



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

Magistrada Ponente: Dra. Beatriz Helena Escobar Rojas

Bogotá D.C., catorce (14) de septiembre de dos mil veinte (2020)

Asunto: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicado N°: 25000-23-15-000-2020-01253-00
Autoridad: ALCALDÍA LOCAL DE SANTA FE (BOGOTÁ D.C.)
Norma: RESOLUCIÓN 027 DEL 30 DE MARZO DE 2020

Procede la Sala Plena de este Tribunal a dictar sentencia en el control inmediato de legalidad de la referencia con fundamento en lo siguiente:

I. ANTECEDENTES

1.1. El Alcalde de la Localidad de Santa Fe (Bogotá D.C.) expidió la Resolución 0027 del 30 de marzo de 2020, cuya parte resolutive establece:

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR la URGENCIA MANIFIESTA en la Localidad de Santa Fe del Distrito Capital (sic) para atender la situación de inminente riesgo según los hechos relatados en la parte motiva del presente acto ocasionados por la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) objeto de Declaración de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el país y de Calamidad Pública en Bogotá D.C., de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 del Estatuto de Contratación Pública, desde el 30 de marzo de 2020 y hasta el 16 de abril de 2020 de acuerdo con la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica del Gobierno Nacional y de esta forma contar con la atención de emergencias humanitarias con el fin de proteger el derecho a la vida de los habitantes de la localidad.

ARTÍCULO SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demandan las actuaciones inmediatas por parte FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE SANTA FE, se dispone CELEBRAR EL O LOS CONTRATOS NECESARIOS, que permitan atender el riesgo inmediato específicamente para prestar los servicios de dirección, administración y control de recursos y el suministro de bienes y servicios para atender el gasto destinado a la atención humanitaria de emergencia para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19).

ARTÍCULO TERCERO: La supervisión de los contratos que surjan será ejercida por el ALCALDE LOCAL DE LA SANTA FE quien podrá contar con el personal de planta, acto que no implica delegación, al no requerirse para el seguimiento de conocimientos especializados, el supervisor ejercerá sus obligaciones conforme a lo establecido en el Manual de Contratación de la SECRETARÍA DE GOBIERNO, la Ley 1474 de 2011, y las demás normas concordantes vigentes, quien será el encargado de establecer la remuneración y demás elementos necesarios para la legalización del o los

contratos objeto de la presente urgencia, así como los informes de ejecución de los mismos.

ARTÍCULO CUARTO: Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se dispone de ser necesario hacerlos (sic) trámites correspondientes a los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto.

ARTÍCULO QUINTO: Una vez celebrados los contratos originados en la Urgencia Manifiesta, se deberá remitir el texto de los mismos y del presente acto junto con sus soportes a la CONTRALORÍA DISTRITAL.

ARTÍCULO SEXTO: El presente acto administrativo rige a partir de la fecha de su expedición.

ARTÍCULO SÉPTIMO: Contra la presente no procede recurso alguno.

En su parte motiva hace alusión principalmente a los artículos 2º, 49, 95, 209, 285 y 322 de la Constitución Política; la Ley estatutaria 1751 de 2015; el Decreto Ley 1421 de 1993; los Acuerdos Distritales 637 de 2016 y 740 de 2019; los Decretos Distritales 411 de 2016 y 768 de 2019; al Decreto Distrital 087 del 16 de marzo de 2020, que declaró la calamidad pública en Bogotá D.C.; los artículos 24 y 41 a 43 de la Ley 80 de 1993; el artículo 4º de la Ley 1150 de 2007; el artículo 74 del Decreto 1510 de 2013; el artículo 7º del Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020; el Decreto 457 del 22 de marzo del mismo año; y la Resolución 385 de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, por medio de la cual declaró la emergencia sanitaria en el país a causa de la pandemia.

1.2. La copia de la Resolución anterior fue allegada por correo electrónico a la Secretaría General de esta Corporación a fin de adelantar el trámite de control inmediato de legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 y 185 del CPACA. A través de acta individual de reparto del 29 de abril de 2020 el asunto fue asignado para su trámite al Despacho de la Magistrada Ponente.

