



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN F**

Magistrada Ponente: Dra. Beatriz Helena Escobar Rojas

Bogotá D.C., diez (10) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

Asunto: CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
Radicado N°: 25000-23-15-000-**2020-02592**-00
Autoridad: ALCALDÍA LOCAL DE SANTA FE (BOGOTÁ D.C.)
Norma: Resoluciones 29, 31, 42, 44, 48, 52, 56 y 59 de 2020

En virtud de lo dispuesto en el parágrafo 1° del artículo 185 del CPACA, adicionado por el artículo 44, numeral 1° de la Ley 2080 de 2021; y conforme con lo definido por la Sala Plena de esta Corporación en sesión del 1° de febrero de igual anualidad, la Sala de la Subsección F de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca procede 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.), en desarrollo del artículo 7° del Decreto Legislativo 440 de 2020, expidió la **Resolución 0027 del 30 de marzo de 2020**, por medio de la cual declaró la urgencia manifiesta en tal Localidad desde el 30 de marzo hasta el 16 de abril de 2020.

1.2. La medida adoptada en la Resolución anterior fue prorrogada a través la **Resolución 29 del 13 de abril de 2020**, cuya parte resolutive dispone:

ARTÍCULO PRIMERO: ampliar los términos de la declaratoria de la **URGENCIA MANIFIESTA** en la Localidad de Santa Fe 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 (CO VID-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, **la cual se ampliará a partir cero horas (00:00**

a.m.) del día 17 de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, de acuerdo con las mediadas (sic) adoptadas por el gobierno nacional mediante el decreto 531 de 2020 en el cual se extienden los términos del aislamiento preventivo en todo el territorio nacional (Negrilla y subrayado fuera de texto).

ARTÍCULO SEGUNDO: las demás medidas y términos de la resolución 027 del 30 de marzo de 2020 conservaran su vigencia.

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

ARTÍCULO CUARTO: Contra la presente no procede recurso alguno.

En su parte motiva se indican como fundamentos jurídicos 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; los Decretos 457 y 531 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.

La medida fue prorrogada nuevamente de forma sucesiva y sin solución de continuidad mediante los siguientes actos administrativos expedidos por el mismo Alcalde de la Localidad de Santa Fe (Bogotá D.C.), y por los siguientes periodos:

- Resolución 31 del 27 de abril de 2020, a partir cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020.

- Resolución 42 del 12 de mayo de 2020, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020.

- Resolución 44 del 22 de mayo de 2020, desde las cero horas (00:00 a.m.) del día lunes 25 de mayo de 2020, hasta las doce de la noche (12:00 pm) del día domingo 31 de mayo de 2020.

- Resolución 48 del 31 de mayo de 2020, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 1° de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 16 de junio de 2020.
- Resolución 52 del 16 de junio de 2020, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 16 de junio de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 1° de julio de 2020.
- Resolución 56 del 30 de junio de 2020, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 1° de julio de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 16 de julio de 2020.
- Resolución 59 del 16 de julio de 2020, *"a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 16 de julio de 2020, hasta las once y cincuenta y nueve horas (11:59 p.m.) del día 31 de agosto de 2020"*

En su parte motiva los actos enunciados indican como fundamentos jurídicos los mismos señalados en la Resolución 0029 del 13 de abril de 2020, y agregan sucesivamente los Decretos 593, 689, 749 y 990 de 2020, expedidos por el Gobierno Nacional, que ampliaron la medida de aislamiento preventivo, así como los Decretos Distritales 143, 162 y 169 de igual anualidad, que dieron continuidad a las medidas de aislamiento preventivo obligatorio en la ciudad.

1.3. La **Resolución 0027 del 30 de marzo de 2020** fue objeto de revisión ante esta Corporación en el control inmediato de legalidad con No. de radicado 2020-01253, que se decidió mediante sentencia del 14 de septiembre del mismo año, en el sentido de señalar que tal acto administrativo se expidió se encontraba ajustado a derecho.

1.4. La copia de la **Resolución 59 del 16 de julio de 2020** 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 21 de agosto de 2020 el asunto fue asignado para su trámite al Despacho del Magistrado Dr. LUIS GILBERTO ORTEGÓN

ORTEGÓN, que mediante auto del 24 de agosto de 2020 remitió el asunto al Despacho de la Magistrada Ponente para su sustanciación, conforme con los lineamientos establecidos por esta Sala Plena en sesión del 30 de marzo del mismo año.

1.5. A través de auto del 28 de agosto de 2020, y previa revisión del contenido de la **Resolución 59 del 16 de julio de 2020**, se dispuso requerir a la Alcaldía de la Localidad de Santa Fe (Bogotá D.C.) a fin de que remitieran las Resoluciones 29, 31, 42, 44, 48, 52 y 56 de 2020, que fueron expedidas con anterioridad a la primera y no fueron allegadas a la Corporación para trámite de control inmediato de legalidad.

1.6. Una vez cumplido el requerimiento del auto del 28 de agosto de 2020, mediante auto del 21 de septiembre del mismo año se dio inicio al trámite del control inmediato de legalidad respecto de las Resoluciones 29, 31, 42, 44, 48, 52, 56 y 59 de igual anualidad, 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 de los actos objeto de control, y se dispuso comunicar la providencia a la Alcaldía de Bogotá D.C. y al Ministerio del Interior, para que si a bien lo tuvieran se pronunciaran sobre el caso.

1.7. La publicación del control se efectuó a partir del 13 de octubre de 2020 en la página web de la rama judicial, sección “MEDIDAS COVID19”¹.

1.8. El Ministerio Público emitió concepto en el caso el 11 de noviembre de 2020.

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

¹ Véase: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/control-de-legalidad-tribunal-administrativo-de-cundinamarca-seccion-segunda/46>.

II. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público aduce que si bien los actos objeto de revisión en el presente caso son de carácter general y fueron expedidos en ejercicio de la función administrativa, no desarrollan decreto legislativo alguno, por lo que debe declararse que no son susceptibles del presente control inmediato, sin perjuicio de los otros controles previstos en el ordenamiento jurídico.

Indica que las Resoluciones objeto de revisión se expidieron cuando ya no estaban en vigencia los Decretos Legislativos 417 y 440 del 17 y 20 de marzo de 2020, respectivamente, los cuales tuvieron efectos hasta el "15 de abril de 2020", por cuanto el estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica que se decretó se extendió por 30 días.

Aduce que pese a lo considerado en el auto del 21 de septiembre de 2020 para tramitar el presente control, en el sentido de que el Decreto Legislativo 537 del 12 de abril de 2020 subrogó el Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo del mismo año, debe considerarse que el artículo 7° del primer Decreto (537) cambió lo que puede denominarse el "contexto determinante" de lo dispuesto en el artículo 7° del Decreto Legislativo 440, pues mientras para este Decreto su contexto es la declaratoria de emergencia sanitaria declarada por el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, para el segundo decreto su contexto era el estado de excepción decretado.

