicios taxativamente señalados en el acta No. 7 del Consejo de Gestión Riesgo de Desastres de 21 de marzo de 2020, deben atender las reglas propias de la contratación estatal aplicables para los procesos de contratación directa – v.g. las formalidades y la supervisión de los contratos-, y, además, las disposiciones contenidas en el Decreto Nacional 440 de 2020.

Así las cosas, las gestiones y coordinaciones por parte de la administración municipal y del personal de apoyo, las contrataciones, los traslados presupuestales y la supervisión de los contratos que se celebren con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta **únicamente podrán recaer sobre contratos que se celebren para la adquisición de los bienes y servicios taxativamente señalados en el acta No. 7**

**del Consejo de Gestión Riesgo de Desastres de 21 de marzo de 2020, donde se aprobó la declaratoria de urgencia manifiesta y que tienen relación directa con los fines de la declaratoria de la emergencia económica, social y ecológica,** esto es, (i) Mercados con productos de la canasta básica familiar para la población del Municipio de Cóbbita; y (ii) Elementos de aseo personal y de hogar, elementos de protección personal, industrial y laboral dentro del marco de la declaratoria de Estado de Emergencia.

### **3.7. De las medidas administrativas y de manejo de personal**

De otra parte, en los artículos décimo primero a décimo cuarto del Decreto 043 de 24 de marzo de 2020 se ordenó i) la suspensión de los términos procesales de los procesos que se adelantan en la Comisaría de Familia y en la Inspección de Policía de Cóbbita, ii) la prestación del servicio en la Comisaría de Familia de manera virtual e ininterrumpida, iii) la atención en la Inspección de Policía de forma virtual y en especial para casos urgentes, y iv) la coordinación entre empleados y trabajadores del Municipio de Cóbbita para la atención y apoyo a la población para prevenir y contener el contagio del Coronavirus COVID-19.

Sobre este tema, dirá la Sala que frente a la competencia para proferir medidas administrativas que atienden directamente a la atención al público, en la parte considerativa del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 se anotó que *"con el propósito de limitar las posibilidades de propagación del nuevo virus Covid 19 y de proteger la salud del público en general y de los servidores públicos que los atienden, se hace necesario expedir normas de orden legal **que flexibilicen la obligación de atención personalizada al usuario y se permita incluso la suspensión de términos legales en las actuaciones administrativas y jurisdiccionales.**"* (se resalta).



**En desarrollo de este propósito, el Ministerio de Justicia y del Derecho expidió el Decreto No. 460 de 22 de marzo de 2020<sup>24</sup>, esto es, previo al acto bajo estudio, en el cual dispuso lo siguiente:**

**Artículo 1.** *Prestación ininterrumpida del servicio en las comisarías de familia. A partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica los alcaldes distritales y municipales deberán garantizar la atención a las y los usuarios y el cumplimiento efectivo de las funciones administrativas y jurisdiccionales a cargo de las comisarías de familia, frente a la protección en casos de violencias en el contexto familiar y la adopción de medidas de urgencia para la protección integral de niñas, niños y adolescentes, adoptando medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio de coronavirus COVID-19.*

*Para el efecto deberán: (...)*

*g. Coordinar el uso de trabajo remoto, teletrabajo y otras herramientas de trabajo virtual, sin perjuicio de la prestación de servicios personalizados cuando ello sea necesario, por la gravedad de la situación.*

*h. Adoptar turnos y horarios flexibles de labor que reduzcan la concentración de trabajadores y usuarios en la comisaría de familia, sin que ello afecte la prestación del servicio, y atendiendo las circunstancias particulares de las mujeres cabeza de hogar. Se debe dar a conocer esta información a las y los usuarios por los distintos medios de comunicación a su alcance. (...)*

**Artículo 2.** *Realización de audiencias de conciliación extrajudicial en derecho aquellos eventos en que no se cuente con medios tecnológicos para realizar audiencias, a partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas de la Emergencia Económica, Social y Ecológica, los alcaldes municipales y distritales podrán suspender la función de conciliación extrajudicial en derecho.*

*En ningún caso se podrá suspender la función de conciliación extrajudicial en derecho en asuntos de custodia, visitas y alimentos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores. En estos casos las audiencias deberán realizarse de forma virtual, salvo que las partes carezcan de acceso a la tecnología que así lo permita, evento en el cual se deberá adelantar de manera presencial, adoptando las acciones necesarias para garantizar que en el desarrollo de la diligencia se cumplan las medidas de aislamiento, protección e higiene.*

**Parágrafo.** *A partir de la fecha y hasta tanto se superen las causas que dieron lugar a la Emergencia Económica, Social y Ecológica, y con miras a privilegiar el principio de interés superior de niños, niñas y adolescentes, los procuradores judiciales de familia estarán facultados para fijar, mediante resolución motivada, obligaciones provisionales de partes*