1.3. Mediante auto del 18 de mayo de 2020 se dio inicio al trámite del control inmediato de legalidad respecto de la Resolución 027 del mismo año, se ordenó la fijación del asunto por el término de 10 días en la página web de la Rama Judicial, y se dispuso que una vez vencido tal término el Ministerio Público podía rendir concepto en un plazo igual.

Además, se requirió a la Alcaldía Local de Santa Fe para que allegara los antecedentes administrativos relacionados con la expedición del acto objeto de control, y se dispuso comunicar la providencia a la Alcaldesa de Bogotá

D.C. y al Ministerio del Interior, para que si a bien lo tuvieran se pronunciaran sobre el caso.

1.4. La publicación del auto que avocó conocimiento se efectuó a partir del 22 de mayo de 2020 en la página web de la rama judicial, sección “MEDIDAS COVID19”¹.

1.5. La Secretaría de Gobierno de Bogotá D.C., a través de correos electrónicos recibidos el 22 y 27 de mayo y 3 de junio de 2020, acreditó la publicación del asunto en su página web, se pronunció sobre el presente control y allegó los antecedentes del acto objeto de control.

1.6. Durante el término de publicación del asunto no se allegaron intervenciones adicionales.

II. PRONUNCIAMIENTO DE LA AUTORIDAD INTERVINIENTE

La Secretaría de Gobierno de Bogotá D.C., como responsable de las competencias asignadas a las Alcaldías Locales del Distrito, que son dependencias de dicha Secretaría, señaló:

- El acto se expidió en ejercicio de las facultades ordinarias previstas en el Acuerdo Distrital 740 de 2019, los Decretos Distritales 411 de 2016 y 374 y 768 de 2019, el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y el numeral 4° del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007. De igual forma, el acto se expidió en ejercicio de las facultades extraordinarias establecidas en los Decretos Distritales 81, 87 y 113 de 2020, la Resolución 385 de 2020 del MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, y los Decretos Legislativos 417 y 440 de 2020.
- La Resolución objeto de control se encuentra conforme con las disposiciones mencionadas en el punto anterior, que constituyen su fundamento.
- El acto administrativo guarda conexidad con el objetivo de conjurar y mitigar los efectos de la actual emergencia sanitaria y las medidas de

¹ Véase: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/control-de-legalidad-tribunal-administrativo-de-cundinamarca-seccion-segunda/subseccion-f1>.

confinamiento, y la declaratoria de urgencia manifiesta es un mecanismo excepcional y transitorio instituido con el único propósito de entregarle al Fondo de Desarrollo Local de Santa Fe los instrumentos efectivos para poder celebrar los contratos cuyo propósito sea la adquisición de bienes y servicios dirigidos exclusivamente a la prevención, contención y mitigación de los efectos ya mencionados, y para garantizar la prestación efectiva del servicio público a cargo de la Localidad.

- Es una realidad social el aumento del número de contagios por COVID-19, lo que hace necesario contar con mecanismos y apoyo logístico de respuesta rápida que permitan un manejo adecuado de la emergencia ante las dificultades que la densidad poblacional supone para la atención integral y diferencial que se requiere en este contexto.

- El acto administrativo objeto de control tiene como propósito la protección de los más vulnerables, y satisfacer la necesidad de contratar bienes, servicios o la ejecución de obras con la inmediatez que las circunstancias ameritan para enfrentar los efectos de la pandemia en la Localidad.

III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público no allegó concepto.

IV. CONSIDERACIONES

4.1. DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA

Se encuentra que el 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud -OMS calificó el brote de COVID-19 (Coronavirus) como una pandemia, situación por la cual el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional ante los primeros contagios que se detectaron en el país.

Posteriormente, y con base en lo anterior, a través del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 el Gobierno Nacional declaró la emergencia

económica, social y ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días, con el fin de adoptar medidas extraordinarias de orden sanitario, laboral, económico, presupuestal, entre otros, para prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia en el país.