Así, observa que de la lectura de las Resoluciones objeto de control, estas tienen como móvil determinante la declaratoria de estado de excepción y de calamidad pública, y no la emergencia sanitaria declarada, por lo que no pudieron desarrollar materialmente el Decreto Legislativo 537 de 2020.

Agrega además que del tenor literal de las Resoluciones objeto de control se puede resolver que estas desarrollan en el fondo lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

Señala que aunque en las Resoluciones a revisar se hace referencia a la Resolución 385 de 2020, por medio de la cual el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL declaró la emergencia sanitaria en el país, no se precisó que esta iba hasta el 30 de mayo del mismo año y que se extendió hasta el 30 de noviembre de igual anualidad por medio de las Resoluciones 844 y 1462 del mismo año, razón de más que refuerza el argumento de que las Resoluciones en cuestión no se fundaron como tal en la emergencia sanitaria declarada y, por tanto, no desarrollan el Decreto Legislativo 537 de 2020, cuyo "*contexto determinante*" es tal emergencia.

Agrega que de no acogerse la tesis expuesta en precedencia, debe hacerse el análisis de fondo de la legalidad de las Resoluciones, frente a lo cual manifiesta que estas fueron expedidas por autoridad competente, no suspenden derechos fundamentales ni interrumpen el normal funcionamiento de las ramas del poder público, no modifican las funciones básicas de acusación y juzgamiento, ni implican desmejora de derechos laborales.

Además, las Resoluciones objeto de control están motivadas y tienen relación directa y específica con el contexto excepcional en el que fueron expedidas, y no existen elementos que den lugar a deducir que la finalidad de tales actos no es la satisfacción del interés general.

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 hasta el 30 de mayo del mismo año, 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 y 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.

Debe indicarse que ulteriormente el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, por medio de las Resoluciones 844, 1462 y 2230 prorrogó de forma sucesiva y sin solución de continuidad la declaratoria de emergencia sanitaria en el país hasta el 28 de febrero de 2021.

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 de 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, iii) como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción².

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

² 2020-01707 13 de mayo de 2020

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).

(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 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

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).

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 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 2º de la Ley 1150 de 2007 estableció:

ARTÍCULO 2º. 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 acudirse 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 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).

Esta disposición fue declarada exequible por la H. Corte Constitucional mediante la sentencia C-162 de 2020, al considerar lo siguiente:

(...) [R]especto del tercer grupo de medidas que el Ministerio Público ha denominado como “*régimen excepcional de la contratación para atención de la pandemia*”, las mismas también resultan necesarias, pues están atadas a la gravedad y dimensiones de la crisis, así como a la urgencia con la que se requiere de las mismas para atenderla de manera inmediata. En efecto, a partir del informe rendido por la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, el tiempo promedio que tarda una Licitación Pública (conocida comúnmente como la ‘*regla general*’ para la escogencia de contratistas) es de aproximadamente dos meses, mientras que el plazo para un procedimiento de selección abreviada para adquisición de bienes y servicios de características técnicas, se calcularía en algo más de un mes aproximadamente, considerando los plazos legales.

(...)

(...) [S]i bien el ordenamiento jurídico ordinario prevé la contratación por “*urgencia manifiesta*”, y que la misma existe “*cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción*”, estas disposiciones no son suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional, por las razones que se pasan a señalar:

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).

(i) La emergencia impone la necesidad de medidas que, aun en el escenario de contratación directa previsto en la ley, impriman la celeridad que requiere la contratación en la pandemia, facilitando a los servidores públicos actuaciones eficientes e inmediatas ante esta situación.

(ii) La disposición ordinaria (art. 42, Ley 80/93) establece que la "urgencia manifiesta" existe cuando se presenten hechos, situaciones o circunstancias relacionados con los estados de excepción y exige que la misma se declare mediante un acto administrativo *motivado*.

108. Por su parte, la norma prevista en el DL 440 señala que esos hechos, situaciones o circunstancias "se entiende[n] comprobado[s]". Es decir, por disposición del legislador de excepción, el Decreto establece la justificación, fundamento o motivación que el operador de la contratación requiere para estos efectos, relevando a las entidades estatales, en este específico punto, del deber de motivar la "situación relacionada con los estados de excepción" en el correspondiente acto administrativo que declara y justifica la urgencia manifiesta. Esto, en aras de adquirir bienes, servicios u obras en el *inmediato futuro* con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia. En otras palabras, la motivación que se exige en este preciso aspecto, por ministerio del DL 440 opera de *pleno derecho*, es decir, sin necesidad de argumentación adicional por parte del operador jurídico, reduciendo la carga de motivación que las entidades estatales deben realizar ante el contexto de la pandemia.

109. En esta dirección y tal como lo reconoce el DL 440 la contratación de urgencia prevista en el art. 7 se adelanta con fundamento en la normatividad vigente. Por ello, si bien la medida no crea un mecanismo o causal adicional o diferente, sí establece en la figura de urgencia manifiesta una previsión temporal que, en materia probatoria, facilita la toma de decisiones de manera ágil y celeridad; medida de este tipo que no se encuentra en el ordenamiento jurídico ordinario.

110. La Sala estima necesario precisar que esta medida no exime a las entidades estatales de dar cumplimiento a las demás motivaciones y actuaciones requeridas a fin de cumplir con los deberes de selección objetiva y planeación; los principios de legalidad, transparencia, responsabilidad, entre otros. Por su parte, es claro que los órganos de control conservan plenamente sus competencias para investigar y sancionar las conductas de los servidores públicos que utilicen indebidamente o atenten contra el patrimonio público en el uso de las facultades de contratación de urgencia.

Con posterioridad se expidió el Decreto Legislativo 537 del 12 de abril de 2020, cuyos artículos 7 y 11 disponen:

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.

Esta disposición también fue declarada exequible por la H. Corte Constitucional mediante la sentencia C-181 de 2020, al considerar lo siguiente:

117. Al respecto, como se dijo en la sentencia C-162 de 2020, si bien el ordenamiento jurídico ordinario prevé la contratación por “urgencia manifiesta”, y que esta existe “cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción”, ello no es suficiente para lograr los objetivos de la medida excepcional, por las razones que se pasan a señalar:

118. La emergencia impone la necesidad de medidas que, aun en el escenario de contratación directa previsto en la ley, impriman la celeridad que requiere la contratación en la pandemia, facilitando a los servidores públicos actuaciones eficientes e inmediatas ante esta situación.

119. La disposición ordinaria (artículo 42, Ley 80 de 1993) establece que la “urgencia manifiesta” existe cuando se presenten hechos, situaciones o circunstancias relacionados con los estados de excepción y exige que la misma se declare mediante un acto administrativo motivado.

120. Por su parte, la medida de excepción prevista en el DL 537 señala que esos hechos, situaciones o circunstancias “se entiende[n] comprobado[s]”. Es decir, por disposición del legislador de excepción, el Decreto Legislativo bajo estudio establece la justificación, fundamento o motivación que el operador de la contratación requiere para estos efectos, relevando a las entidades estatales, en este específico punto, del deber de motivar la “situación relacionada con los estados de excepción” en el correspondiente acto administrativo que declara y justifica la urgencia manifiesta -y que este caso se refiere a la emergencia sanitaria, como uno de los fundamentos que sirvieron de soporte para la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica-.

