

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA

SALA PLENA

MAGISTRADO PONENTE: JOHN JAIRO ALZATE LÓPEZ

Medellín, nueve (9) de julio de dos mil veinte (2020)

MEDIO DE CONTROL: CONTROL INMEDIATO DE
LEGALIDAD

SOLICITANTE: BIBLIOTECA PÚBLICA PILOTO

NORMA: RESOLUCIÓN NO. 202040069 DEL 24
DE MARZO DE 2020 PROFERIDA POR
LA DIRECTORA GENERAL DE LA
BIBLIOTECA PÚBLICA PILOTO

RADICADO: 05001-23-33-000-2020-01330-00

INSTANCIA: ÚNICA

SENTENCIA N° 15

Tema: Desarrollo del Decreto legislativo 440 del 20 de marzo de 2020

En razón de lo establecido en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 y en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Antioquia, procede a dictar sentencia de única instancia en el medio de control inmediato de legalidad de la Resolución No. 202040069 del 24 de marzo de 2020 proferida por la Directora General de la Biblioteca Pública Piloto – Antioquia. **Dicho control se ejerce exclusivamente sobre el artículo 3° de la citada resolución.**

ANTECEDENTES

Debido a la declaratoria de pandemia del actual brote de la enfermedad coronavirus – COVID-19 y con fundamento en el artículo 215 de la Constitución Política, el Presidente de la República, profirió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 “*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional*”.

Posteriormente, el 20 de marzo el Gobierno Nacional expidió el Decreto 440 de 2020 que tuvo por objeto adoptar diversas medidas en materia de contratación estatal, con ocasión de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica.

Con fundamento en diversas normas, incluyendo los citados Decretos Legislativos 417 y 440 de 2020, la Directora General de la Biblioteca Pública Piloto profirió la Resolución No. 202040069 del 24 de marzo de 2020 “*Por medio de la cual se unifican todas las medidas de tipo sanitario, laboral y contractual de la BPP durante la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”.

ACTO SOMETIDO A CONTROL

El acto administrativo sometido al control inmediato de legalidad, es la Resolución No. 202040069 del 24 de marzo de 2020 “*Por medio de la cual se unifican todas las medidas de tipo sanitario, laboral y contractual de la BPP durante la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”, expedido por la Directora General de la Biblioteca Pública Piloto, cuyo texto es el siguiente:

“RESOLUCIÓN No. 202040069

Por medio de la cual se unifican todas las medidas de tipo sanitario, laboral y contractual de la BPP durante la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica

La Directora General de la Biblioteca Pública Piloto en uso de sus atribuciones legales, y con el fin de preservar la vida, la salud y la integridad de los funcionarios y contratistas que prestan sus servicios en la Entidad y en proyectos que se deriven de Convenios Interadministrativos y otro tipo de Contrataciones, así como también de los usuarios de la BPP, proveedores y participantes y o en procesos de contratación pública en curso y

CONSIDERANDO

- 1. La vida como un derecho fundamental que constituye un bien jurídico superior que merece toda la protección del Estado, en especial en circunstancias extraordinarias que pueden poner en peligro a toda la sociedad en su conjunto.*
- 2. La Organización Mundial de Salud clasificó como Pandemia la propagación del virus Covid19 (Coronavirus) el cual, amenaza a todo el mundo con presencia en 173 Países.*
- 3. El Gobernador de Antioquia a través del Decreto No. 202007000967 de marzo 12 de 2020, declaró la Emergencia Sanitaria, para establecer medidas sanitarias y de policía para contener la propagación del Covid19 en todo el Departamento de Antioquia.*
- 4. Mediante Decreto Departamental 202007000984 se declaró la Calamidad Pública en todo el territorio Antioqueño, razón por la cual, la BPP expidió una serie de comunicados a su personal de planta y contratistas con el fin de preservar el derecho a la vida y a la salud, tanto de ellos como de sus familias, atendiendo además las medidas de prevención contenidas en la Resolución No 385 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y en coordinación con las recomendaciones de la contratista externa de salud ocupacional de la Entidad así como también la implementación del trabajo en casa para la población más vulnerable a la afectación del mencionado virus.*
- 5. A través del Decreto 2020070001025 del 19 de marzo de 2020, se declaró por parte del Gobernador de Antioquia una **cuarentena por la vida** y se dictaron medidas para salvaguardar, la salud y la integridad de los ciudadanos, razón por la cual, la BPP expidió el viernes 20 de*

marzo de los corrientes, circulares para modificar transitoriamente los horarios de prestación de servicio tanto en la Sede Central y filiales de la BPP como en las unidades de información del SBPM, dando además recomendaciones para el autocuidado de funcionarios y contratistas, así como también la orientación para los planes de trabajo desde casa, con el propósito de continuar con la prestación de los servicios virtuales, radiales y en general aquellos que se puedan realizar desde los medios no presenciales.

6. El Decreto 440 de marzo 20 de 2020, expedido por el Departamento Nacional de Planeación dictó normas de urgencia en materia de contratación en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia Covid19, que también deben socializarse y dar efectivo cumplimiento desde el procedimiento contractual de la BPP.

7. El señor presidente de la Republica a través del Decreto 457 de marzo 22 de 2020 ordenó el aislamiento preventivo de todas las personas habitantes de la Republica de Colombia **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.**

8. Posteriormente se expiden los Decretos Departamentales No. 2020070001030 y 2020070001031 del 22 y 23 de marzo de 2020 respectivamente, donde se extendió a todo el Departamento **de Antioquia la vigencia de la cuarentena por la vida hasta las 11: 59 del martes 24 de marzo de 2020** empatando con la fecha de inicio de la Cuarentena decretada por el Gobierno Nacional.

9. Todos los gobernantes municipales de Antioquia, incluido el señor Alcalde de Medellín, acataron el Decreto emanado de la Gobernación de Antioquia que extiende la Cuarentena por la Vida y finaliza con la fecha estipulada en el decreto nacional 457 del 22 de marzo de 2020.