Como desarrollo de lo anterior se expidieron, entre otros, los Decretos Legislativos 440 y 537 de 2020, mediante los cuales se adoptaron medidas en materia de contratación pública. Así mismo, se expidió el Decreto 512 del mismo año, que asignó unas facultades a los Gobernadores y Alcaldes en materia presupuestal.

4.2. GENERALIDADES Y PROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994 establece el control inmediato de legalidad en el marco de los estados de excepción así:

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.

En iguales términos el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 estableció:

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

Según las normas citadas, son tres los requisitos para que proceda el control inmediato de legalidad frente a actos administrativos, estos son *i)* que se trate de un acto administrativo de carácter general, y que este se haya expedido *ii)* en ejercicio de la función administrativa y *iii)* como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción².

Ahora bien, con relación a la finalidad del control inmediato de legalidad, se encuentra que la H. Corte Constitucional en la sentencia C-179 de 1994, en la

² 2020-01707 13 de mayo de 2020

que declaró exequible el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, indicó que este *“constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”*.

De igual forma resulta relevante señalar lo que la misma Alta Corporación indicó en la sentencia C-802 de 2002:

Los estados de excepción son regímenes especiales concebidos para situaciones de anormalidad, pero se trata de regímenes concebidos al interior del derecho y no fuera de él. Es decir, todo estado de excepción es un régimen de juridicidad. Precisamente por eso son objeto de una detenida regulación del constituyente y del legislador estatutario, pues de lo que se trata es de dotar al Estado de las especiales herramientas que requiere para la superación de la crisis por la que atraviesa pero de hacerlo sin renunciar a la capacidad de articulación social y de legitimación política propia del derecho. Ello explica que el decreto legislativo de declaratoria del estado de excepción y los decretos legislativos de desarrollo dictados con base en él sean objeto de un control automático de constitucionalidad y que los actos que reglamenten a éstos sean objeto de un control inmediato de legalidad.

En cuanto a las características de este mecanismo de control es preciso hacer referencia a lo que el H. Consejo de Estado indicó al respecto en la providencia dictada el 7 de mayo de 2020, No. de radicado 2020-01711 (CA)³:

(i) Recae sobre las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa (esto es, aquella que no es formalmente legislativa ni judicial, y además se encuentra vinculada directamente con la consecución de los intereses públicos⁴) que se adopten en desarrollo de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

(ii) Si se trata de medidas de carácter general emitidas por autoridades nacionales, la competencia es del Consejo de Estado, y si se trata de actos proferidos por autoridades territoriales, es de los respectivos tribunales administrativos.

(iii) Para que se lleve a cabo el control inmediato no es necesario que el acto juzgado haya sido publicado, basta con su expedición.

(iv) No es necesario que alguien ejerza el derecho de acción, toda vez que el medio de control tiene carácter automático e inmediato. Por ello, es obligación de la autoridad administrativa que profiere la medida de carácter general, enviarla en un plazo de 48 horas a partir de su expedición, y si no lo hace, la jurisdicción de lo contencioso administrativo puede asumir su control oficioso.

(v) Aunque el control se ejerce de manera inmediata y automática, la medida de carácter general en ejercicio de la función administrativa

³ Véase también la sentencia proferida por la misma Alta Corporación el 11 de mayo de 2020, No. de radicado 11001-03-15-000-2020-00944-00.

⁴ Alberto Montaña Plata, Fundamentos de Derecho administrativo, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010, p. 100 (Referencia de la providencia citada).

continúa produciendo sus efectos, mientras no sea suspendida a través de una medida cautelar de urgencia⁵ o declarada su nulidad.

(vi) Se trata de un control integral en cuanto debe hacerse sobre el fondo y la forma de la medida revisada. Por lo tanto, su juzgamiento deberá realizarse frente a cualquier norma que le sea superior y no solamente respecto del decreto legislativo en el cual se fundamenta.