121. Esto, en aras de adquirir bienes, servicios u obras en el *inmediato futuro* con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia. En otras palabras, la motivación que se exige en este preciso aspecto se entiende que ha operado por ministerio del DL 537, reduciendo así la carga de motivación que las entidades estatales deben realizar ante el contexto de la pandemia. Al respecto, es preciso resaltar que en la motivación del decreto bajo estudio, se señala que “para generar la confianza institucional de cada uno de los ordenadores del gasto en una medida como la urgencia manifiesta contemplada en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y el literal a) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, se hace necesario considerar como probado el estado de emergencia sanitaria con ocasión de la pandemia Coronavirus COVID-19, que sirve como fundamento fáctico para implementar la modalidad de contratación directa de los bienes y servicios requeridos durante la emergencia sanitaria”.

122. La Sala estima necesario precisar que esta medida no exime a las entidades estatales de dar cumplimiento a las demás motivaciones y actuaciones requeridas a fin de cumplir con los deberes de selección objetiva y planeación; los principios de legalidad, transparencia, responsabilidad, entre otros. Por su parte, es claro que los órganos de control conservan plenamente sus competencias para investigar y sancionar las conductas de los servidores públicos que utilicen indebidamente o atenten contra el patrimonio público en el uso de las facultades de contratación de urgencia.

Se precisa entonces que lo dispuesto en el artículo 7° del Decreto Legislativo 440 de 2020 fue reiterado en el Decreto Legislativo 537 del 12 de abril de 2020, que en criterio de la H. Corte Constitucional lo subrogó.

Al respecto, en la ya citada sentencia C-162 de 2020 la alta Corporación Judicial resolvió:

28. El contenido del Decreto Legislativo 537 de abril 12 de 2020, que actualmente surte el trámite de control automático e integral, reproduce los contenidos normativos del DL 440 pero, en lugar de sujetarlos al estado de emergencia económica, social y ecológica, los condiciona a la vigencia de la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Covid-19.

29. Al respecto, la Corte considera necesario aclarar que si bien el examen de constitucionalidad, en principio, sólo puede recaer sobre disposiciones que se encuentren en vigencia o, si no lo están, que al menos continúen surtiendo efectos jurídicos, este criterio no inhibe la competencia de la Corte Constitucional para realizar el control automático e integral que le es propio en estos casos, por las siguientes razones: (i) se trata de un control excepcional que garantiza la supremacía constitucional durante los estados de excepción, por lo que el escrutinio judicial de cada decreto legislativo debe hacerse de manera separada; (ii) el control automático sobre este tipo de normas impone que una vez se asume su conocimiento, el tribunal conserva la competencia hasta producir un fallo de fondo en virtud del principio de la *perpetuatio jurisdictionis*; (iii) de no llevar a cabo el estudio de fondo de la norma objeto de control, ello podría servir a una modalidad de elusión del control constitucional⁸ y (iv) con independencia de si se ha presentado o no una subrogación normativa⁹ respecto del Decreto Legislativo 537 de 2020, la Corte mantiene, como ya fue señalado, la competencia para adelantar el control automático de constitucionalidad del DL 440 de 2020.

Por su parte en la sentencia C-181 de 2020, que declaró exequible

27. Al ejercer el control de constitucionalidad respecto del DL 440 (expediente RE-236, sentencia C-162 de 2020), y aun cuando para ese momento este había sido subrogado por el DL 537, en la sentencia C-162 de 2020 la Corte sostuvo que si bien el respectivo examen, en principio, sólo puede recaer sobre disposiciones que se encuentren en vigencia o que al menos continúen surtiendo efectos jurídicos, dicho criterio no inhibía la competencia de este tribunal para realizar el control automático e

⁸ Sentencia C-070 de 2009 (Referencia del fallo en cita).

⁹ En general, este tribunal ha aceptado bajo algunos supuestos, el estudio de constitucionalidad respecto de normas que han sido subrogadas. Por ejemplo, en la sentencia C-019 de 2015 (Referencia del fallo en cita).

integral sobre el DL 440¹⁰, y mediante el referido fallo este tribunal declaró su exequibilidad.

Ahora bien, en cuanto a la habilitación que conlleva la declaratoria de urgencia manifiesta para realizar traslados presupuestales internos, la H. 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.

¹⁰ Lo anterior porque: "(i) se trata de un control excepcional que garantiza la supremacía constitucional durante los estados de excepción, por lo que el escrutinio judicial de cada decreto legislativo debe hacerse de manera separada; (ii) el control automático sobre este tipo de normas impone que una vez se asume su conocimiento, el tribunal conserva la competencia hasta producir un fallo de fondo en virtud del principio de la perpetuatio jurisdictionis; (iii) de no llevar a cabo el estudio de fondo de la norma objeto de control, ello podría servir a una modalidad de elusión del control constitucional⁴⁰ y (iv) con independencia de si se ha presentado o no una subrogación normativa⁴¹ respecto del Decreto Legislativo 537 de 2020, la Corte mantiene (...) la competencia para adelantar el control automático de constitucionalidad del DL 440 de 2020" (referencia del fallo en cita).

(...) [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. PROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD EN EL PRESENTE CASO

Se considera que en el presente caso procede revisar las Resoluciones 29, 31, 42, 44, 48, 52, 56 y 59 de 2020 proferidas por el Alcalde Local de Santa Fe, a través del medio de control inmediato de legalidad.

En primer lugar, las 8 Resoluciones objeto de control son actos administrativos de carácter general, pues prorrogan una medida de orden impersonal y abstracta, y se expidieron en ejercicio de la función administrativa atribuida a la Alcaldía Local de Santa fe (Bogotá D.C.)

En segundo lugar, para la Sala, desde un criterio de orden material, las Resoluciones en cuestión fueron expedidas en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 7° del Decreto Legislativo 537 de 2020.

Debe precisarse que tales Resoluciones prorrogan una medida que fue adoptada en desarrollo y/o con sustento de lo dispuesto en un Decreto Legislativo, que es la declaratoria de urgencia manifiesta dispuesta en la Resolución 27 de 2020, que desarrolló lo establecido en el artículo 7° del Decreto Legislativo 440 de 2020.

Ahora, debe tenerse en cuenta lo señalado por la H. Corte Constitucional en la sentencia C-162 de 2020, reiterado en la sentencia C-181 del mismo año, en el sentido de que lo establecido en el artículo 7° del Decreto Legislativo 440 de igual anualidad es una prerrogativa en virtud de la cual de pleno derecho -por ministerio de la Ley extraordinaria- se entiende configurada la situación en virtud de la cual puede declararse la urgencia manifiesta en materia contractual en eventos relacionados con estados de excepción, relevando así a la autoridad administrativa de la carga de motivar la configuración del supuesto que justificaría tal declaratoria en aplicación directa del artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

Lo anterior, en términos formales y entre otras cosas, implica que solo mientras tenga vigencia la disposición extraordinaria que permite declarar la urgencia manifiesta por ministerio de la Ley en el actual contexto de emergencia sanitaria, tal medida de urgencia tendría efectos. Por tanto, en el evento de que la disposición extraordinaria pierda su vigencia, la medida de urgencia manifiesta decretada en desarrollo de dicha disposición perdería efectos y la autoridad administrativa, de ser necesario, deberá declarar nuevamente la urgencia manifiesta satisfaciendo el requisito de motivación que evidencie la configuración del supuesto que justifica la declaración de la medida.