---

<sup>24</sup> "Por el cual se dictan medidas para garantizar la prestación del servicio a cargo de la comisarías de familia, dentro del Estado del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica"

*respecto a custodia, alimentos y visitas cuando fracase el intento conciliatorio.*

**Se observa entonces que en la parte motiva del Decreto 043 fueron citados los Decretos 417 y 460 expedidos por el Gobierno Nacional en el marco de la emergencia sanitaria, ambiental y social, de manera que, ante la diversidad en las decisiones adoptadas en el decreto bajo análisis, se revisará cada uno de los artículos en aras de determinar si las medidas allí impuestas desarrollan decretos legislativos y si se ajustan a éstos.**

**3.7.1. ARTICULO DÉCIMO PRIMERO:** *SUSPENDER los términos de los procesos que se adelantan en la Comisaría de Familia y en la Inspección de Policía de Cóbbita, especialmente los relacionados con la aplicación de la Ley 1801 de 2016. La suspensión tiene como objetivo evitar aglomeraciones de público en audiencias, de manera que se limiten al máximo las posibilidades de contagio por COVID19.*

Es claro que la medida no podía declararse con fundamento únicamente en los lineamientos generales del **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**, sino que debía tener origen en el desarrollo de uno los decretos con fuerza de ley expedidos a partir de la Declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Sanitaria y Ambiental, que, según la entidad, atiende al **Decreto 460 de 22 de marzo de 2020**.

Adicionalmente, en el artículo que se analiza se dispuso la suspensión de términos de los procesos adelantados en la Comisaría de Familia, sin efectuar una distinción entre cuáles podían ser susceptibles de suspensión, y cuáles no, a la vez que no justificó las razones de la suspensión, desconociendo de esta forma lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 460 de 22 de marzo de 2020, habida consideración que i) debía justificarse la suspensión de conciliaciones por la limitación de acceso a la tecnología, lo cual no hizo, **y ii) no podía, bajo ninguna circunstancia suspender la función de conciliación extrajudicial en derecho en asuntos de custodia, visitas y alimentos de niños, niñas,**

**adolescentes y adultos mayores, y al haber suspendido todos los procesos, sin distinción, incluyó este tipo de conciliaciones, lo que, a todas luces, comporta una vulneración a la ley.**

**3.7.2. ARTÍCULO DÉCIMO SEGUNDO:** *ORDENAR la prestación ininterrumpida del servicio de Comisaría de Familia, en los términos a los que se refiere el Decreto No. 460 del 22 de marzo de 2020 emitido por el Ministerio de Justicia y del Derecho. En todo caso esta dependencia deberá adoptar medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio del COVID-19.*

**PARÁGRAFO:** *La atención en la comisaría de Familia se realizará de manera virtual a través del correo [comisariadefamilia@combita-boyaca.gov.co](mailto:comisariadefamilia@combita-boyaca.gov.co), y vía celular al número 3103864988, sin perjuicio de la prestación de servicios personalizados cuando ello sea necesario, por la gravedad de la situación.*

Este artículo y su parágrafo claramente tienen origen en el Decreto 460 de 22 de marzo de 2020, al cual se hizo alusión, toda vez que allí se determinó la prestación ininterrumpida del servicio en las comisarías de familia y se previó el uso de horarios flexibles, así como atención virtual, luego se cumple con el requisito de conexidad.

En cuanto a la legalidad de la medida, es claro que no se restringe al usuario el acceso a esta dependencia, sino que se fijan canales y mecanismos alternos para que pueda recibir el servicio de manera no presencial, lo que implica, además, la salvaguarda de la integridad de los usuarios, a quienes se les debe ofrecer la garantía del distanciamiento social en la medida de lo posible, sin desconocer su debido proceso, tal como ocurre en el *sub lite*. Así, las medidas se ajustan a derecho. Aquí, estima la Sala que se disponga exhortar al alcalde para que reglamente el artículo 1 del decreto 460 de 2020 a fin de facilitar su aplicación.

**3.7.3. ARTÍCULO DÉCIMO TERCERO:** *ORDENAR la prestación del servicio de Inspección de Policía, en relación a Actos Urgentes que deban*

ser atendidos. **En todo caso esta dependencia deberá adoptar medidas orientadas a contrarrestar el riesgo de contagio del COVID-19.**

**PARÁGRAFO:** La atención en la comisaría de Familia se realizará de manera virtual a través del correo [inspeccion@combita-boyaca.gov.co](mailto:inspeccion@combita-boyaca.gov.co), y vía celular al número 3105303793, sin perjuicio de la prestación de servicios personalizados cuando ello sea necesario, por la gravedad de la situación.