10. Teniendo en cuenta que la Biblioteca Pública Piloto de Medellín para América Latina es una entidad descentralizada del orden Municipal, acata y se rige por los parámetros y directrices emanados de la Administración Municipal.

11. Que en días pasados se han emitido algunas circulares por parte de la Dirección General y el área de Talento Humano a los funcionarios y contratistas de la BPP, así como también a aquellos que prestan sus servicios en el marco de los convenios interadministrativos y otro tipo de contrataciones que actualmente ejecuta la Entidad, las cuales, requieren actualizarse y unificarse para lograr una mejor comprensión y acatamiento de lo allí descrito para dar estricto cumplimiento a las directrices impartidas por las Autoridades Nacionales, Departamentales y Municipales.

12. Las medidas que a continuación se señalan fueron previamente analizadas y socializadas por parte de la Dirección General y el Comité de Gestión y Desempeño realizado de manera virtual el día 21 de marzo de los corrientes, así como también las recomendaciones y sugerencias otorgadas en el Consejo de Gobierno realizado el mismo día por la Alcaldía de Medellín.

RESUELVE

ARTICULO PRIMERO: Continuar con la suspensión del servicio presencial e implementación de planes de trabajo en cumplimiento del plan estratégico, de la ejecución de los convenios interadministrativos y otro tipo de contrataciones que se encuentran en ejecución por parte de la BPP, para la continuidad de los servicios virtuales, telefónicos y demás no presenciales de la siguiente forma:

Sede Central de la Biblioteca Pública Piloto de Medellín y sus filiales:

Continuaran suspendidos los **servicios presenciales**, sin embargo, atendiendo al cumplimiento de nuestro objeto social y entendiendo que en situación de cuarentena hoy más que nunca nuestros usuarios requieren que llegemos hasta sus hogares con contenidos informativos y culturales, pertinentes y oportunos se ha solicitado a todas las áreas que hagan llegar a más

tardar el martes 25 de marzo de 2020 antes de las 6 p.m. todos los planes de trabajo por la contingencia que den cumplimiento al Plan Estratégico Institucional y garanticen la atención de los programas, proyectos y actividades en el marco de la cuarentena y demás directrices frente a la situación del Covid 19.

Los funcionarios que no cumplan con la ejecución de los planes de trabajo desde casa, concertados con su jefe inmediato serán sujetos de las sanciones disciplinarias respectivas.

No obstante lo anterior, durante el día martes 24 de marzo de 2020 se hace una excepción con aquellos equipos de trabajo que requieran estricta y obligatoriamente su presencia en sus puestos de labor cotidiana, con el fin de aportar al normal funcionamiento del servicio y operatividad de la Entidad, guardando coherencia con las actividades descritas en el Decreto Nacional 457 del 22 de marzo de 2020 y en el Decreto Departamental 2020070001031 del 23 de marzo de 2020, tales como, la realización de pagos de nómina o contratistas, prestación de servicios de aseo o mantenimiento, organizar logística necesaria para realizar trabajo desde casa; previa firma del consentimiento informado y con aplicación irrestricta de las recomendaciones de protección descritas en la Circular Interna No. 202050014.

Sistema de Bibliotecas Públicas de Medellín:

Acatando la política pública del Sistema de Bibliotecas Públicas de Medellín y con la única finalidad de preservar la vida y la integridad de los contratistas que prestan sus servicios a través de la ejecución del convenio marco suscrito entre la BPP y la Secretaría de Cultura Ciudadana, se suspenden los servicios presenciales, pero **se seguirán prestando los servicios virtuales, telefónicos y demás no presenciales que permitan llegar hasta los usuarios.**

Para el efecto, se señalan los siguientes plazos para la entrega de planes de trabajo y planeadores acatando los parámetros indicados para su elaboración, contenidos en la Circular Interna No. **202050010** del viernes 20 de marzo de 2020.

- Las 23 Unidades de información diseñaron un Plan de trabajo de Contingencia desde el día 16 de marzo, el cual se continuará ajustando a partir de la evaluación permanente por parte de los diferentes equipos de trabajo y el equipo técnico.
- El apoyo a la coordinación técnica enviará el miércoles 25 de marzo la “Guía para planes de trabajo caseros” donde se encontrará toda la ruta de operación que articula, paso a paso, las acciones correspondientes al ciclo PHVA del Sistema Integral de Gestión de Calidad en el marco del Plan de Contingencia 2020.
- Las acciones que ejecutará cada contratista deben ser registradas conforme se encuentra, orientado en la “Guía de planes de trabajo caseros”. Incluyendo los equipos de Unidades de información, logística y procesos técnicos.

También se autoriza a los contratistas de apoyo a la interventoría, la entrega de informes de actividades de manera virtual a las siguientes direcciones de correo electrónico: comercial@ditari.co y interventoriabpp2020@gmail.com.

Se recibe la documentación de **UN (1) SOLO CONTRATO POR CORREO.**

Debe relacionarse el “Número de contrato – Nombre completo del contratista”

No se aceptan documentos sin firma digitalizada y debe contener la siguiente documentación:

INFORME PARCIAL DE INTERVENTORÍA	FORMATO GESTIÓN JURÍDICA NO. 15
Cuenta de cobro	Si ha tenido suspensiones, deberá descontar los días en que el contrato estuvo suspendido. El número de cuenta de cobro deberá llevar el consecutivo a la enviada para el mes de febrero
Informe de Gestión de Servicios	

Declaración juramentada	Sólo si aplica
Planilla de Pago Seguridad Social	
Comprobante de pago seguridad social	
Comprobante cargue seguridad social a la plataforma de BPP	Mes actual

Así mismo, se autoriza la entrega de los informes de INTERVENTORIA (en el formato de Interventoría) para cada uno de los contratos del SBPM de manera virtual, con firma digital, con acatamiento de los plazos señalados en el acto administrativo No. 202060003 expedido por la Subdirección Administrativa y Financiera y se deben enviar a los siguientes correos electrónicos: aux.tesoreria@bibliotecamedellin.gov.co, contabilidad@bibliotecapiloto.gov.co; financiera@bibliotecapiloto.gov.co, o en el drive.