En este sentido, en principio, como el Decreto Legislativo 440 de 2020 tenía vigencia hasta el 16 de abril del mismo, solo hasta esa fecha podría tener vigencia la medida de urgencia manifiesta que hubiere sido declarada en desarrollo de tal Decreto Legislativo, lo que implicaba que a futuro, de ser procedente y necesario, la autoridad administrativa debiera declarar nuevamente la medida de urgencia manifiesta, tal como se anotó.

No obstante, se tiene que fue expedido el Decreto Legislativo 537 de 2020, que en términos generales reprodujo lo establecido en el Decreto Legislativo 440 del mismo año, pero dispuso que tendría vigencia por el tiempo que dure la emergencia sanitaria declarada por el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL. Además, se encuentra que la H. Corte Constitucional consideró en las sentencias C-162 y C-181 de 2020 que el Decreto Legislativo 537 subrogó el Decreto Legislativo 440.

En virtud de lo anterior, es viable considerar que si bien las Resoluciones 29, 31, 42, 44, 48, 52, 56 y 59 de 2020 invocan formalmente como fundamento el Decreto Legislativo 440 de 2020, debe entenderse que materialmente se sustentan y desarrollan el Decreto Legislativo 537 de 2020, que subrogó el anterior, y cuyas medidas, que son las mismas del Decreto subrogado, tienen vigencia durante el término que dure la emergencia sanitaria conforme lo declare el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, que a la fecha iría hasta el 28 de febrero de 2021.

Lo indicado se considera igualmente en consonancia con lo resuelto en un caso similar (Rad. 2020-00545 y 2020-01461), del Municipio de Viotá (Cundinamarca), donde se revisó el Acto Administrativo que declaró la medida de urgencia manifiesta en desarrollo del Decreto Legislativo 440 de 2020, y esta fue prorrogada con sustento formal en dicho Decreto Legislativo, pero en vigencia del Decreto Legislativo 537 del mismo año. En ese caso se resolvió que dicha prórroga en términos sustanciales desarrollaba el segundo Decreto Legislativo, por lo cual fue objeto de revisión en sede de control inmediato de legalidad, e incluso a través de sentencia del 7 de septiembre de 2020 se declaró conforme con el ordenamiento jurídico.

Ahora, se tiene que el Agente del Ministerio Público plantea en su concepto que el Decreto Legislativo 440 de 2020 prevé un “*contexto determinante*” distinto al del Decreto Legislativo 537 de 2020, sugiriendo que el supuesto de hecho para declarar la figura de urgencia manifiesta entre uno y otro Decreto es distinto.

Así, indica que para el primer Decreto Legislativo (440) el supuesto determinante que sustenta la declaratoria de urgencia manifiesta es el estado de excepción dispuesto mediante el Decreto Legislativo 417 del mismo año, y que para el segundo Decreto tal supuesto es la emergencia sanitaria declarada por el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL.

Con base en lo anterior, en primer lugar, considera que no puede resolverse que un Decreto Legislativo subrogó al otro. En segundo lugar, afirma que de la lectura de las Resoluciones objeto de control puede observarse que estas se fundan en el estado de excepción y de la declaración de calamidad pública en el Distrito, pero no en la emergencia sanitaria, por lo que no habrían desarrollado el Decreto Legislativo 537 de 2020.

Al respecto, observa la Sala que, en efecto, el Decreto Legislativo 440 de 2020 dispuso que “*con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica*” se puede declarar la urgencia manifiesta, mientras que el Decreto Legislativo 537 de 2020 indica que “*con ocasión de la declaratoria de emergencia sanitaria Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y de Protección Social*” se puede declarar la urgencia manifiesta.

No obstante, ello no implica que dichos Decretos Legislativos tengan supuestos de hecho distintos o regulen situaciones diferentes. Lo anterior, teniendo en cuenta que el estado de excepción bajo el cual se expidieron los Decretos 440 y 537 de 2020, fue el declarado mediante el Decreto 417 de 2020, que se fundó en la emergencia sanitaria declarada por la actual pandemia por covid-19, y las medidas de tales Decretos tienen como finalidad dotar de atribuciones a las autoridades para atender tal emergencia por el tiempo que dure.

En ese sentido, entre lo dispuesto en los Decretos Legislativos 440 y 537 no hay una diferencia sustancial para apoyar la ampliación de las prerrogativas que se habían establecido en materia contractual, y que eran necesarias mantener ante la prolongación de la emergencia sanitaria, que trasciende el breve periodo del Estado de Excepción decretado.

Esta consideración, aunado al criterio de la H. Corte Constitucional plasmado en las sentencias C-162 y C-181 de 2020, sobre la subrogación del Decreto Legislativo 440 por el Decreto Legislativo 537 de 2020, desvirtúa el planteamiento del Ministerio Público sobre la procedencia del medio de control inmediato de legalidad.

Para la Sala, sea expresamente o implícitamente, las Resoluciones objeto de control se expidieron con fundamento, entre otros, en la declaratoria de emergencia sanitaria declarada por el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, para conjurar los efectos de tal emergencia, y una medida dictada en desarrollo de la prerrogativa dispuesta en el artículo 7° del Decreto Legislativo 440, subrogada por el artículo 7° del Decreto Legislativo 537 del mismo año.

De esta manera, se considera que es procedente el control inmediato de legalidad en el presente caso, pues las Resoluciones 29, 31, 42, 44, 48, 52, 56 y 59 de 2020, expedidas por el Alcalde de la Localidad de Santa Fe (Bogotá D.C.), que prorrogaron la medida de urgencia manifiesta declarada en dicha Localidad, materialmente se sustentan y desarrollan el Decreto Legislativo 537 de 2020, y que extienden una disposición adoptada en el desarrollo del Decreto Legislativo 440 del mismo año.

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 14¹¹, pues se trata de actos

¹¹ **ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA.** Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:
(...)

administrativos generales expedido por una autoridad del orden distrital de Bogotá D.C., frente a la cual el Tribunal ejerce su jurisdicción.

4.5. ANÁLISIS DE LEGALIDAD DE LA RESOLUCIONES 29, 31, 42, 44, 48, 52, 56 y 59 de 2020

4.5.1. RESOLUCIONES 29 Y 31 DEL 13 DE ABRIL DE 2020

En primer lugar, se observa que las Resoluciones 29 y 31 de 2020 fueron expedidas 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 Ley 1421 de 1993, el Acuerdo Distrital 740 de 2019, el Decreto Distrital 768 de 2019¹², y el artículo 110 del Decreto 111 de 1996, modificado por el artículo 124 de la Ley 1957 de 2019¹³.