Revisada la motivación del acto bajo examen, no se observa que esta determinación se hubiera adoptado en desarrollo de alguno de los decretos legislativos, en tanto, como ya se precisó, el Decreto 460 únicamente reguló el tema de la prestación del servicio en las comisarías de familia, y el Decreto 491 aún no había sido expedido para el 24 de marzo de 2020.

Se colige entonces que esta medida tuvo origen exclusivamente en las facultades que las **Leyes 1551 de 2012 y 1801 de 2016** le asignan a los alcaldes para preservar el orden público, y, por consiguiente, al no estar acreditado el requisito de conexidad, resulta improcedente el estudio de legalidad del artículo décimo tercero.

Sin embargo, debe aclararse que en el párrafo la entidad territorial incurrió en un yerro al incluir la frase “la atención en la comisaría de familia” cuando el artículo se refiere a la inspección de policía, yerro que por sí solo no afecta la validez de la disposición.

**3.7.4. ARTÍCULO DÉCIMO CUARTO: ORDENAR** a todos los empleados y trabajadores de la Administración Municipal se sirvan coordinar la atención y apoyo a la población para prevenir y contener el contagio del Coronavirus COVID-19, la cual es objeto de la declaratoria de la presente urgencia manifiesta.

**PARÁGRAFO: Para dar cumplimiento a lo aquí ordenado, expídase desde la Secretaría de Gobierno, en su calidad de encargada de Talento Humano, las directrices necesarias para la prestación del servicio público de la Alcaldía del Municipio de Cóbbita.**

Lo primero que debe aclararse es que en la redacción del artículo se incurre en una imprecisión al señalar que se trata de una urgencia manifiesta, confundiéndola, al parecer, con las medidas necesarias para contener el contagio del COVID – 19, lo cual, por tratarse de un yerro de forma, no implica per sé la vulneración a la normatividad que regula el tema.

De esta forma, se verifica que allí no se imparten órdenes específicas sobre la manera en que se prestará la atención al público, esto es, horario, aforo, etc., lo cual implica que no se está adoptando una medida especial, sino que se trata del enunciado de lineamientos que pueden ser desarrollados más adelante, a través de otros actos administrativos, tal como lo ha explicado el Consejo de Estado en reciente pronunciamiento<sup>25</sup>, donde señaló:

*Ahora bien, las resoluciones, circulares o instrucciones que expide la administración para dar a conocer el pensamiento o política del Gobierno Nacional, sobre determinada materia, tienen por objeto ilustrar tanto a los funcionarios públicos como a los administrados sobre una determinada gestión. Estas instrucciones, contienen un conjunto de reglas de carácter interno, emanadas del superior, expedidas en ejercicio de sus atribuciones legales y destinadas a los funcionarios de la administración para que ajusten determinada actividad a lo que en ellas se establece. Por lo tanto, la administración en ejercicio de su función crea interpretaciones o pareceres que se convierten en reglas, que vinculan a los particulares ante la administración, como en el caso materia de estudio, la atención al público vía Web o plataformas virtuales.*

*Dicho esto, mediante tales resoluciones, instrucciones o circulares de servicio, la administración toma decisiones que afectan a los administrados en sus derechos sustantivos o procedimentales, esas decisiones, que obligatoriamente deben aplicar los servidores públicos, usuarios y público en general, constituyen verdaderos actos administrativos que no pueden ser excluidos de control de legalidad.*

---

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sala Plena, Sala Quinta Especial de Decisión. Auto de 16 de junio de 2020, Exp. 11001-03-15-000-2020-02505-00(CA). C.P. Milton Chavez García.

Así entonces, no se verifica la adopción de una medida, más allá de instar a los empleados y trabajadores a brindar apoyo a la comunidad para impedir el contagio del COVID -19, de manera que, a juicio de la Sala, no se desarrolla un decreto legislativo, y en ese orden de ideas, resulta improcedente el estudio de legalidad.

**3.7.5.** Finalmente, en cuanto al artículo "DÉCIMO SEGUNDO" que realmente correspondería al artículo décimo séptimo del Decreto municipal objeto de control, se observa que se supedita a señalar la vigencia de este con efectos a partir de su expedición y publicación (24 de marzo de 2020), lo cual es totalmente acertado y jurídicamente viable, puesto que surge con ocasión de la emisión del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020; no obstante, debe solicitarse a la Administración del Municipio que en próximas oportunidades se limite a señalar que rige a partir de su publicación, puesto que es allí cuando surte efectos legales y no desde su expedición. Aun así, al haber sido, en esta ocasión, expedido y publicado el mismo día, se considera que los yerros advertidos no son de suficiente entidad para declarar la ilegalidad del artículo.

A manera de corolario, y teniendo en cuenta la diversidad de medidas adoptadas por el Decreto 043 de 24 de marzo, a través del siguiente cuadro se sintetizan las decisiones que se impondrán en esta providencia.