Igualmente, ha de tenerse en cuenta que el juicio sobre estas medidas no solo es de constitucionalidad y de legalidad, pues también es de razonabilidad. En ese sentido debe aplicarse el test de proporcionalidad para determinar si ella es acorde con el objetivo de la emergencia, y si además existen otras menos lesivas para los derechos y libertades de las personas.

(vii) No obstante que el decreto legislativo, con fundamento en el cual se expidió la medida de carácter general, hubiere sido declarado inexecutable por la Corte Constitucional, la jurisdicción de lo contencioso administrativo debe ejercer el control inmediato que le asigna la ley, con el fin de establecer la legalidad de la medida durante el tiempo que produjo sus efectos.

(viii) La sentencia que decide el medio de control inmediato de legalidad tiene el carácter de cosa juzgada relativa, porque dado su carácter oficioso, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción de la medida de carácter general con las normas que le son superiores y, por ello, en el futuro puede ser demandada por cualquier persona en ejercicio de los medios ordinarios como la nulidad simple, con la salvedad de que los reproches deben versar sobre cuestiones distintas a las que se analizaron en el control inmediato⁶.

4.3. DE LA URGENCIA MANIFIESTA EN MATERIA CONTRACTUAL

La ley 80 de 1993, artículos 42 y 43, prevé la figura de la urgencia manifiesta en los siguientes términos:

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

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.

ARTÍCULO 43. DEL CONTROL DE LA CONTRATACIÓN DE URGENCIA. Inmediatamente después de celebrados los contratos

⁵ CPACA, art. 234 (...) [Referencia de la providencia citada].

⁶ Cfr. CE, S. Plena, Sent., rad. 11001-03-15-000-2010-00196-00(CA), nov. 23/2010 (Referencia de la providencia citada).

originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración. Si fuere procedente, dicho funcionario u organismo solicitará al jefe inmediato del servidor público que celebró los referidos contratos o a la autoridad competente, según el caso, la iniciación de la correspondiente investigación disciplinaria y dispondrá el envío del asunto a los funcionarios competentes para el conocimiento de las otras acciones. El uso indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta.

Lo previsto en este artículo se entenderá sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento para garantizar la adecuada y correcta utilización de la contratación de urgencia.

A su vez, el artículo 2° de la Ley 1150 de 2007 estableció:

ARTÍCULO 2°. DE LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:

(...)

4. **Contratación directa.** La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos:

a) Urgencia manifiesta;

(...)

De acuerdo con lo anterior, se encuentra que la urgencia manifiesta es una figura excepcional prevista por el legislador ordinario a la cual puede acudir en situaciones apremiantes previstas en la norma, en las cuales se requiera de manera urgente la prestación de un servicio, el suministro de algún bien o la ejecución de obras en el inmediato futuro para afrontar los efectos de dicha situación apremiante y la administración ejerza sus funciones de manera eficaz.

Así mismo, se establece un procedimiento de control fiscal especial frente a los contratos que se celebren en virtud de la declaratoria de urgencia manifiesta, el cual se surte ante la Contraloría Territorial con jurisdicción en el lugar donde se ubique la autoridad que declara la figura.

Sobre la urgencia manifiesta se tiene que la H. Corte Constitucional señaló en la sentencia C-949 de 2001:

No encuentra la Corte reparo alguno de constitucionalidad a la declaración administrativa de urgencia manifiesta regulada en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, puesto que constituye una justificada excepción a los

procedimientos reglados de selección objetiva si se tiene en cuenta que su aplicación se encuentra sujeta a la existencia de situaciones evidentes de calamidad pública o desastre que afecten de manera inminente la prestación de un servicio, que son circunstancias que por su propia naturaleza hacen imposible acudir al trámite de escogencia reglada del contratista.