Adicionalmente, en términos formales, se destaca que las Resoluciones se encuentran motivadas y suscritas debidamente por la autoridad distrital que las expidió, plasmando así su voluntad en ejercicio de la función administrativa que tiene atribuida en virtud de la Constitución Política y la Ley.

Ahora, se procederá a efectuar el análisis de fondo de la Resolución 029 del 13 de abril de 2020 de acuerdo con lo siguiente:

- El **artículo 1°** de la parte resolutive de la Resolución mencionada prorroga la medida de urgencia manifiesta decretada en la Resolución 27 del 30 de marzo de 2020, *"a partir cero horas (00:00 a.m.) del día 17*

14. Del control inmediato de legalidad de los actneral 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.

¹² **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.

¹³ **ARTICULO 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 (...).

de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020". Se anota que la medida de urgencia manifiesta declarada en la Resolución 27 de 2020 tenía prevista su vigencia hasta el 16 de abril del mismo año.

La Sala considera que esta disposición se encuentra conforme a derecho, pues en virtud de la subrogación del Decreto Legislativo 440 de 2020 por el Decreto 537 de 2020, es viable por el tiempo que dure la emergencia sanitaria declarada por el MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, que iría hasta el 28 de febrero de 2021 (R. 2230/20); adoptar e incluso prorrogar la medida de urgencia manifiesta que se haya adoptado en virtud de la prerrogativa establecida para ello en tales Decretos Legislativos mencionados

Se considera que la vigencia ininterrumpida de la emergencia sanitaria, permite evidenciar la proporcionalidad, necesidad y adecuación de la prórroga de la medida de urgencia manifiesta para contratar bienes y servicios que permitan conjurar los efectos de tal emergencia, atendiendo además las razones de exequibilidad de los artículos 7 de los Decretos Legislativos 440 y 537 de 2020, aducidas por la H. Corte Constitucional en las sentencias C-162 y C-181 del mismo año, citadas en precedencia.

- El **artículo 2º** dispone que *"las demás medidas y términos de la resolución 027 del 30 de marzo de 2020 conservaran su vigencia"*, lo cual implica que las disposiciones sustanciales que establecieron la medida de urgencia manifiesta que se prorroga, y que fueron revisadas y declaradas conforme a derecho por este Tribunal mediante la sentencia del 14 de septiembre del mismo año, radicado 2020-01253, no son objeto de modificación. Por lo tanto, no existe reparo alguno frente a esta disposición.

- El **artículo 3º** 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 de este Tribunal analizó y resolvió en un caso similar¹⁴, la discrepancia entre lo dispuesto en el artículo 3° 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 4°** 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 2011¹⁵.

Ahora bien, en cuanto a la Resolución 31 del 27 de abril de 2020, se tiene que esta contiene en su parte resolutive 2 artículos así:

- En su **artículo 1°** prorroga la medida de urgencia manifiesta adoptada en la Resolución 27 del 30 de marzo de 2020, *"a partir cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020"*¹⁶.

Al respecto, la Sala considera que la prórroga establecida en el acto referido se encuentra conforme a derecho por las mismas razones aducidas para el artículo 1° de la Resolución 29 de 2020, expuestas en precedencia, pues se da en el marco de la emergencia sanitaria y en desarrollo material de la prerrogativa del artículo 7° del Decreto Legislativo 537 de 2020.

- El **artículo 2°** de la parte resolutive de la Resolución 31 de 2020 señala que tal acto rige desde su expedición, disposición frente a la cual la

¹⁴ Sentencia dictada el 8 de junio de 2020, control inmediato de legalidad con No. de radicado 2020-00282, M.P. Dr. Alfonso Sarmiento Castro.

¹⁵ **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.

¹⁶ Subrayado fuera de texto.

Sala se remite igualmente a lo señalado en precedencia frente al artículo 3° de la Resolución 029 de 2020.

En este orden de ideas, la Sala resuelve en primera medida que las Resoluciones 29 y 31 de 2020, expedidas por el Alcalde de la Localidad de Santa Fe (Bogotá D.C.), se encuentran ajustada a derecho, en especial a lo dispuesto en el artículos 7° del Decreto Legislativo 537 de 2020.

4.5.2. RESOLUCIONES 42, 44, 48, 52, 56 Y 59 DE 2020

Se tiene que posteriormente la Alcaldía de la Localidad de Santa Fe (Bogotá D.C.) expidió la Resolución 42 del **12 de mayo de 2020**, por medio de la cual se dispuso prorrogar la medida de urgencia manifiesta declarada en la Resolución 27 del mismo año, "**a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020**, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de mayo de 2020".

En este sentido, se observa que la Resolución 42 de 2020 dispuso una prórroga **con efectos retroactivos** de la urgencia manifiesta dispuesta en la Resolución 27 aludida, pues para la fecha de expedición de tal Resolución (12/05/2020) ya había vencido la vigencia de la prórroga dispuesta por la Resolución 31 de 2020, que iba hasta "*las cero horas (00:00 a.m.) del día 11 de mayo de 2020*".

Sobre el principio de irretroactividad general de los actos administrativos, resulta preciso hacer referencia a lo que la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado indicó en Concepto del 7 de septiembre de 2000, Rad. 1294:

Por regla general, en nuestro ordenamiento jurídico, el acto administrativo produce efectos desde la fecha de su publicación, comunicación o notificación, según el caso (artículos 43 y 44 del C.C.A.)¹⁷ y, por tanto, las consecuencias en él previstas tienen lugar a partir de ese momento, siempre que no contenga alguna determinación que lo dilate, lo posponga o suspenda, conforme a la ley. Sin embargo, se reitera, hay ocasiones en que la respectiva decisión, excepcionalmente, comienza a ser eficaz en una oportunidad distinta, según la naturaleza y características propias de cada acto.

¹⁷ Sentencias C- 957 de 1999 de la Corte Constitucional y del 12 de diciembre de 1984 de la Sección Segunda del Consejo de Estado, expediente 9267 (Referencia del concepto en cita).

(...)

Son razones de seguridad jurídica las que llevan a adoptar el principio de la irretroactividad, en tanto que la justicia es el factor que avala la retroactividad de los actos jurídicos. Hay quienes consideran que la seguridad es lo más importante en la vida social, pues salvaguarda los intereses de los particulares, y persigue que éstos tengan certeza sobre las reglas que regirán su conducta, para de esta manera saber qué pueden hacer o no y las consecuencias de sus actos. Sin embargo, el sentido de la justicia, impone excepcionalmente la adopción de decisiones con repercusión sobre situaciones remotas que todavía tienen consecuencias en el presente.