Artículo	Decreto que desarrolla	Decisión
PRIMERO A TERCERO	Ninguno	Improcedente
CUARTO A DÉCIMO	Decreto 440 de 20 de marzo de 2020	Declara legalidad condicionada a que la celebración de los contratos bajo la figura de la urgencia manifiesta, únicamente podrán recaer sobre los bienes descritos en el

		acta No. 7 del Consejo de Gestión Riesgo de Desastres de 21 de marzo de 2020. <b>Se declarará la ilegalidad de las expresiones “del 24 de marzo hasta el 23 de abril de 2020” y del párrafo del artículo cuarto.</b>
DÉCIMO PRIMERO	Decreto 460 de 22 de marzo de 2020	Se declara ilegal
DÉCIMO SEGUNDO	<b>Decreto 460 de 22 de marzo de 2020</b>	Se declara legal y se exhorta
DÉCIMO TERCERO	Ninguno	Improcedente
DÉCIMO CUARTO	Ninguno	Improcedente
DÉCIMO QUINTO Y DÉCIMO SEXTO	Ninguno	Improcedente
DÉCIMO SEGUNDO (QUE REALMENTE ES DÉCIMO SÉPTIMO)	Ninguno	Improcedente

#### IV. DECISIÓN

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

#### FALLA

**Primero. - Declarar improcedente el control de legalidad frente a los artículos primero a tercero, décimo tercero a décimo séptimo** (que

se tiene como otro décimo segundo) **del Decreto 043 de 24 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Cóbbita, por las razones expuestas.**

**Segundo.- Declarar la ilegalidad** de las expresiones “**desde el 24 de marzo hasta el 23 de abril de 2020**” y del **parágrafo del artículo cuarto** y el **artículo décimo primero** del Decreto 043 de 24 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Cóbbita, por las razones expuestas.

**Tercero.- Declarar la legalidad** de los **artículos cuarto**, con la salvedad de lo declarado ilegal en el artículo segundo, **a décimo** de Decreto 043 de 24 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del Municipio de Cóbbita por las razones expuestas, condicionada tal legalidad a que los contratos a celebrarse recaigan exclusivamente sobre los bienes descritos en el acta No. 7 del Consejo de Gestión Riesgo de Desastres de 21 de marzo de 2020.

**Cuarto. -** Declarar la legalidad del artículo décimo segundo del decreto 043 de 24 de marzo de 2020, expedido por el alcalde del municipio de Cóbbita.

**EXHORTAR** al alcalde de Cóbbita a que desarrolle lo relacionado con el cumplimiento de los parámetros de aplicación del decreto legislativo 460 de 2020, artículo primero.

**Quinto.-** En firme esta providencia, remítase copia a la Alcaldía del Municipio de Cóbbita, a la Contraloría General del Departamento de Boyacá, y luego, archívese el expediente dejando las constancias de rigor.

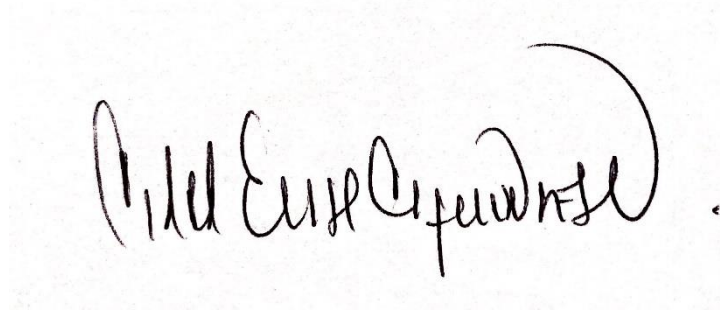
La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala Plena en sesión de la fecha.

**Notifíquese y Cúmplase,**





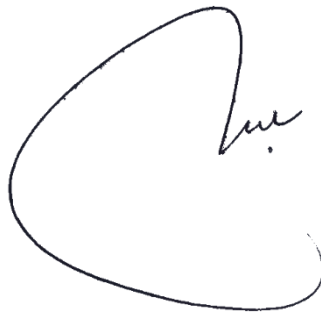
**FÉLIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS**  
Magistrado



**CLARA ELISA CIFUENTES ORTÍZ**  
Magistrado



**ÓSCAR ALFONSO GRANADOS NARANJO**  
Magistrado



**JOSÉ ASCENCIÓN FERNÁNDEZ OSORIO**  
Magistrado

Ausente con Permiso  
**FABIO IVÁN AFANADOR GARCÍA**  
Magistrado



**LUIS ERNESTO ARCINIEGAS TRIANA**  
Magistrado

Hoja de firmas

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD –

Decreto 043 de 24 de marzo de 2020-  
expedido por el Alcalde del Municipio de

Cómbita

RADICACION: 15001233300020200018200