

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 28 de 27 de marzo de 2020-
expedido por el alcalde del Municipio de
Tópaga**

RADICACION: 15001233300020200051200

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*”¹.

¹<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 Superior².

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

² 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 28 de 27 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Tópaga.

Memora la Sala que el estudio de control inmediato de legalidad recae sobre el decreto 28 de 27 de marzo de 2020, *"Por el cual se declara la calamidad pública y se dictan otras disposiciones con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en Tópaga Boyacá"*

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

i) De orden constitucional: Artículos 2, 209

ii) De orden legal:

- Ley 80 de 1993, artículo 42
- Ley 715 de 2001
- Ley 1523 de 2012, artículos 1, 2, 4, 14, 57, 61, 66

iii) Decretos y resoluciones de orden nacional:

- Decreto 780 de 2016
- 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.
- Decreto 440 de 20 de marzo de 2020
- Decreto 457 de 22 de marzo de 2020
- Decreto 458 de 22 de marzo de 2020
- Decreto 461 de 22 de marzo de 2020

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

"ARTÍCULO 1: *Decretar la situación de Calamidad Pública en el Municipio de Tópaga – Boyacá, en desarrollo de lo preceptuado en la ley 1523 de 2012 y con base en el concepto favorable emitido en acta No. 004 de la reunión del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo y desastre efectuada de manera extraordinaria el día 25 de marzo de 2020, la cual hace parte integral del presente Decreto.*

ARTÍCULO 2: *La Calamidad Pública decretada en el artículo primero tiene como vigencia hasta que cese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Gobierno Nacional, con ocasión de lo expresado en la parte motiva del presente Decreto.*

PARÁGRAFO 1: *La Calamidad Pública decretada en el artículo primero tiene como vigencia hasta que cese el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado por el Gobierno Nacional, con ocasión de lo expresado en la parte motiva del presente Decreto.*

ARTÍCULO 3: *Ordenar a la Secretaría de Planeación Municipal de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 1523 de 2020, la elaboración del plan de acción específico para la respuesta y recuperación de la calamidad pública, el cual será sometido a aprobación en reunión del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo, el cual avalará las acciones concretas a ejecutar y la indicación de cuáles de estas acciones requieren efectuar contratos con base en régimen especial de contratación por calamidad pública y urgencia manifiesta por tener las características de (irresistible, previsible e inmediato) y cuales revistan atención pero no inmediata a través de los medios de contratación establecidos en el estatuto orgánico de la contratación pública, de conformidad con las disposiciones efectuadas en el decreto 440 de 2020.*

ARTÍCULO 4: *Ordenar a la Tesorería Municipal realizar las gestiones y operaciones presupuestales necesarias para las decisiones que se tomen para atender la situación de calamidad pública, de conformidad con las competencias excepcionales dadas por el Gobierno Nacional en el Decreto 461 de 2020.*

ARTÍCULO 5: *Con el fin de dar cumplimiento a las órdenes anteriores y previa aprobación del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo, utilizar como mecanismo de contratación de bienes, servicios y las obras que se clasifiquen como inmediatas y necesarias para atender la emergencia, el régimen especial previsto en el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012, en concordancia con lo establecido en el artículo 41 y 42 de la ley 80 de 1993, toda vez que la calamidad pública declarada se considera una declaración de urgencia manifiesta, por lo que los contratos celebrados y previamente autorizados como inmediatos se deberán enviar a la Contraloría Departamental de Boyacá, con copia del expediente contractual para el respectivo control, de conformidad con lo que para este régimen tiene contemplado la ley.*

ARTÍCULO 6: *Envíese copia del presente decreto al Tribunal Contencioso administrativo de Boyacá, para el control de legalidad respectivo.*

ARTÍCULO 7. *Envíese copia del presente decreto a la Unidad Nacional para la gestión del Riesgo, Ministerio de Salud y de la protección social, al Ministerio del Interior y de Justicia, así como la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de Boyacá cuando efectúe el control de la contratación para lo de su competencia.*

ARTÍCULO 8. *El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.*

2.3. 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 Tópaga remitió el Decreto 28 de 27 de marzo de 2020.