Se reitera la autorización del retiro de equipos móviles, previo cumplimiento del protocolo para el retiro de activos del Sistema de Bibliotecas Públicas de Medellín, garantizando con ello el cumplimiento de sus actividades. Se deberá diligenciar el formato de salida de bienes y reportar por correo electrónico, un correo por unidad de información a apoyoadministrativo@bibliotecamedellin.gov.co la placa del bien, el contratista responsable de su manejo, número de documento, fecha de salida, lugar donde va a permanecer el bien y fecha de regreso a la unidad de información.

Se indica finalmente que desde el Sistema de Bibliotecas Públicas de Medellín se realizará un plan de mejoramiento global donde se detallen las acciones que, a razón de las medidas de contingencia, no pueden realizarse desde las unidades de información.

ARTICULO SEGUNDO: Se autoriza la entrega de informes de actividades e informes de supervisión (utilizar formato de supervisión) de manera virtual, bajo el efectivo cumplimiento de los plazos establecidos en el Acto Administrativo No. 202060003, expedido por la Subdirección Administrativa y Financiera, con fundamento en el Decreto 440 de marzo 20 de 2020, emanado del Departamento Nacional de Planeación.

Los informes deben contener la firma digitalizada y las evidencias requeridas que fundamenten el cumplimiento de las obligaciones contractuales.

Los supervisores verifican y validan la información con su firma digitalizada, haciéndolos llegar a los siguientes correos electrónicos: aux.tesoreria@bibliotecamedellin.gov.co, contabilidad@bibliotecapiloto.gov.co; financiera@bibliotecapiloto.gov.co o en el drive, de acuerdo con los horarios que se tienen establecidos para tal fin.

Supervisores	25 DE MARZO
Juan Paulo Campo Vives	9:00 AM
Carlos Arturo Montoya	9:20 AM
Ana María Quiroz Hernández	9:40 AM
Cruz Patricia Díaz Cardona	10:00 AM
Mónica Ocampo Restrepo	10:20 AM
Aleida Hurtado Montenegro	10:40 AM
Paula Andrea Rendón Suarez	11:00 AM
Gonzalo Cárdenas Muñoz	11:20 AM
Luisa Hinestroza Martínez	9:00 AM
Senia Luz Arteaga Góngora	11:40 AM
Claudia Rodríguez Vélez / Claudia Ortiz Peña	11:50 AM
Shirley Milena Zuluaga Cosme	12:00 AM

Esta autorización y el procedimiento antes indicado cubija tanto a los contratistas y a la Interventoría del SBPM, tal y como ya se indicó, así como también a los Contratistas de la Biblioteca Pública Piloto de Medellín, Eventos del Libro y en general todos los contratos que se deriven de los Convenios Interadministrativos u otro tipo de Contratación que se encuentren en ejecución para parte de la BPP.

ARTICULO TERCERO: A partir de la fecha y con fundamento en el Decreto 440 de marzo 20 de 2020, expedido por el Departamento Nacional de Planeación y las directrices de la Agencia Nacional de Contratación, Colombia Compra Eficiente se toman las siguientes medidas transitorias en el procedimiento de contratación descrito en el SGC de la Biblioteca Pública Piloto de Medellín:

A partir de la fecha de expedición de la presente Resolución y hasta el 13 de abril de 2020 (esta fecha puede variar de acuerdo a las directrices que imparta el Gobierno Nacional, Departamental o Municipal sobre la Emergencia Económica, Social y Ecológica) quedan suspendidos los términos de los procesos contractuales pendientes de audiencia de adjudicación o subasta inversa presencial. No obstante, si la BPP observa la posibilidad de llevar a cabo alguna de las mencionadas audiencias se comunicará a través de medios virtuales legalmente autorizados a los proponentes habilitados.

Se permite la subsanación de requisitos habilitantes a través de medios electrónicos con la debida firma digitalizada.

Previo análisis se permitirá terminar anticipadamente o descartar aquellos procesos contractuales que se encuentren publicados en el SECOP 1 siempre y cuando no se hayan recibido propuestas u ofertas, con el fin de atender las recomendaciones que en materia de racionalización del gasto se deban acatar.

La Biblioteca se acoge a las directrices de adición de los contratos y demás estipulaciones del Decreto 440 de marzo 20 de 2020, en lo que le sea aplicable, previo análisis de la justificación respectiva en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica que enfrenta el país.

ARTICULO CUARTO: El área de Gestión Humana y el Sistema de Gestión Seguridad y Salud en el Trabajo en coordinación con el área de comunicaciones hará la circulación de unas piezas publicitarias, donde se le entregará a todos los funcionarios y contratistas algunas estrategias de trabajo en casa, aprovechamiento del tiempo, mensajes de sensibilización y programación que también nos proporciona la ARL SURA como refuerzo, la cual podrán incluir en sus jornadas desde el hogar.

ARTICULO QUINTO: En el marco de la presente contingencia y declaratoria de emergencia sanitaria, se solicita que, si por fuerza mayor algún funcionario o contratista deba estar por fuera de su vivienda, informe de manera inmediata al líder de cada subdirección, a su jefe inmediato con copia a Gestión Humana y Salud Ocupacional.

Esto aplica en espacios donde confluyan muchas personas, en filas o transporte público, y es indispensable acatar y asegurarse de mantener las precauciones y recomendaciones del caso.”

TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

Mediante auto del cinco (5) de mayo de dos mil veinte (2020), el Magistrado Ponente admitió el control inmediato de legalidad y dispuso: **i)** que se publicara un aviso informando sobre la existencia del proceso de la referencia en la página web de la Biblioteca Pública Piloto y de la Rama Judicial por un término de diez (10) días; **ii)** que se remitieran las intervenciones de las personas interesadas al correo electrónico del Despacho; **iii)** que se allegaran los antecedentes administrativos en un término de diez (10) días; **iv)** y que se diera traslado al representante del Ministerio Público, una vez se vencieran los primeros diez (10) días.

El veintiocho (28) de mayo de dos mil veinte (2020) se le dio traslado al Ministerio Público en cumplimiento de lo dispuesto en el numeral 5° del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011.