Los posibles excesos que genere la aplicación práctica de este instrumento -que de por sí son ajenos al juicio de constitucionalidad de las normas acusadas-, se ven morigerados por la exigencia de que la declaración de urgencia manifiesta conste en acto administrativo motivado y en la obligación consagrada en el artículo 43 ibidem, de enviar al funcionario u organismo que ejerza control fiscal en la respectiva entidad los contratos originados en la urgencia manifiesta y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes, las pruebas y los hechos, inmediatamente después de celebrados dichos contratos, sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento.

Así mismo, el H. Consejo de Estado en providencia del 7 de febrero de 2011, No. de radicado 2007-00055, señaló respecto de la figura en cuestión:

2.2. La Ley 80 de 1993, artículos 41 a 43 incorporó la figura de la urgencia manifiesta como una modalidad de contratación directa. Se trata entonces de un mecanismo excepcional, diseñado con el único propósito de otorgarle instrumentos efectivos a las entidades estatales para celebrar los contratos necesarios, con el fin de enfrentar situaciones de crisis, cuando dichos contratos, en razón de circunstancias de conflicto o crisis, es del todo imposible celebrarlos a través de la licitación pública o la contratación directa. Es decir, cuando la Administración no cuenta con el plazo indispensable para adelantar un procedimiento ordinario de escogencia de contratistas. En este orden de ideas, *"la urgencia manifiesta procede en aquellos eventos en los cuales puede suscitarse la necesidad de remediar o evitar males presentes o futuros pero inminentes, provocados bien sea en virtud de los estados de excepción, o por la paralización de los servicios públicos, o provenientes de situaciones de calamidad o hechos constitutivos de fuerza mayor o desastres, o cualquier otra circunstancia similar que tampoco dé espera en su solución, de tal manera que resulte inconveniente el trámite del proceso licitatorio de selección de contratistas reglado en el estatuto contractual, por cuanto implica el agotamiento de una serie de etapas que se toman su tiempo y hacen más o menos largo el lapso para adjudicar el respectivo contrato, circunstancia que, frente a una situación de urgencia obviamente resulta entorpecedora, porque la solución en estas condiciones, puede llegar tardíamente, cuando ya se haya producido o agravado el daño"*⁷.

Por su parte, se encuentra que en el Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020, por medio del cual se adoptaron medidas en materia de contratación pública, se dispuso lo siguiente en sus artículos 7 y 11:

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

⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de 27 de abril de 2006. Expediente: 05229. Consejero Ponente: Ramiro Saavedra Becerra (Referencia de la providencia en cita).

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 11. VIGENCIA. Este decreto rige a partir de la fecha de su publicación y produce efectos durante el estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19 (Subrayado fuera de texto).

La disposición citada fue reiterada en el mismo sentido en el Decreto Legislativo 537 del 12 de abril de 2020, cuyos artículos 7 y 11 establecieron:

ARTÍCULO 7. CONTRATACIÓN DE URGENCIA. Con ocasión de la declaratoria de estado de Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y de Protección Social 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.

Las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa los bienes y servicios enunciados en el inciso anterior.

(...)

ARTÍCULO 11. VIGENCIA. Este decreto rige a partir del 16 de abril de 2020 y estará vigente mientras se mantenga la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19.

Ahora bien, en cuanto a la habilitación que conlleva la declaratoria de urgencia manifiesta para realizar traslados presupuestales internos, la Corte Constitucional señaló en la sentencia C-772 de 1998 lo siguiente:

a. Que la "urgencia manifiesta" es una situación que puede decretar directamente cualquier autoridad administrativa, sin que medie autorización previa, a través de acto debidamente motivado.

b. Que ella existe o se configura cuando se acredite la existencia de uno de los siguientes presupuestos:

- Cuando la continuidad del servicio exija el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro.

- Cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción.

- Cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y,

- En general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos.

c. Que la declaratoria de "urgencia manifiesta" le permite a la correspondiente autoridad administrativa:

- Realizar de manera directa, en sus propios presupuestos, los ajustes o modificaciones presupuestales a que haya lugar, **de conformidad con lo previsto en la ley orgánica de presupuesto. (Parágrafo 1o. artículo 41 Ley 80 de 1993)**

- Hacer los **traslados presupuestales internos** que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente. **(Parágrafo único artículo 42 Ley 80 de 1993)**

d. Que dada la mayor autonomía con que se dota a las autoridades administrativas, para afrontar situaciones de urgencia y excepción, la vigilancia sobre las actuaciones que se deriven de su declaratoria, deberá ejercerla el organismo de control de manera especial e inmediata, según lo establece el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

(...)