La doctrina y jurisprudencia nacionales han precisado que la irretroactividad de las leyes y de los actos administrativos es uno de los principios sobre los cuales se edifica un Estado de derecho. Sin embargo, esa regla tiene excepciones, pues como lo ha sostenido esta Corporación, los actos administrativos no pueden surtir efecto con anterioridad a su vigencia. Solo en forma excepcional puede un acto administrativo tener efectos hacia el pasado y siempre con base en una autorización legal¹⁸. Esta Sala, en consulta del 25 de febrero de 1975, expresó:

"(...) [D]e conformidad con el artículo 30 de la Constitución Nacional y la ley 153 de 1887, es norma general que la ley es irretroactiva, que sólo tiene efectos hacia el futuro, con miras a mantener la confianza, seguridad y certidumbre de las personas en el orden jurídico.

"Es norma de observancia para los jueces y el legislador en garantía de situaciones nacidas válidamente al amparo de las normas legítimamente existentes.

"De la irretroactividad de la ley se deduce la irretroactividad de los actos administrativos, los cuales no pueden surtir efecto con anterioridad a su vigencia. Sólo en forma excepcional puede un acto administrativo tener efecto hacia el pasado y siempre con base en una autorización legal"¹⁹.

La decisión contenida en el acto de carácter general o particular es válida desde el momento en que se expide y su fuerza vinculante comienza desde su publicación o notificación, según el caso, sin que la publicación se erija en requisito de validez del acto general, pero que constituye condición de oponibilidad a los particulares. "...si el acto administrativo concede un derecho al particular, éste puede reclamarlo de la administración aunque el acto no haya sido publicado. Si por el contrario, el acto impone una obligación, ésta no puede exigirse hasta tanto dicho acto sea publicado, aunque haya una instrucción en el mismo, en sentido contrario".²⁰

Con base en lo expuesto podemos concluir que tanto nuestro ordenamiento jurídico²¹, como nuestra doctrina y jurisprudencia, acogen el criterio general de que los actos administrativos tienen efectos hacia el futuro, con fundamento en el principio de la seguridad jurídica²², que

¹⁸ Sala Contencioso Administrativa, Sección Segunda, sentencia del 12 de diciembre de 1984. Ver Corte Constitucional, sentencia T-098/99 (Referencia del concepto en cita).

¹⁹ Esta posición se encuentra contenida además en providencias del 11 de junio de 1993, expediente 4642, Sección Cuarta; del 25 de julio de 1997, expediente 8323, Sección Cuarta; del 19 de abril de 1990, expediente E 346, Sección Quinta; del 20 de marzo de 1992, expediente 1424, Sección Primera, entre otras (Referencia del concepto en cita).

²⁰ Corte Constitucional, sentencia C-957 de 1999 (Referencia del concepto en cita).

²¹ Artículo 58 de la Constitución Política (Referencia del concepto en cita).

²² "La seguridad jurídica se caracteriza por el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos y circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado integrado por el sum num de sus derechos subjetivos" (BURGOA, Ignacio. **Garantías individuales**. En : "**Derecho Administrativo**". SERRA ROJAS, Andrés. México : Porrúa S. A. , 1985. pág. 295). "...la seguridad jurídica...es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa,

busca ante todo brindar la certeza y estabilidad de las situaciones jurídicas existentes. Sin embargo, tal postulado tiene excepciones dentro de las cuales podemos precisar, entre otras, las siguientes:

- a) Cuando el acto administrativo en su contenido es declarativo y no constitutivo²³. Este aserto tiene apoyo, además, en el artículo 58 del Código de Régimen Político y Municipal que expresa que "Cuando una ley se limite a declarar el sentido de otra, se entenderá incorporada en ella para todos sus efectos; pero no alterará lo que se haya dispuesto en decisiones ejecutoriadas antes de que entre a regir".
- b) El acto administrativo que se dicta en cumplimiento de una sentencia emanada de la jurisdicción contencioso administrativa, fruto de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho, pues, el pronunciamiento jurisdiccional tiene efectos ex tunc.
- c) En algunos eventos el acto administrativo que revoca otro.
- d) Los actos interpretativos de actos administrativos anteriores. Sobre el particular el artículo 14 del Código Civil dispone que "Las leyes que se limitan a declarar el sentido de otras leyes, se entenderán incorporadas en éstas; pero no afectarán en manera alguna los efectos de las sentencias ejecutoriadas en el tiempo intermedio".
- e) Los actos de convalidación.

En igual sentido, en sentencia del 10 de noviembre de 2017, No. de radicado 2003-01342-01, la misma alta corporación citada indicó²⁴:

(...) [E]n principio, los efectos retroactivos están proscritos en nuestro ordenamiento jurídico. La jurisprudencia de esta Corporación ha precisado que la *irretroactividad* es uno de los principios sobre los cuales se edifica un Estado de Derecho y, por tanto, solo en forma excepcional un acto administrativo puede tener efectos hacia el pasado y siempre con base en una autorización legal (...).

(...)

Así, pues, con fundamento en razones de *seguridad jurídica*²⁵, el ordenamiento positivo colombiano acogió el principio de la

irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que si se agotara en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulada expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad". (Tribunal Constitucional Español, sentencia de julio 20 de 1981. En : "Estudios sobre el acto administrativo". BOQUERA OLIVER, José María. Madrid : Civitas S. A. , 1988. pág. 304) (Referencia del concepto en cita).

²³ "Suelen entenderse como actos constitutivos, generalmente, aquellos actos 'mediante los cuales, y en virtud del poder legal de las autoridades competentes, se establecen nuevas relaciones jurídicas, se modifican o se extinguen'. Mientras que por actos declarativos se entienden aquéllos 'mediante los cuales se regulan relaciones concretas de la vida subsumiéndolas, en forma obligatoria, a la manera judicial bajo una norma jurídica determinada, fijándose así autoritariamente las relaciones jurídicas' (Herrnrit) (...) Esta distinción entre actos constitutivos y declarativos se justifica en la medida en que ciertos actos, por su contenido literal, crean ya un derecho nuevo e introducen en la realidad una situación jurídica que significa algo completamente nuevo en el mundo de las manifestaciones jurídicas, aunque, claro está, que debe estar ya contenido **in nuce** en el mundo jurídico, mientras que los demás actos se limitan a constatar o fijar una situación jurídica ya existente, sin cambiar, por lo menos aparentemente, la misma" . MERKL, Adolfo. Teoría General del Derecho Administrativo. México: Editora Nacional, 1980. págs. 246-247 (Referencia del concepto en cita).

²⁴ Véase también las sentencias dictada el 27 de junio de 2019, No. de radicado 2014-00469, de la Sección Cuarta del H. Consejo de Estado. Así mismo, véase la providencia dictada el 11 de diciembre de 2006, No. de radicado 2001-02199, de la Sección Primera de la misma Corporación Judicial.

²⁵ "... la seguridad jurídica es ... certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que si se agotara en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulada expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad" (BOQUERA OLIVER, José María. Estudios sobre el Acto Administrativo: Civitas S.A., Madrid, 1998, pág. 304) [Referencia del fallo en cita].

irretroactividad de los actos administrativos, que busca –ante todo– blindar de certeza y estabilidad las situaciones jurídicas ya consolidadas o preexistentes al acto administrativo de que se trate.