2.3.1. Auto avoca conocimiento. - Mediante auto notificado en el estado de 22 de abril de 2020, el Despacho del Magistrado Ponente dispuso avocar el control inmediato de legalidad del Decreto 28 de 27 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Tópaga; allí se dispuso 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.

2.3.2. 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:

- Oficio AMT-143-2020 de 7 de mayo de 2020, suscrito por el alcalde del Municipio de Tópaga, en el que informó que para la declaratoria de calamidad pública se tuvo en cuenta lo preceptuado por la Ley 1523 de 2012, que obtuvo asesoría en materia de contratación y que en reunión del Consejo Municipal de Riesgo celebrada el 25 de marzo de 2020 se emitió concepto favorable para la aludida declaratoria.

- Copia del concepto jurídico elaborado por la Asesora en Contratación y el Asesor Jurídico Administrativo del Municipio de Tópaga, del cual se resalta lo siguiente:

Derivado de las normas citadas como asesores consideramos que la medida de declaratoria de Calamidad Pública debe efectuarse, porque además revisados los recursos del fondo municipal para la gestión del riesgo no se cuenta con suficientes apropiaciones presupuestales que

permitan afrontar las medidas que deban tomarse, sin embargo, es deber en nuestra asesoría brindar las siguientes orientaciones para la declaratoria y el paso a paso a seguir para ejecutar las medidas que se aprueben:

A continuación, planteamos esta ruta a seguir para la toma de decisiones:

1. Se debe citar basados en las competencias definidas en la ley 1523 de 2011, a una reunión del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo en la cual se pongan a consideración todas las circunstancias que actualmente se evidencian en el Municipio, tales como (identificación de casos sospechosos y como se va a efectuar la ruta de atención por autoridades de salud y administrativas; cumplimiento de actividades por parte de las autoridades administrativas y de orden público; acciones que se tomaran frente a la movilidad de los ciudadanos y a la llegada de personas no residentes en el Municipio de otras ciudades con riesgo alto; forma de efectuar la movilidad de los beneficiarios de los programas sociales a los que les va a llegar giros por parte del gobierno nacional; identificación de personas en condición de vulnerabilidad que no hacen parte de los programas del gobierno nacional, es decir personas que trabajan a labor u obra contratada, a destajo y por jornal y que hoy por el aislamiento se encuentran en condición de vulnerabilidad, adultos mayores que no hace parte del programa Colombia Mayor, y que se encuentren vulnerables por no tener asistencia de sus familias, población víctima, extranjeros residentes en el Municipio si los hay que estén en condiciones de vulnerabilidad y población en condición de discapacidad) sobre los cuales se deben efectuar tomas de decisiones para garantizar salud y sustento vital porque las actuales circunstancias pongan en riesgo su salud o su vida. (...)

Es importante aclarar que solo si el Consejo aprueba el plan se puede hacer uso de las facultades excepcionales que da la norma para efectuar los traslados y la contratación con régimen especial.

Se indica que el plan sea lo más específico posible en cuanto a la definición de las acciones concretas que se van a adelantar, el impacto que con ellas se espera, la población beneficiada de la medida, la actividad específica a contratar, la definición de los recursos que se van a utilizar en cada acción para que estos sean aprobados y se puedan sustentar los traslados y la indicación de cuales de estas actividades se deben contratar bajo la figura del artículo 66 de la ley 1523 de 2012, porque revistan las características de imprevisibles, irresistibles e inmediatas; aquí se debe tener en cuenta que ya está demostrado que la aparición del Coronavirus es un hecho imprevisible, sin embargo frente a las acciones para afrontarlo cada acción se debe analizar por separado pues frente a la irresistibilidad y la inmediatez, se deben sustentar, solo para aquellos contratos que de no atenderse en el inmediato futuro la compra de bienes, servicios y obras se pone en riesgo la vida y la salud de las personas que se deben atender con esta enfermedad o de las autoridades que adelantan acciones para la prevención o atención de los casos o deben continuar el servicio público en el aislamiento, por ello estos contratos debe ser previamente aprobados por el Consejo Municipal para la gestión del Riesgo, contratos a los que se le dará aplicación de urgencia manifiesta de conformidad con lo establecido en la Ley 80

en el Artículo 42.