INTERVENCIONES

Dentro del término de fijación del aviso, la Directora General de la Biblioteca Pública Piloto allegó los antecedentes administrativos, a la vez que indicó que la Resolución No. 202040069 del 24 de marzo de 2020 fue proferida conforme a lo expresado en la parte considerativa del acto y que la misma no contenía vicios de nulidad. Agregó que en la resolución se adoptaron decisiones de carácter general (para todo el personal que cumplía actividades para la entidad y para los contratistas que ejecutaban proyectos que la BBP realiza en convenio con otras entidades).

INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO PÚBLICO

La Procuradora 112 Judicial II Administrativa de Medellín, delegada ante el Despacho del Magistrado Ponente, no rindió concepto en el presente proceso.

CONSIDERACIONES

Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 136 y 151 numeral 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Antioquia es competente para proferir sentencia de única instancia en el medio de control inmediato de legalidad de la Resolución No. 202040069 del 24 de marzo de 2020 proferida por la Directora General de la Biblioteca Pública Piloto.

Problema jurídico

La Sala Plena del Tribunal Administrativo de Antioquia debe determinar si la Resolución No. 202040069 del 24 de marzo de 2020 proferida por la Directora General de la Biblioteca Pública Piloto, se encuentra ajustada a derecho o si, en la hipótesis de que no haya sido expedida con el respeto integral de las normas en las cuales debería fundarse, se debe declarar su nulidad total o parcial.

Del estado de emergencia económica, social y ecológica

En el Capítulo 6 del Título VII, artículos 212 a 215 de la Constitución Política, se establecieron tres estados de excepción, así: el estado de guerra exterior, el estado de conmoción interior y el estado de emergencia económica, social y ecológica.

El artículo 215, regula el estado de emergencia económica, social y ecológica en los siguientes términos:

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

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

Estos decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia, y podrán, en forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

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

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

El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del gobierno. En relación con aquéllas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.

El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.

El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el estado de emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.

El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.

PARÁGRAFO. El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquélla decida sobre su constitucionalidad. Si el gobierno no cumpliera con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento”.

Ahora, sobre las características que debe reunir el decreto que declara la emergencia económica, social y ecológica para que supere el juicio de exequibilidad, la Corte Constitucional en la Sentencia C-254 de 2009, señaló lo siguiente:

*“En cuanto al decreto que declara ese estado de excepción, la Corte debe verificar que satisfaga las siguientes **exigencias formales**: (i) que tenga una parte considerativa donde se expongan los motivos que determinan la declaración del estado de excepción; (ii) que lleve la firma del Presidente y de todos sus Ministros; (iii) que fije el límite temporal de la vigencia del estado de excepción; (iv) que indique el lapso durante el cual se hará uso de las facultades extraordinarias; (v) que determine el ámbito territorial que comprende esa declaratoria.*

*Por lo que atañe a los **requisitos materiales**, la evaluación consiste en establecer si realmente existió una perturbación o amenaza de perturbación grave e inminente del orden económico, social o ecológico o una calamidad pública, que no pueda conjurarse mediante el uso de las atribuciones ordinarias de las autoridades, lo que para la jurisprudencia comprende la realización de tres juicios distintos: el fáctico, el valorativo y el de suficiencia.*

*El juicio sobre el **presupuesto fáctico** es de naturaleza objetiva y consiste en verificar si los hechos invocados tuvieron ocurrencia; en caso afirmativo, el juicio objetivo de existencia se resolverá de manera positiva y, en consecuencia, la declaratoria del estado de emergencia es legítima; en caso contrario, esa comprobación será negativa y la declaratoria será de inconstitucionalidad por ausencia de este primer presupuesto.*

*También debe determinar esta Corte si esos hechos son sobrevinientes, es decir, si tienen carácter anormal y excepcional. La jurisprudencia ha señalado que el hecho sobreviniente no puede ser de cualquier naturaleza, sino **extraordinario**, como lo establece el artículo 2° de la Ley Estatutaria de Estados de Excepción al referirse a “circunstancias extraordinarias”, que no puedan ser atendidas mediante los poderes comunes del Estado.*

Ese juicio también es objetivo y se dirige a verificar si los hechos aparecieron de manera súbita o inopinada, apartándose del ordinario acontecer o si, por el contrario, son crónicos o estructurales, evento en el cual deslegitiman la apelación al estado de excepción, según se expuso anteriormente.

Otro aspecto que debe ser comprobado por la Corte radica en que los hechos invocados sean distintos a los que dan lugar a la declaratoria del estado de guerra exterior o conmoción interior. Sobre el asunto, la jurisprudencia ha manifestado que no es sencillo distinguir entre los hechos causantes de los estados de emergencia y conmoción interior, ya que en este último evento el concepto de “orden público” incluye elementos de índole económica o social.

*En lo atinente al **juicio valorativo**, la labor de la Corte consiste en establecer si en verdad los hechos invocados son de tal gravedad e inminencia, que justifican declarar el estado de excepción. Al respecto se ha precisado que cualquier calamidad pública o perturbación del orden económico, social o ecológico no da lugar a la emergencia, sino sólo aquella situación que por su intensidad e importancia logre trastornar ese orden y no pueda atenderse por vías previamente estatuidas. La atribución de ese calificativo por parte del Presidente no es discrecional, pues debe corresponder, igualmente, a una percepción objetiva.*

Así mismo, debe corroborar si la perturbación o amenaza de perturbación es inminente, es decir, que no se refiera a un peligro eventual o remoto para los bienes protegidos por el artículo 215 superior, sino que ha de ser un riesgo real y efectivo, que puede materializarse en cualquier momento. Este juicio también es objetivo, pues busca determinar si la percepción y apreciación presidencial de los hechos invocados fue arbitraria o fruto de error manifiesto, lo que supone en este caso que el juez constitucional realice una ponderación o balance.