De acuerdo con lo anterior, existe una regla general en virtud de la cual el acto administrativo no puede producir efectos retroactivos, en garantía de los principios de seguridad jurídica y confianza legítima, a fin de respetar los derechos adquiridos y/o situaciones jurídicas consolidadas, como también el Estado de Derecho y las reglas establecidas para el ejercicio de los poderes públicos conforme con la Constitución y la Ley.

En el presente caso se tiene que la Resolución 42 de 2020, expedida por el Alcalde de la Localidad de Santa Fe (Bogotá D.C.), prorroga de forma retroactiva una medida que ya no tenía vigencia para la fecha en que fue expedida la Resolución.

En principio, podría considerarse que dicha prórroga retroactiva no afecta derechos adquiridos ni modifica los términos de la urgencia manifiesta declarada en la Resolución 027 de 2020, por lo que desde una posición inicial lo establecido en la Resolución 42 del mismo año no contravendría los principios y garantías que subyacen al principio de irretroactividad de los actos administrativos, más si la diferencia es de un día y es claro que conforme lo resolvió la H. Corte Constitucional en la sentencia C-162 y C-181 de 2020 la urgencia manifiesta es una medida idónea para atender los efectos del actual contexto.

Sin embargo, debe señalar la Sala que en tiempos de emergencia como el presente, en el que las autoridades públicas (en especial las que integran la Rama Ejecutiva del Poder Público) adquieren u ejercen facultades extraordinarias para conjurar los efectos de dicha emergencia, es cuando más se debe exigir el respeto a las formas institucionales previstas en la Constitución y la Ley para evitar abusos y extralimitaciones que, a costa de estar mitigando la emergencia en defensa del Estado de Derecho, terminen siendo contraproducentes para el mismo en términos de institucionalidad y legitimidad.

Es en este sentido que, tal como se expuso, el principio de irretroactividad de los actos administrativos es en otros términos una garantía para respetar

las instituciones y garantizar el debido ejercicio del poder atribuido a las autoridades administrativas.

Desde esta perspectiva, y aunado a que, primero, en la Resolución 42 de 2020 no se hizo motivación alguna de la decisión de prorrogar retroactivamente la medida de urgencia manifiesta que para la fecha de expedición de la Resolución ya había perdido vigencia, y segundo, no hay autorización legal para ello, se considera que tal acto administrativo general no está conforme a derecho, pues se expidió con infracción de las normas en que debía fundarse, al contravenir el principio general de irretroactividad de los actos administrativos, y carecer de la debida motivación²⁶ que justificara la excepción al principio mencionado en el caso.

Como consecuencia de lo anterior, las Resoluciones 44, 48, 52, 56 y 59 de 2020, que en igual sentido prorrogan de forma sucesiva la medida de urgencia manifiesta adoptada en la Resolución 27 del 30 de marzo del mismo año, resultan contrarias a derecho, pues amplían en el tiempo una medida que para el 11 de mayo de igual anualidad ya no estaba vigente, por lo resuelto frente a la Resolución 42 aludida, que se manifiesta como fundamento fáctico de las Resoluciones posteriores.

En este orden de ideas, la Sala concluye que las Resoluciones 42, 44, 48, 52, 56 y 59 de 2020, expedidas por el Alcalde de la Localidad de Santa Fe (Bogotá D.C.), no se encuentran ajustadas a derecho.

4.5.3. DECISIÓN

De acuerdo con lo expuesto en precedencia, la Sala dispondrá declarar conforme a derecho las Resoluciones 29 y 31 de 2020, expedidas por el Alcalde de la Localidad de Santa Fe (Bogotá D.C.), pero declarará la nulidad de las Resoluciones 42, 44, 48, 52, 56 y 59 de 2020, expedidas por la misma autoridad distrital.

²⁶ Artículo 42 del CPACA.

Teniendo en cuenta lo anterior, debe analizarse en este punto los efectos de la presente decisión, teniendo en cuenta que a la fecha los actos administrativos a anular ya han producido efectos y pueden existir derechos adquiridos y/o situaciones jurídicas particulares.

Al respecto, resulta relevante citar la sentencia dictada el 1° de octubre de 2019 por la Sala 19 Especial de Decisión de la Sala Plena de los Contencioso Administrativo del H. Consejo de Estado, No. de radicado 2012-00007, en la cual reiteró la posición jurisprudencial de la Corporación con relación a los efectos de las sentencias de nulidad de actos administrativos de carácter general:

21. La expresión «*ex nunc*», significa «*en adelante*» o «*desde ahora*», es decir los efectos se dan a partir de la ejecutoria de la sentencia; y al hablar de «*ex tunc*» hacemos referencia a «*desde el origen*» o «*desde siempre*»; quiere decir que la declaratoria de nulidad retrotrae sus efectos a partir del momento en que entró en vigor la norma de carácter general, para este caso, la ordenanza objeto de este proceso. De manera excepcional a los efectos indicados, y de manera reciente en el ordenamiento jurídico, surge la figura de la modulación de los efectos de la decisión judicial.²⁷

(...)

23. Esta Corporación, frente a los efectos de una sentencia que declara la nulidad de un acto administrativo general, ha avanzado sobre cuatro tesis, **(i)** la primera que aboga por los efectos hacia el pasado de la sentencia de nulidad, los llamados efectos «*ex tunc*»,²⁸ **(ii)** la segunda, es compartida por los que consideran que dicha decisión sólo afecta al porvenir, pues sólo puede predicarse hacia el futuro, es decir, sus efectos son «*ex nunc*»,²⁹ **(iii)** la de que ambas tesis son complementarias en el sentido de que el fallo de nulidad de un acto de carácter general no afecta situaciones consolidadas, esto quiere decir, que sus efectos son «*ex nunc*», pero sí afecta las no consolidadas, lo que significa que en este caso sus efectos son «*ex tunc*», por ello la sentencia de nulidad en relación con estos últimos actos produce efectos retroactivos,³⁰ y **(iv)** la que ya mencionamos, como modulación de los efectos de la sentencia.

²⁷ La figura de modulación de efectos de los fallos es la facultad dada al juez para decidir cuál es el efecto que mejor protege los derechos constitucionales Ver: Corte Constitucional SU-636 de 2003 y Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda - Subsección A Bogotá, D.C., 23 de enero de 2008. Expediente n.º AC 47001 23 31 000 2007 00437 01 Actor: Aroldo de Jesús Bequis de la Rosa y Otros.

²⁸ Ver entre otros: (a) Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Bogotá, D.C., 5 de mayo de 2003. Radicación número: 11001-03-27-000-2001-0243-01(12248). Actor: Juan Guillermo Saldarriaga Sanín. (b) Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección cuarta. Bogotá D.C., 25 de septiembre de 2006. Radicación número: 08001-23-31-000-2002-00737-01(15304). Actor: Sociedad Hijos de A. Pardo. (c) Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Bogotá, d. c., 16 de junio de 2005. Radicación: 25000-23-27-000-2001-00938-01(14311). Actor: Grandes Superficies de Colombia s.a. (Carrefour). (d) Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Bogotá, D. C., 9 de marzo de 2006. Radicación numero: 25000-23-25-000-2005-01458-01 (AC). Actor: Felisa Romero Romero. (e) Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Bogotá, D.C., 21 de noviembre de 2007. Radicación número: 47001-23-31-000-2001-01189-01(16294). Actor: Avidesa Mac Pollo S.A. (f) Sala de lo contencioso administrativo. Sección cuarta. Bogotá D.C., 7 de febrero de 2008. Radicación número: 25000-23-27-000-2002-00616-01(15443). Actor: Concentrados Cresta Roja S.A.