Octava. El parágrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 es exequible, bajo el entendido de que los traslados internos que se efectúen para atender las necesidades y los gastos propios de la declaratoria de urgencia manifiesta, sólo pueden afectar el anexo del decreto de liquidación del presupuesto.

(...) [L]a situación que describe el parágrafo único del artículo 42 de la ley 80 de 1993, acusado también por el actor, es bien distinta de la que consagra el parágrafo primero del artículo 41 del mismo estatuto, pues a través de su contenido, en estricto sentido, no se permite la modificación del Presupuesto General de la Nación, dado que de su aplicación no se deriva que se perciban contribuciones o impuestos que no figuren en el presupuesto inicial, ni que se autoricen erogaciones no previstas en el de gastos, como tampoco se autoriza transferir crédito alguno a objeto no previsto, materias esas sí de exclusiva competencia del legislador, lo que desvirtúa la acusación de que su contenido viola el artículo 345 superior.

Cuando se de aplicación al parágrafo del artículo 42 del estatuto de contratación de la administración pública, es decir cuando se recurra a traslados internos en una entidad para atender necesidades y gastos derivados de la declaratoria de una urgencia manifiesta, el presupuesto general de la Nación se mantendrá incólume, pues lo que dicha norma autoriza es simplemente que algunos de los rubros que conforman el presupuesto de cada sección, valga decir de cada entidad pública, se vean afectados por una decisión de carácter administrativo, que determina aumentar unos rubros y disminuir otros, en situaciones calificadas y declaradas como de urgencia manifiesta.

Ese tipo de traslados internos, **que sólo afectan el Anexo del Decreto de liquidación del presupuesto**, el cual como se dijo es el que contiene el presupuesto de cada entidad (sección), no modifican o alteran el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de la respectiva entidad, por lo que habilitar a las autoridades administrativas de las mismas para efectuarlos, tal como lo hizo el legislador a través de la norma impugnada, en nada contraría el ordenamiento superior.

Adicionalmente, se encuentra que mediante el Decreto Legislativo 512 del 2 de abril de 2020 se dispuso:

ARTÍCULO 1. FACULTAD DE LOS GOBERNADORES Y ALCALDES EN MATERIA PRESUPUESTAL. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, eran necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el de 2020.

ARTÍCULO 2. TEMPORALIDAD DE LAS FACULTADES. Las facultades otorgadas a los Gobernadores y Alcaldes en el presente Decreto Legislativo solo podrán ejercerse durante el tiempo que dure la emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.

4.4. ANÁLISIS DE LEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN 027 DE 2020

En primer lugar debe indicarse que en el presente caso el control inmediato de legalidad es procedente por cuanto la Resolución 027 de 2020 es un acto administrativo de carácter general, expedido por el Alcalde de la Localidad de Santa Fe (Bogotá D.C.) y, de acuerdo con sus fundamentos y fecha de expedición, en desarrollo de los Decretos Legislativos 417 y 440 del 17 y 20 de 2020, respectivamente.

Se agrega que aunado a que el control inmediato de legalidad es procedente en este caso, esta Corporación es competente para conocer dicho control en única instancia de conformidad con lo establecido en el artículo 151 del CPACA, numeral 14⁸, pues se tratan de actos administrativos generales expedido por una autoridad del orden distrital de Bogotá D.C., frente a la cual el Tribunal ejerce su jurisdicción.

En segundo lugar, se observa que la Resolución objeto de control fue expedida por autoridad competente, esta es el Alcalde de la Localidad de Santa Fe (Bogotá D.C.), de conformidad con las atribuciones establecidas en el Decreto

⁸ **ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA.** Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:
(...)