*El **juicio de suficiencia** tiene asidero en los principios de necesidad y proporcionalidad consagrados en la LEEE, y parte de la regla según la cual sólo se puede acudir al estado de emergencia cuando las herramientas jurídicas a disposición de las autoridades, no permiten conjurar la grave calamidad pública o la grave perturbación del orden económico, social y ecológico.*

Así, corresponde al Presidente apreciar la aptitud de las atribuciones ordinarias para superar la crisis, facultad que no es absoluta ni arbitraria pues debe respetar el marco normativo de los estados de excepción, conformado por la Constitución, los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia y la Ley Estatutaria de Estados de Excepción.

La jurisprudencia ha precisado que el análisis sobre la suficiencia de los poderes ordinarios es global y no implica un examen de cada una de las medidas que se anuncien en el decreto declaratorio; consiste en determinar seriamente si desde el ámbito de validez de ese decreto, es posible inferir que la crisis no se supera con el solo ejercicio de las atribuciones ordinarias de policía.

*Se precisa señalar que para la realización de los anteriores juicios y evaluaciones por parte de la Corte Constitucional, es indispensable que el decreto que declara el estado de excepción contenga una **motivación** adecuada y suficiente sobre las circunstancias extraordinarias que originaron la declaración, así como de las razones que impelen al Gobierno Nacional a adoptar tal determinación. Así lo exige expresamente el artículo 215 superior, al preceptuar que la declaración del estado de emergencia “deberá ser motivada”.*

De otra parte, se tiene que con fundamento en el artículo 215 de la Constitución el Presidente de la República expidió el Decreto 417 de 2020 “Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”, decreto que en la parte resolutive dispuso:

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

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

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

Artículo 4. *El Presente decreto rige a partir de la fecha de su publicación”.*

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo tercero del Decreto 417 de 2020, las medidas que se anunciaron en la parte considerativa del mismo y todas aquellas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos, el Gobierno nacional las adoptaría “*mediante decretos legislativos*”.

Según Boletín No. 63 del 20 de mayo de 2020, la Corte Constitucional encontró ajustado a la Constitución el citado Decreto 417, al considerar que el Presidente de la República junto a quienes integran el Gobierno Nacional, ejercieron apropiadamente sus facultades dentro del margen razonable de análisis que establece la Constitución, pues “*no cabe duda de que las dimensiones de la calamidad pública sanitaria y sus efectos en el orden económico y social son devastadoras, al producir perturbaciones o amenazas en forma grave e inminente que impactan de manera traumática y negativamente en la protección efectiva de los derechos constitucionales de millones de personas*”.

Precisamente uno de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República con ocasión de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, es el Decreto 440 del 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 COV/D-19*”.

En la parte resolutive del citado decreto se dispuso:

“Artículo 1. Audiencias públicas. *Para evitar contacto entre las personas y propiciar el distanciamiento individual, durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, las audiencias públicas que deban realizarse en los procedimientos de selección podrán realizarse a través medios electrónicos, garantizando el acceso a los proponentes, entes de control, y a cualquier ciudadano interesado en participar.*

La entidad estatal deberá indicar y garantizar medios electrónicos y de comunicación que serán utilizados, así como los mecanismos que empleará para el registro de toda la información generada, conforme al cronograma establecido en el procedimiento.

En todo caso, debe garantizarse el procedimiento de intervención de los interesados, y se levantará un acta lo acontecido en la audiencia.

Para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes, mediante el procedimiento de selección abreviada por subasta inversa, el evento se podrá adelantar por medios electrónicos. En virtud de lo anterior, la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente pondrá a disposición de las Entidades Estatales una aplicación para adelantar subastas electrónicas en el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP II. En ausencia de la aplicación, las entidades estatales podrán adquirir de manera directa la plataforma electrónica dispuesta en el mercado para dichos efectos.

Parágrafo 1. *En los procesos de selección que se encuentren en trámite, no es necesario modificar el pliego de condiciones para este fin. Sin embargo, mínimo dos días hábiles antes de la realización, la entidad deberá informar la metodología y condiciones para el desarrollo de las audiencias.*

Artículo 2. Procedimientos sancionatorios. *Durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, 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, los cuales deberán garantizar acceso de los contratistas y quienes hayan expedido la garantía.*

La Entidad Estatal debe elegir y garantizar los medios electrónicos y de comunicación que utilizará, así como los mecanismos para el registro de la información generada.

Sin perjuicio de lo anterior, el ordenador del gasto o funcionario competente podrá decretar la suspensión de términos, inclusive los iniciados con anterioridad a la vigencia de este Decreto.

Artículo 3. Suspensión de los procedimientos de selección de contratistas y revocatoria de los actos de apertura. *Las Entidades Estatales, por razón del servicio y como consecuencia de la emergencia, podrán suspender los procedimientos de selección. Contra este acto administrativo no proceden recursos.*

Por las mismas razones, y en caso de requerirse recursos para atender las situaciones relacionadas con la emergencia, las entidades podrán revocar, de manera motivada, los actos administrativos de apertura, siempre y cuando no se haya superado la fecha para la presentación de ofertas. Contra este acto administrativo no proceden recursos.

Artículo 4. Utilización de los Instrumentos de agregación de demanda. *Durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, las entidades territoriales preferirán, para la adquisición de bienes y servicios de características técnicas uniformes, la compra por catálogo derivado de los Acuerdos Marco de Precios vigentes y dispuestos en la Tienda Virtual del Estado Colombiano de la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente.*

Artículo 5. Mecanismos de agregación de demanda de excepción. *La Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente, diseñará y organizará el proceso de contratación para los acuerdos marco de precios por contratación directa, durante el término de duración del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Gobierno nacional, con el fin de facilitar el abastecimiento de bienes y servicios relacionados directamente con la misma.*

Igualmente, en los acuerdos marco de precios vigentes, directamente relacionados con la pandemia, podrá configurar catálogos de emergencia, conformados por proveedores preexistentes en esos Instrumentos de Agregación de Demanda, así como por nuevos proveedores, previa verificación de los requisitos habilitantes y de calificación del

proceso de selección. Estos catálogos de emergencia estarán vigentes hasta el día en que culmine el estado de emergencia económica, social y ecológica.