²⁹ Ver entre otros: (a) Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala Especial Transitoria de Decisión 2C. Bogotá d. c., 14 de agosto de 2006. Radicación número: 11001-03-15-000-2000-00537-01(s). Actor: Roberto Antonio Gómez Jiménez. (b) Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Bogotá, D. C., 4 de marzo del 2003. Radicación número: 11001-03-24-000-1999-05683-02(IJ-030). Actor: Corporación Autónoma regional de Cundinamarca – Car.

³⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Bogotá, D.C., 3 de marzo de 2011. Radicación número: 47001-23-31-000-2001-01193-01(17741). Actor: Acevedo Silva LTDA.

24. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo a través de su Sala 4.ª Especial de Decisión, sobre las mencionadas tesis ha planteado que son complementarias. Al respecto indicó:

«[...] los efectos de un fallo de nulidad del acto general son «ex nunc», respecto de las situaciones jurídicas consolidadas debido a su connotación de certeza, firmeza y de imposibilidad de ser discutidas. En contraste, las situaciones jurídicas no consolidadas, esto es, aquellas que se debaten ante las autoridades administrativas o ante la autoridad jurisdiccional, que son sub júdice y, por ende, pasibles de ser judicializadas, debatidas, analizadas y decididas, el efecto de la nulidad es inmediato, lo que quiere decir que para el momento en que se define la situación particular debe tenerse en cuenta que el juez ya no puede aplicar la norma o el acto administrativo anulado dada su inexistencia derivada de la declaratoria de nulidad con efectos *ab initio* [...]».³¹

(...)

27. El criterio de esta Corporación, estriba en que las situaciones jurídicas particulares **se consolidan cuando ya no son susceptibles de ser discutidas en vía administrativa y/o en vía jurisdiccional**, porque se sometieron a dichos controles y fueron resueltas con efectos de cosa juzgada que hace inmutable la decisión; o también, cuando el interesado dejó precluir la oportunidad de someterlas a examen administrativo previo y/o el judicial, razón por la cual el acto particular cobró firmeza.

(...)

FALLA

PRIMERO.- Se **reitera** la posición jurisprudencial sobre los efectos de las sentencias de nulidad que recaen sobre los actos administrativos de carácter general y la consolidación de situaciones jurídicas en los siguientes términos:

- 1) Una sentencia que anula un acto administrativo de carácter general tiene efectos desde el origen o «*ex tunc*», excepto que se trate de situaciones jurídicas consolidadas, en cuyo caso produce efectos desde ahora o «*ex nunc*».
- 2) Las situaciones jurídicas se consolidan cuando ya no son susceptibles de ser discutidas en vía administrativa o jurisdiccional, porque se sometieron a dichos controles y fueron resueltas con efectos de cosa juzgada que hace inmutable la decisión; o también, en el evento que el interesado dejó precluir la oportunidad de someterlas a examen administrativo previo o judicial, razón por la cual el acto cobró firmeza.

De acuerdo con el criterio jurisprudencial citado del H. Consejo de Estado, se dispondrá declarar la nulidad con efectos “*ex tunc*” de las Resoluciones 42, 44, 48, 52, 56 y 59 de 2020, expedidas por el Alcalde de la Localidad de Santa Fe (Bogotá D.C.), con la precisión de que únicamente frente a las situaciones jurídicas consolidadas que se configuraron en la vigencia de los actos a anular, el presente fallo producirá efectos “*ex nunc*”.

³¹ Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sala 4.ª Especial de Decisión. Bogotá D.C., 4 de diciembre de 2018. Radicación: 66001-33-31-002-2007-00107-01. Demandantes: Contribuir Empresarial C.T.A. Y otras. Demandados: Ministerio de la Protección Social y Otros.

En mérito de lo expuesto el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda – Subsección F, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: DECLÁRASE que la Resolución 029 del 13 de abril 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: DECLÁRASE que la Resolución 031 del 27 de abril 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.

TERCERO: DECLÁRASE la nulidad de la Resolución 042 del 12 de mayo de 2020, expedida por el Alcalde de la Localidad de Santa Fe (Bogotá D.C.), de conformidad con las razones expuestas en esta providencia.

CUARTO: DECLÁRASE la nulidad de la Resolución 044 del 22 de mayo de 2020, expedida por el Alcalde de la Localidad de Santa Fe (Bogotá D.C.), de conformidad con las razones expuestas en esta providencia.

QUINTO: DECLÁRASE la nulidad de la Resolución 048 del 31 de mayo de 2020, expedida por el Alcalde de la Localidad de Santa Fe (Bogotá D.C.), de conformidad con las razones expuestas en esta providencia.

SEXTO: DECLÁRASE la nulidad de la Resolución 052 del 16 de junio de 2020, expedida por el Alcalde de la Localidad de Santa Fe (Bogotá D.C.), de conformidad con las razones expuestas en esta providencia.

SÉPTIMO: DECLÁRASE la nulidad de la Resolución 056 del 30 de junio de 2020, expedida por el Alcalde de la Localidad de Santa Fe (Bogotá D.C.), de conformidad con las razones expuestas en esta providencia.

OCTAVO: DECLÁRASE la nulidad de la Resolución 059 del 16 de julio de 2020, expedida por el Alcalde de la Localidad de Santa Fe (Bogotá D.C.), de conformidad con las razones expuestas en esta providencia.

NOVENO: Las decisiones de nulidad adoptadas en esta providencia tienen efectos "ex tunc", salvo para las situaciones jurídicas consolidadas que se configuraron en la vigencia de los actos anulados.

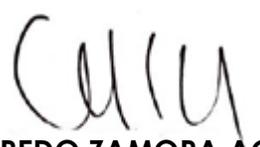
DÉCIMO: Por Secretaría **COMUNÍQUESE** la presente decisión a la Alcaldía Local de Santa Fe (Bogotá D.C.), por vía electrónica y **PUBLÍQUESE** la misma en la página web de la Rama Judicial (www.ramajudicial.gov.co), en la sección denominada "medidas COVID19".

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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


BEATRIZ HELENA ESCOBAR ROJAS
Magistrada


PATRÍCIA SALAMANCA GALLO
Magistrada


LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA
Magistrado

CONSTANCIA: La presente providencia ha sido proferida a través de las tecnologías de la información y firmada por los magistrados que conforman la Sala de la Sección Segunda, Subsección "F" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante el aplicativo SAMAI, con el fin de garantizar su autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, por virtud del artículo 46 de la Ley 2080 de 2021, modificadorio del artículo 186 del CPACA.