- Copia del Acta No. 004 suscrita en Sesión Extraordinaria del Consejo Municipal de Gestión del Riesgo y Desastres de 25 de marzo de 2020.

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

2.3.3 Concepto Ministerio Público. - El señor Procurador 45 Judicial II para asuntos administrativos, remitió el 21 de mayo 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 la entidad territorial buscó adelantar las acciones preparatorias para la respuesta y recuperación frente al brote de COVID-19 y elaborar un plan específico para mitigarlo.

Resaltó la importancia de los actos administrativos en el proceso de declaratoria de calamidad, la estrategia de respuesta elaborada en este caso por parte del Municipio y contenida en el denominado Plan Municipal de Gestión del Riesgo debidamente adoptado por parte del ente territorial, la obligatoriedad en el cumplimiento de los planes de rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas, la coordinación por parte del Consejo Municipal para la Gestión del Riesgo de Desastres – CMGRD, la no reactivación del riesgo preexistente en desarrollo del concepto de seguridad territorial, seguimiento por parte de la Oficina de Planeación o quien haga sus veces, así como el envío de resultados a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD.

Explicó que, desde una tesis estricta, sólo son susceptibles de “Control Inmediato de Legalidad” los actos emitidos en desarrollo de facultades

conferidas por los decretos legislativos, y que al parecer esa situación no se advierte en el sub lite, toda vez que el Decreto N° 028 de 2020 fue expedido en ejercicio de la función administrativa que como representante legal del Municipio ostenta su alcalde, en el contexto de la situación sanitaria que para ese momento ya se presentaba a raíz del brote infeccioso por el COVID-19. Que, en ese sentido, se podría sostener que no fue proferido en desarrollo de ningún decreto legislativo, como sería el Decreto 417 de 2020, sino en ejercicio de las atribuciones conferidas por la Ley 1523 de 2012.

A pesar de lo anterior, sostuvo que el mencionado decreto tuvo como fundamento el Decreto Legislativo 417 de 2020 expedido por el Presidente de la República, por medio del cual se declaró el estado de emergencia, social y ecológica “en todo el territorio nacional”, por un motivo específico, el cual atiende a la necesidad de contener la propagación de la pandemia COVID- 19, decisión que implicaba que todos los alcaldes del país tuvieran que tomar las medidas necesarias tendientes al mismo fin, entre otras, la declaratoria de calamidad pública en los municipios.

Coligió que fue la Organización Mundial de la Salud a nivel internacional, así como el Ministerio de Salud a nivel nacional, quienes advirtieron sobre el riesgo de propagación del virus y no determinadas autoridades locales, y que, por tanto, al margen de su necesidad de la declaración a nivel local, fue la declaración del estado de emergencia social hecha por el Gobierno Nacional, lo que motivó la declaración de “calamidad pública” hecha por el alcalde del Municipio de Tópaga.

Precisó que “el acto sometido a control se limita a declarar la situación de calamidad pública sin que en él se hayan adoptado decisiones que no guarden conexidad con las causas que la motivaron; es decir, se encuentra motivado de manera amplia y razonable, pues en el mismo se señalan los antecedentes de la pandemia que originó el COVID-19 con base en información científica suministrada por los organismos de salud, tanto internacionales como la Organización Mundial de la Salud como por el Ministerio de Salud y Protección Social a nivel nacional, pandemia que

según esta misma información tiene la virtualidad de propagarse de manera rápida por todo el territorio nacional. De esta manera, no se observa que contraría normativa en la cual debía fundamentarse.”

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 el Decreto 28 de 27 de marzo de 2020, expedido por el Alcalde del Municipio de Tópaga, es susceptible o no de control inmediato de legalidad, y en caso afirmativo, si se ajusta a la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica por parte del Gobierno Nacional y si fue expedido en desarrollo de los decretos legislativos derivados del actual estado de excepción.