En las órdenes de compra que se suscriban en estos instrumentos de agregación de demanda se entenderá incorporadas las cláusulas excepcionales.

Artículo 6. Adquisición en grandes superficies. Cuando se trate de la adquisición de bienes relacionados con la emergencia, las entidades podrán adquirirlos mediante el Instrumento de agregación de demanda de grandes superficies, en cuyo caso el valor de la transacción podrá ser hasta por el monto máximo de la menor cuantía de la respectiva Entidad Estatal.

Artículo 7. Contratación de urgencia. Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se 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.

Artículo 8. Adición y modificación de contratos estatales. Todos 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 este propósito, 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.

Igualmente, esta disposición se aplicará a los contratos que se celebren durante el término de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica y durante el término que dicho estado esté vigente.

Una vez termine el estado de emergencia económica, social y ecológica, no podrán realizarse nuevas adiciones en relación con estos contratos, salvo aquellos que no hayan superado el tope establecido en el inciso final del parágrafo del artículo 40 de la Ley 80 de 1993.

Artículo 9. Procedimiento para el pago de contratistas del Estado. Durante el estado de emergencia económica, social y ecológica, las entidades estatales deberán implementar para la recepción, trámite y pago de facturas y cuentas de cobro de sus contratistas, mecanismos electrónicos, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 616.1 del Estatuto Tributario.

Artículo 10. Contratos del Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores. Durante el término que dure el estado de emergencia económica, social y ecológica, autorícese al Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores, para celebrar convenios interadministrativos internos y contratos que tengan como propósito adquirir de las entidades públicas extranjeras, empresas privadas extranjeras 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

Para materializar este artículo, el funcionario competente deberá justificar previamente la conexidad entre los bienes adquiridos y la mitigación de la pandemia”.

En el Boletín No. 72 del 4 de junio de 2020, la Corte Constitucional dio a conocer que el Decreto 440 de 2020 se encontraba ajustado a derecho, en los siguientes términos:

“En Sala Plena Virtual, con ponencia del Magistrado Alejandro Linares Cantillo, la Corte Constitucional declaró ajustado a la Constitución, con votación 9-0 el Decreto Legislativo No. 440 del 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”.

La Corte observó que el decreto es constitucional porque primero, busca hacer efectivos los requerimientos de distanciamiento social según recomendación de la OMS, como mecanismo idóneo para controlar la expansión de la pandemia; por la gravedad, magnitud, dimensiones y naturaleza imprevisible de la crisis; y por la urgencia e inminente reacción que exige de las autoridades estatales, procurar medios conducentes y pertinentes para afrontar la situación de emergencia.

Segundo, dijo la Corte, el decreto es constitucional porque, el ordenamiento ordinario no cubría las exigencias de atención inmediata y urgente que precisa la pandemia, por lo que se requería de la expedición de normas con fuerza de ley de carácter temporal que permitieran conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos.

Para la Corte, las medidas adoptadas en el Decreto son proporcionales frente a la crisis que se pretende conjurar, están limitadas por esta finalidad y sometidas a los respectivos controles, y son además de muy corta duración, ya que están vigentes por el tiempo que dure el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica. El Decreto no establece ninguna medida discriminatoria.”¹

Control automático de los actos administrativos que desarrollan decretos legislativos

Los estados de excepción fueron objeto de reglamentación mediante la Ley 137 de 1994, ley de carácter estatutario y que, por esa naturaleza, ya fue objeto de estudio de exequibilidad por parte de la Corte Constitucional en la Sentencia C-179 del 13 de abril de 1994, Magistrado Ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz.

El artículo 20 de la citada Ley 137 de 1994, dispuso lo siguiente:

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

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

¹ Ver: https://www.corteconstitucional.gov.co/noticia.php?Es-constitucional-el-Decreto-Legislativo-que-adopt%C3%B3-medidas-en-materia-de-contrataci%C3%B3n-estatal,-en-el-marco-del-COVID_19-8913

De acuerdo con la norma acabada de transcribir, son tres (3) las características que deben tener las medidas que adopta la administración para que sean objeto del control inmediato de legalidad, así: **(i)** debe tratarse de medidas de carácter general; **(ii)** que se hayan dictado por las autoridades en ejercicio de la función administrativa; y, **(iii)** que sean desarrollo de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

Sobre la naturaleza del control inmediato de legalidad, el Consejo de Estado en sentencia del 5 de marzo de 2012, Consejero Ponente Dr. HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS, radicado 11001031500020100036900, señaló:

“En oportunidades anteriores, la Sala² ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes:

*a) Es un proceso **judicial** porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial.*

*b) Es **automático e inmediato** porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.*

*c) Es **autónomo**, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.*

*d) Es **integral**, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción.*

En la misma providencia la Corporación hizo la precisión sobre la característica de integral del control inmediato de legalidad, en tanto no supone un control completo y absoluto, pues el análisis que hace la jurisdicción solo queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la cual se culmina el procedimiento especial de control de legalidad, es decir, solo hace tránsito a cosa juzgada relativa.

² Ver, entre muchas otras, sentencias de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del 28 de enero de 2003, exp. 2002-0949-01, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez; del 7 de octubre de 2003, exp. 2003-0472-01, M.P. Tarcisio Cáceres Toro, del 16 de junio de 2009, exp. 2009-00305-00, y del 9 de diciembre de 2009, exp. 2009-0732-00, M.P. Enrique Gil Botero.

Sobre este aspecto, en sentencia del 19 de mayo de 2020, al realizar el control inmediato de legalidad de una resolución expedida por el Director General de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá – CORPOBOYACÁ, el Consejo de Estado, indicó³:

30. De acuerdo con lo anterior, el examen integral del acto objeto de control incluye los aspectos de forma y de fondo de las medidas adoptadas, no solo frente a la norma que las fundamenta, sino de cualquier norma que sea superior; sin embargo, su naturaleza oficiosa, no significa que el estudio deba abarcar todo el universo de posibles quebrantamientos del ordenamiento superior; de allí que la sentencia que decide este control inmediato tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque, en un futuro, frente a las cuestiones que no fueron analizadas, pueden ser objeto de reproche judicial por medio de una demanda de simple nulidad.