14. Del control inmediato de legalidad de los actos que sean proferidos en ejercicio de la función administrativa durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales, cuya competencia corresponderá al tribunal del lugar donde se expidan.

Distrital 768 de 2019⁹, y el artículo 110 del Decreto 111 de 1996, modificado por el artículo 124 de la Ley 1957 de 2019¹⁰.

Adicionalmente, en términos formales, se destaca que el acto administrativo objeto de control se encuentra motivado y suscrito debidamente por la autoridad distrital que lo expidió, plasmando así su voluntad en ejercicio de la función administrativa que tiene atribuida en virtud de la Constitución Política y la Ley.

Ahora, expuesto lo anterior, se procederá efectuar el análisis de fondo de la Resolución 027 del 30 de marzo de 2020 de acuerdo con lo siguiente:

- Los **artículos 1º y 2º** de la parte resolutive de la Resolución en cuestión declaran la urgencia manifiesta en la Localidad de Santa Fe (Bogotá), del 30 de marzo al 16 de abril de 2020, para contratar bienes o servicios que tengan como finalidad atender, controlar y superar de manera eficaz e inmediata los efectos de la actual emergencia sanitaria.

En este sentido, la declaratoria de urgencia manifiesta se sustenta en una situación relacionada con el estado de excepción que fue declarado mediante el Decreto Legislativo 417 de 2020, esto es la emergencia sanitaria causada por los efectos de la pandemia por covid-19 en el país, situación que según se dispuso en el artículo 7º del Decreto 440 de 2020 se encuentra comprobada para que dicha figura de la urgencia manifiesta sea declarada.

De esta manera, la declaratoria de urgencia manifiesta se encuentra acorde con lo dispuesto en el Decreto Legislativo 440 de 2020 y la Ley 80 de 1993, y a consideración de la Sala constituye una actuación idónea y

⁹ **ARTÍCULO 4. FUNCIONAMIENTO.** La Alcaldía Local es la responsable de formular, ejecutar y hacer seguimiento a los proyectos de inversión en el marco del Plan de Desarrollo Local con cargo a los recursos del respectivo Fondo de Desarrollo Local, a través de la elaboración y ejecución del presupuesto, la gestión de proyectos de inversión y procesos contractuales, así como la ordenación de gastos y pagos, y la administración de bienes de propiedad del Fondo.

¹⁰ **ARTÍCULO 110.** Los órganos que son una sección en el Presupuesto General de la Nación, tendrán la capacidad de contratar y comprometer a nombre de la persona jurídica de la cual hagan parte, y ordenar el gasto en desarrollo de las apropiaciones incorporadas en la respectiva sección, lo que constituye la autonomía presupuestal a que se refieren la Constitución Política y la ley. Estas facultades estarán en cabeza del jefe de cada órgano quien podrá delegarlas en funcionarios del nivel directivo, o quien haga sus veces, y serán ejercidas teniendo en cuenta las normas consagradas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y en las disposiciones legales vigentes.

(...)

En los mismos términos y condiciones tendrán estas capacidades las Superintendencias, Unidades Administrativas Especiales, las Entidades Territoriales (...).

adecuada para procurar el debido cumplimiento de las funciones constitucionales y legales de la administración de la Localidad, a fin de garantizar los derechos de sus habitantes en el marco de la actual emergencia sanitaria, cuya vigencia se encuentra acorde con el término del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado a través del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020.

- El **artículo 3°** dispone que la supervisión de los contratos que se celebren con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta estará a cargo del Alcalde de la Localidad de Santa Fe, lo cual se encuentra acorde con lo establecido en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011¹¹.

- El **artículo 4°** de la parte resolutive de la Resolución establece que de acuerdo con el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 se podrán efectuar los traslados presupuestales internos que se requieran para atender los gastos propios de la urgencia manifiesta.