3.3. Tesis de la Sala Plena. Se declarará improcedente el estudio del Decreto 28 de 27 de marzo de 2020 expedido por el Alcalde del Municipio de Cómbita, toda vez que allí se declaró la calamidad pública en uso de las facultades ordinarias establecidas en la Ley 1523 de 2012, de modo que no se aplicó alguna de las medidas establecidas en los decretos legislativos expedidos en el marco del estado de emergencia económica, sanitaria y ambiental declarada por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020.

3.4. 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*"³.

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.

Ahora, tal como lo ha referido el Consejo de Estado, el control inmediato de legalidad es un mecanismo de control excepcional 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.

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

³ 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.

"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 penden directamente un decreto legislativo"⁴.

Resulta pertinente mencionar que a efectos de proferir sentencia y a pesar que en el auto que avocó conocimiento del presente asunto se examinaron los factores formales de generalidad, temporalidad y conexidad del acto administrativo en estudio, la Sala verificará, de manera exhaustiva este último factor, con el fin de determinar la procedencia del control inmediato de legalidad, de manera que se verificará que se haya proferido como desarrollo de uno o más decretos legislativos expedidos durante los Estados de Excepción y que cumpla los siguientes criterios adoptados por la Sala Plena con base en los pronunciamientos de las diferentes Salas Especiales conformadas al interior del Consejo de Estado⁵:

- (i) Que no se encuentre fundado únicamente en el Decreto que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, pues se trataría de un desarrollo inmediato del mismo.
- (ii) Que haya sido motivado en el Decreto de Estado de Excepción y uno o más de los decretos legislativos que lo desarrollan.
- (iii) Que a pesar de haber sido motivado en el Decreto de Estado de Excepción y uno o más de los decretos legislativos que lo desarrollan, no se haya limitado a adoptar las medidas en ellos contenidos sin ningún desarrollo particular.
- (iv) Que las medidas adoptadas no se deriven de una potestad

⁴ 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.

⁵ Sala Plena del Tribunal Administrativo de Boyacá. Expediente: 15001-23-33-000-**2020-00475**-00. M.P. Clara Elisa Cifuentes Ortíz. Sentencia del 03 de julio de 2020.

ordinaria asignada a la autoridad administrativa.

En ese sentido, se observa que el Decreto 28 de 27 de marzo de 2020, fue expedido por el alcalde del Municipio de Tópaga, quien se encuentra facultado para expedir actos administrativos relacionados con la ejecución de sus funciones, conforme lo prevé el artículo 93 de la ley 136 de 1993⁶, y se encaminó a declarar la calamidad pública, con fundamento en facultades previstas en la Ley 1523 de 2012.

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 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, serán susceptibles del citado control⁷.

En este sentido, revisadas las medidas adoptadas por el Municipio de Tópaga, así como la parte motiva del acto bajo estudio, concluye la Sala que no se desarrollaron las facultades previstas en los decretos legislativos expedidos en el marco de la actual emergencia económica, sanitaria y ambiental, toda vez que, más allá de citar algunos como el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020, el Decreto 457 de 22 de marzo de 2020⁸, el Decreto 440 de 20 de marzo de 2020 y el Decreto 461 de 22 de marzo de 2020, realmente el sustento devino de la aplicación de las facultades otorgadas a los alcaldes municipales por medio de la Ley 1523 de 2012⁹.

⁶ **"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."

⁷ Consejo de Estado. Auto del 29 de abril de 2020. Exp. 2020-01014. Consejera Ponente Stella Jeannette Carvajal Basto.

⁸ 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.

⁹ 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.

En efecto, los artículos 57 y 58 de la Ley 1523 disponen lo siguiente:

ARTÍCULO 57. DECLARATORIA DE SITUACIÓN DE CALAMIDAD PÚBLICA. *Los gobernadores y alcaldes, previo concepto favorable del Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Gestión del Riesgo, podrán declararla situación de calamidad pública en su respectiva jurisdicción. Las declaratorias de h <sic> situación de calamidad pública se producirán y aplicarán, en lo pertinente, de conformidad con las reglas de la declaratoria de la situación de desastre.*

ARTÍCULO 58. CALAMIDAD PÚBLICA. *Para los efectos de la presente ley, se entiende por calamidad pública, el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la población, en el respectivo territorio, que exige al distrito, municipio, o departamento ejecutar acciones de respuesta, rehabilitación y reconstrucción.*

Se observa entonces que en el artículo 5 del Decreto 28 de 27 de marzo de 2020 se hace alusión a la figura de la urgencia manifiesta, pero a juicio de la Sala, de forma errónea, en tanto se le otorga la misma calidad de la declaratoria de calamidad pública, al punto que lo señala expresamente cuando dice "*la calamidad pública declarada se considera una declaración de urgencia manifiesta*". Esto implica que, a pesar de haberse citado normas en relación con la figura de la urgencia manifiesta, ésta realmente no fue declarada ni someramente analizada en el acto administrativo que se estudia.

En aras de hacer claridad sobre el particular, se reitera que la figura de la calamidad pública se encuentra establecida en la Ley 1523 de 2012, mientras que, la urgencia manifiesta se consagra en el artículo 42 de la ley 80 de 1993, 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~~¹⁰ 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.¹¹*

Nótese como la norma en comento precisa que puede acudir a la urgencia manifiesta "(...) *cuando se trate de conjurar situaciones relacionadas con el estado de excepción*", lo cual no implica que esta figura contractual tenga las mismas connotaciones jurídicas de la calamidad pública.

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." ¹²

Se tiene también que el tema de la urgencia manifiesta fue objeto de regulación en el actual estado de excepción, de manera que 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

¹⁰ La expresión "concurso" fue derogada por la Ley 1150 de 2007, artículo 32.

¹¹ 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."

¹² 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).

contratación estatal durante el término de duración del estado de emergencia.

Así, al revisar la parte motiva del Decreto 28 de 27 de marzo de 2020, el Alcalde del Municipio de Tópaga se limitó a citar la expedición del Decreto 440, pero no manifestó la implementación de alguna de las medidas extraordinarias allí establecidas, así como tampoco plasmó de manera taxativa la declaratoria de urgencia manifiesta, ni las implicaciones y procedimientos que devienen de ésta, lo cual implica que en el Decreto remitido a esta corporación se efectuó una declaratoria de calamidad pública en uso de las facultades ordinarias previstas en la Ley 1523 de 2012, y no como desarrollo de uno o varios decretos legislativos.

En consecuencia, la Sala deberá relevarse de estudiar de fondo el Decreto 28 de 27 de marzo de 2020 expedido por el alcalde del Municipio de Tópaga y, de esta manera, declarar improcedente su control inmediato de legalidad.

Finalmente, se advierte que la presente providencia no hace tránsito a cosa juzgada, y por lo tanto, el acto administrativo bajo análisis, será susceptible de control judicial a través del medio de control procedente de acuerdo con que al respecto señala la Ley 1437 de 2011.

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 inmediato de legalidad del Decreto 28 del 27 de marzo de 2020, proferido por el alcalde del Municipio de Tópaga, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. - Notificar la presente providencia al alcalde del Municipio de Tópaga, así como al Ministerio Público delegado ante este despacho.

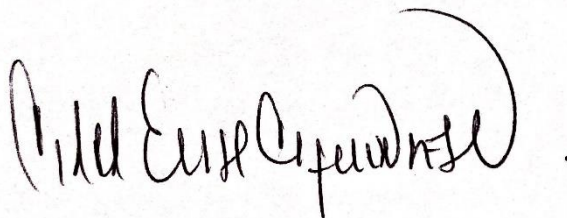
TERCERO.- En firme esta providencia, archívese el expediente, dejando las constancias de rigor,

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

Notifíquese y Cúmplase,



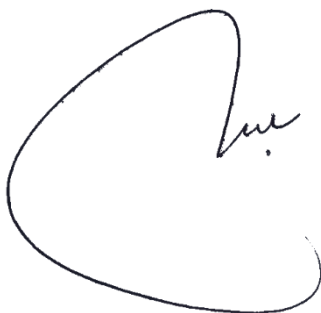
FÉLIX ALBERTO RODRIGUEZ RIVEROS
Magistrado



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 28 de 27 de marzo de 2020-
expedido por el Alcalde del Municipio de
Tópaga

RADICACION: 15001233300020200051200