Así, independiente del examen de legalidad que se realice por parte de la corporación competente, las situaciones que no hayan sido objeto de debate, se pueden controvertir judicialmente a través de un proceso de nulidad simple, porque el control inmediato de legalidad es compatible con ese medio de control, siempre y cuando en el nuevo proceso se invoquen motivos de nulidad diferentes a los que se analizaron en la sentencia del control inmediato de nulidad.

Aspectos que se examinan en el control inmediato de legalidad

Los actos administrativos objeto de control inmediato de legalidad, se deben examinar desde dos aspectos:

Formal: referido a la competencia de quien expide el acto administrativo, a los datos mínimos de identificación como su número, referencia expresa a las facultades ejercidas y al objeto⁴.

Material: que comprende, a su vez, lo siguiente⁵:

- **Conexidad:** dividida en: **(i)** la relación entre los hechos o fundamentos de la administración expuestos en el respectivo acto con los motivos de la declaratoria del estado de excepción y, **(ii)** la verificación de la cadena de validez entre las distintas normas

³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial de Decisión No. 2. M.P. César Palomino Cortés. Bogotá D.C. Diecinueve (19) de mayo de dos mil veinte (2020). Radicado: 11001-03-15-000-2020-01013-00.

⁴ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 31 de mayo de 2011. Consejero ponente: Gerardo Arenas Monsalve. Radicación No. 11001-03-15-000-2010-00388-00.

⁵ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 8 de julio de 2014. Consejero ponente: Danilo Rojas Betancourth. Radicación No. 11001-03-15-000-2011-01127-00.

expedidas para resolver la causa y/o neutralizar los efectos generados por la situación de anormalidad.

En otros términos, se trata de verificar que exista una conexidad o correlación directa del acto administrativo sometido a control inmediato de legalidad con el estado de emergencia declarado, los decretos legislativos y demás normas superiores existentes para conjurar la situación anómala⁶.

- **Proporcionalidad**, que obliga a la valoración de las medidas excepcionales para verificar su carácter transitorio y para constatar si resultan adecuadas, ajustadas y conformes para obtener los fines perseguidos con su implementación.

En términos de la Corte Constitucional, se *“busca que la medida no sólo tenga un fundamento legal, sino que sea aplicada de tal manera que los intereses jurídicos de otras personas o grupos no se vean afectados, o que ello suceda en grado mínimo. De esta forma, la comunidad queda resguardada de los excesos o abusos de poder que podrían provenir del empleo indiscriminado de la facultad legislativa o de la discrecionalidad atribuida a la administración”*⁷.

- **Necesidad**, que se dirige a constatar que las medidas tomadas por fuera de la normalidad constituyan herramientas indispensables para superar la crisis.

Análisis del caso concreto

Como aspecto **previo**, debe indicarse que al examinar la Resolución No. 202040069 del 24 de marzo de 2020, proferida por la Directora General de la Biblioteca Pública Piloto, se observa que en los artículos 1º, 2º, 4º y 5º se establecieron medidas como: un sistema de turnos presenciales, la implementación de planes de trabajo virtuales, la suspensión de servicios presenciales y la presentación de informes de manera virtual, entre otras medidas, lo que permite advertir que en estos artículos no se ejerció la potestad reglamentaria que le confiere el estado de excepción a dicha servidora pública, sino que ello corresponde al

⁶ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 24 de mayo de 2016. Consejero ponente: Guillermo Vargas Ayala. Radicación No. 11001-0315-000-2015-02578-00.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-403 del 27 de mayo de 2010. Magistrada ponente: María Victoria Calle Correa.

ejercicio de competencias ordinarias. Por esta razón, la Sala se inhibirá de ejercer el control inmediato de legalidad frente a dichos artículos.

Luego, el análisis se limitará a lo dispuesto en el artículo 3° del citado acto administrativo, toda vez que las demás medidas adoptadas en la Resolución No. 202040069 del 24 de marzo de 2020, no desarrollan los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica.

Hecha la anterior precisión, se tiene que el control inmediato de legalidad es un mecanismo cuyo fin es verificar que las decisiones adoptadas en ejercicio de la función administrativa se encuentren de conformidad con la Constitución, la ley y las demás normas en las cuales se deben soportar los actos de la administración.

Se debe, pues, analizar la existencia de una relación de conexidad entre las medidas adoptadas en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, así como su conformidad con las normas superiores en las cuales se fundamenta. Ello supone un análisis formal y un análisis material del acto que se juzga por la vía del control inmediato de legalidad.

En el examen formal, se debe verificar que el acto haya sido expedido con competencia por parte del funcionario que lo suscribe, que contenga los datos mínimos de identificación como el número del acto, la referencia expresa a las facultades del funcionario que lo expide y el objeto del mismo.

En ese análisis se tiene que en el artículo 3° de la Resolución No. 202040069 del 24 de marzo de 2020, se adoptaron medidas transitorias en el procedimiento de contratación de la biblioteca y que dicho artículo fue expedido atendiendo a lo dispuesto en el Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020.

Se agrega que, la Biblioteca Pública Piloto es un establecimiento público del orden municipal que se encuentra adscrito al Municipio de Medellín y, en esa medida, a la directora de dicho establecimiento le corresponde expedir los actos y celebrar los contratos necesarios para el cumplimiento de los fines de la entidad y tiene a su cargo la representación judicial y extrajudicial de la misma, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 78 de la Ley 489 de 1998.

En este caso, se tiene que mediante Decreto 030 del 10 de enero de 2020, el Alcalde de Medellín nombró a la Dra. Shirley Milena Zuluaga Cosme en el cargo de Directora General de la Biblioteca Pública Piloto, razón por la cual sí tenía la facultad para expedir la resolución que es objeto del control inmediato de legalidad.

Se agrega que en el acto se indicó el número de consecutivo, la fecha de su expedición, se motivó debidamente, además de que se encuentra suscrito por la funcionaria, razón por la cual se cumplieron los requisitos **formales** para su expedición.

En el **examen material** de las medidas adoptadas en el artículo 3° de la Resolución No. 202040069 del 24 de marzo de 2020, se puede advertir que, como ya se dijo, el citado artículo se fundamenta en lo dispuesto en el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020, en virtud del cual se adoptaron medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19.

Se debe señalar que en el artículo 1° del Decreto 440 de 2020, se señaló que con el fin de evitar el contacto entre las personas y propiciar el distanciamiento individual, las audiencias públicas que se debieran realizar en los procedimientos de selección, se podían hacer a través de medios electrónicos, garantizando el acceso a los proponentes, entes de control y cualquier ciudadano interesado en participar. En el mismo sentido se dispuso que la administración debía informar los mecanismos que emplearía para el registro de la información que se generara en los trámites de contratación.

En el artículo 3° del mismo decreto (Decreto 440 de 2020) se señaló que, por razones del servicio y como consecuencia de la emergencia, se podían suspender los procedimientos de selección. Igualmente, y por las mismas razones, es decir, por razones del servicio y de manera motivada, se podían revocar los actos de apertura de los procesos de selección *“siempre y cuando no se haya superado la fecha para la presentación de ofertas”*.

De otra parte, en el artículo 8° del Decreto 440 de 2020, se facultó a las entidades estatales a que los contratos celebrados que se relacionaran *“con bienes, obras o servicios que permitan una mejor gestión y mitigación de la situación de emergencia”*, se adicionaran sin limitación al valor. Se agrega que esa adición, según la misma norma, se debe justificar en la necesidad y en la forma como dichos bienes y servicios contribuirán a gestionar o mitigar la situación de emergencia.

Ahora, al examinar las medidas adoptadas en el artículo 3° de la Resolución No. 202040069 del 24 de marzo de 2020, se puede advertir que desarrolla varios de los artículos del Decreto 440 de 2020, desarrollo que guarda relación y es proporcionado con lo dispuesto en este último decreto.

Así, por ejemplo, la medida relativa a la suspensión de los términos de los procesos contractuales pendientes de audiencia de adjudicación o subasta inversa presencial, con la posibilidad de llevar a cabo alguna de esas audiencias por medios virtuales, lo mismo que la autorización para la subsanación de requisitos habilitantes a través de medios electrónicos con la firma digitalizada, se corresponden con el contenido del artículo 1° del Decreto 440 de 2020. Ello porque esta disposición permite la celebración de audiencias por medios electrónicos y el uso de herramientas virtuales en la contratación estatal de manera que se evite el contacto entre los participantes en los procesos de contratación, pero sin afectar la publicidad y la transparencia de esos procedimientos.

La misma consideración se puede hacer en relación con la medida que permite terminar anticipadamente o descartar aquellos procesos contractuales que se encontraren publicados en el SECOP 1, siempre y cuando no se hubieren recibido propuestas u ofertas, medida que es un claro desarrollo de lo dispuesto en el artículo 3° del Decreto 440 de 2020, norma que otorga a las entidades estatales la facultad de revocar los actos de apertura de los procesos de selección siempre y cuando no se haya superado la fecha para la presentación de ofertas.

Finalmente, aunque en el artículo 3° de la Resolución 202040069 del 24 de marzo de 2020, solo se enuncia que la entidad se acoge a las directrices en materia de adición de los contratos contenidas en el artículo 8° del Decreto 440 de 2020, se debe entender que se hace referencia a la facultad que tienen las entidades contratantes de adicionar, sin limitación al valor, los contratos celebrados que se relacionen con bienes, obras o servicios que permitan una mejor gestión y mitigación de la situación de emergencia. Naturalmente que la posibilidad de adición tiene que materializarse en cada contrato y se debe justificar mediante una debida motivación esa facultad que otorga el decreto legislativo.

Así, entonces, es posible establecer que el artículo 3° de la Resolución 202040069 del 24 de marzo de 2020, proferida por la Directora General de la Biblioteca Pública Piloto, cumple con los requisitos de conexidad, proporcionalidad y necesidad en relación con los motivos

que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, pues desarrolla de forma específica lo consagrado en el Decreto 440 de 2020.

Por lo expuesto, concluye la Sala que el artículo 3° de la Resolución 202040069 del 24 de marzo de 2020, se encuentra ajustado a derecho, en tanto cumple con los requisitos formales y materiales necesarios para su expedición.

En mérito de lo expuesto, **EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA – SALA PLENA**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

F A L L A

PRIMERO. DECLÁRESE INHIBIDA para pronunciarse de fondo respecto de los artículos 1°, 2°, 4° y 5° de la Resolución No. 202040069 del 24 de marzo de 2020 proferida por la Directora General de la Biblioteca Pública Piloto.

SEGUNDO. DECLARAR AJUSTADO A DERECHO el artículo 3° de la Resolución No. 202040069 del 24 de marzo de 2020 proferida por la Directora General de la Biblioteca Pública Piloto.

TERCERO. COMUNÍQUESE esta decisión a la Directora General de la Biblioteca Pública Piloto

CUARTO. Una vez ejecutoriada la presente providencia, **ARCHÍVESE** el expediente.

Esta providencia se estudió y aprobó en Sala de la fecha, según consta en Acta No. 40

NOTIFÍQUESE

Los Magistrados,

JOHN JAIRO ALZATE LÓPEZ
Ponente

JORGE LEÓN ARANGO FRANCO

SUSANA ACOSTA PRADA

ADRIANA BERNAL VÉLEZ

ÁLVARO CRUZ RIAÑO

JORGE IVÁN DUQUE GUTIÉRREZ

GLORIA MARÍA GÓMEZ MONTOYA

BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ

JAIRO JIMÉNEZ ARISTIZÁBAL

ANDREW JULIÁN MARTÍNEZ MARTÍNEZ
(con salvamento de voto)

DANIEL MONTERO BETANCURT

LILIANA NAVARRO GIRALDO

YOLANDA OBANDO MONTERO

RAFAEL DARÍO RESTREPO QUIJANO

GONZALO ZAMBRANO VELANDIA