Para la Sala Plena lo anterior es una disposición que se encuentra acorde con lo dispuesto en el párrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, norma a la cual remite el artículo 7° del Decreto Legislativo 440 de 2020, y cuya aplicación procede en los términos resueltos por la H. Corte Constitucional en la sentencia C-772 de 1998 para dicha norma del estatuto general de contratación.

En ese sentido, debe entenderse que son viables los traslados presupuestales internos para facilitar la contratación de urgencia que deba realizarse con ocasión de la declaración de urgencia manifiesta, atendiendo las condiciones fijadas por las normas y la sentencia de constitucionalidad mencionadas en precedencia.

¹¹ **ARTÍCULO 83. SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL.** Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos. (...).

- El **artículo 5°** de la parte resolutive de la Resolución objeto de control dispone que los contratos celebrados con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta deberán remitirse a la Contraloría Distrital.

Lo anterior se encuentra acorde con lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, norma a la cual remite el artículo 7° del Decreto Legislativo 440 de 2020, y tiene como finalidad que el órgano de control fiscal efectúe la revisión de los contratos que se celebren con base en la declaratoria de urgencia manifiesta, en aras de vigilar el uso indebido de dicha figura y adoptar las medidas pertinentes.

- El **artículo 6°** de la parte resolutive de la Resolución objeto de control establece que dicho acto administrativo rige "*a partir de la fecha de su expedición*".

Con relación a este punto debe indicarse que conforme lo establece el artículo 65 del CPACA los actos administrativos generales no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en los términos previstos en dicha norma.

Ahora, tal como esta Sala Plena analizó y resolvió en un caso similar¹², la discrepancia entre lo dispuesto en el artículo 6° de la Resolución objeto de control y el artículo 65 del CPACA es una circunstancia que por sí sola no tiene la virtualidad para conllevar su anulación, sino para que se entienda que dicha Resolución objeto de control rige desde su publicación.

- Finalmente, el **artículo 7°** dispone que contra la Resolución no procede recurso alguno, lo cual se encuentra acorde con lo establecido en el artículo 75 de la Ley 1437 de 2011¹³.

En este orden de ideas, la Sala resuelve que la Resolución 027 del 30 de marzo de 2020, expedida por el Alcalde de la Localidad de Santa Fe (Bogotá D.C.), se encuentra ajustada a derecho, en especial a lo dispuesto en los artículos 7° de los Decretos Legislativos 440 y 537 de 2020 y 42 y 43 de la Ley 80 de 1993.

¹² Sentencia dictada el 8 de junio de 2020, control inmediato de legalidad con No. de radicado 2020-00282, M.P. Dr. Alfonso Sarmiento Castro.

¹³ **ARTÍCULO 75. IMPROCEDENCIA.** No habrá recurso contra los actos de carácter general, ni contra los de trámite, preparatorios, o de ejecución excepto en los casos previstos en norma expresa.

Finalmente, se deja constancia que la Sala Plena de este Tribunal, en sesión del 31 de marzo de 2020, aprobó que dadas las circunstancias de excepcionalidad, una vez realizada la discusión y aprobación del correspondiente proyecto de decisión mediante sala virtual, la providencia judicial será firmada únicamente por el Magistrado Sustanciador y la Sra. Presidente de la Corporación judicial.

En mérito de lo expuesto el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sala Plena, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

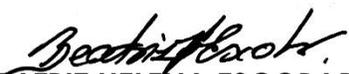
RESUELVE

PRIMERO: DECLÁRASE que la Resolución 027 del 30 de marzo de 2020, expedida por el Alcalde de la Localidad de Santa Fe (Bogotá D.C.), se encuentra ajustada a derecho en los términos analizados en esta providencia.

SEGUNDO: Por Secretaría **COMUNÍQUESE** la presente decisión a la Alcaldía Local de Santa Fe (Bogotá D.C.), por vía electrónica y **PUBLÍQUESE** la misma en la página web de la Rama Judicial (www.ramajudicial.gov.co), en la sección denominada “medidas COVID19”.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha)


BEATRIZ HELENA ESCOBAR
Magistrada Ponente


AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidente