

REPUBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SALA PLENA

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

**Magistrada Ponente:** AMPARO OVIEDO PINTO

**R e f e r e n c i a s:**

**Expediente:** 25000-23-15-000-2020-01260-00  
**Entidad remitente:** Alcaldía Local de Teusaquillo  
**Naturaleza del asunto:** Control inmediato de legalidad (artículo 20 Ley 137 de 1994)

---

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca a dictar sentencia dentro del proceso de la referencia iniciado con la remisión del acto objeto de control por parte de la entidad territorial.

**I. ANTECEDENTES**

Es de público conocimiento que el Gobierno Nacional, en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas por el artículo 215 de la Constitución Política, expidió el decreto 417 del 17 de marzo de 2020 mediante el cual decretó el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, contados a partir de la vigencia de ese decreto. Con fundamento en ella se han dictado varios decretos legislativos para atender la situación de emergencia generada por el virus llamado COVID-19.

De conformidad con el Acuerdo PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura exceptuó de la suspensión de términos adoptada en los acuerdos PCSJA20-11517, 11521 y 11526 de marzo de 2020, entre otras, las actuaciones que adelanten los Tribunales Administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994.

La Alcaldía Local de Teusaquillo remitió para control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la ley 337 de 1994 y 136 del CPACA, la Resolución 034 de 20 de abril de 2020 *“Por la cual se mantiene la declaratoria de URGENCIA MANIFIESTA para celebrar la contratación de bienes, servicios y ejecución de obras necesarias para atender la asistencia humanitaria que se ocasiona en la Localidad de TEUSAQUILLO por la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) objeto de la Declaración de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional y la Declaración de situación de Calamidad Publica en Bogotá D.C.”*, proferido en el marco general del citado estado de excepción y la vigencia de sus decretos legislativos como se detallará en el examen específico del acto.

Mediante auto del cuatro (04) de mayo de dos mil veinte (2020), el despacho de la magistrada ponente asumió el conocimiento del proceso y en virtud de las condiciones excepcionales de *“aislamiento preventivo obligatorio”* ordenado por el Gobierno Nacional mediante decreto 457 del 22 de marzo de 2020, de los mecanismos de teletrabajo de adopción de decisiones y notificaciones autorizadas por el Consejo superior de la Judicatura para ejercer la función judicial, se ordenó las notificaciones electrónicas a la Alcaldía Local de Teusaquillo y al Ministerio público a sus correos institucionales. También dispuso la convocatoria a intervención en este proceso por quienes tengan interés. Para ello se hizo publicación en la página web [www.ramajudicial.gov.co](http://www.ramajudicial.gov.co), en la sección denominada “Medidas COVID19” y la remisión del auto admisorio al correo de la entidad territorial para que publique en su plataforma virtual si lo considera pertinente.

Se ha cumplido la ritualidad procesal, dando alcance a los principios de celeridad, economía y eficacia, a la especial emergencia que exigió la regulación que se revisará y en atención a lo dispuesto en los artículos 228 constitucional, 20 de la ley 337 de 1994, y 136, 185 y 186 del CPACA. En particular se dispuso la remisión de los antecedentes administrativos del decreto objeto de control.

Dentro de los términos legales, no se recibió escrito alguno de personas intervinientes; la entidad territorial se pronunció oportunamente, y el Ministerio Público no rindió concepto.

## **II. INTERVENCIÓN DE LA ENTIDAD QUIEN EXPIDIÓ EL DECRETO**

El Secretario de Gobierno de Bogotá presentó oportunamente escrito mediante el cual se pronunció sobre el acto objeto de estudio, reiterando la motivación esgrimida en el acto objeto de control (R. 034 de 2 de abril de 2020). Aunado a ello manifestó que la declaración de urgencia manifiesta en la localidad se realizó con fundamento en la Ley 1082 de 2015, el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012, el Decreto 081 de 2020 mediante el cual la Alcaldía mayor adoptó medidas sanitarias y de policía en el territorio distrital y el Decreto 087 de 2020 mediante el cual la Alcaldesa declaró la calamidad pública.

Mencionó que mediante el Decreto 113 de 15 de abril de 2020 la administración distrital adoptó medidas excepcionales y transitorias en torno al manejo presupuestal de los fondos de desarrollo local, con el fin de ejecutar los recursos a través del sistema distrital Bogotá Solidaria en Casa y del sistema distrital para la mitigación del impacto económico, el fomento y reactivación económica de la capital.

Aunado a ello señaló que a través de la Resolución No. 32 de 2020, se declaró la urgencia manifiesta en la localidad de Teusaquillo, para atender la situación de inminente riesgo ocasionado a raíz del coronavirus COVID- 19, conforme con la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica efectuada mediante el decreto 417 de 2020 y a las medidas en contratación adoptadas a través de los decretos 440 de 20 de marzo y 537 de 12 de abril de 2020. Estas previeron que se encuentra demostrado el hecho para declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales para la contratación directa del suministro de bienes y prestación de servicio o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el fin de prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia. No obstante, como en esa oportunidad se limitó la medida hasta el 16 de abril de 2020 y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de urgencia manifiesta se prolongaron en el tiempo, fue

necesario mantener la declaratoria hecha mediante la Resolución 032 de 2020 con el fin de seguir entregando al fondo de desarrollo local, las herramientas para atender en forma eficaz esta situación excepcional.

En suma manifestó que la Resolución 034 de 2020 se expidió con fundamento en las facultades ordinarias y extraordinarias atrás mencionadas, que autorizan declarar la urgencia manifiesta en la Localidad de Teusaquillo, con el fin de tomar las medidas que sean necesarias para prevenir, mitigar y conjurar los efectos de la pandemia generada por el Covid-19. Esta medida guarda conexidad con las medidas generales acogidas por el gobierno nacional y distrital, como se colige de un simple análisis del marco normativo invocado en esa oportunidad (D.440 y 537 de 2020, Decreto distrital 113 de 2020. Ley 80 de 1993 entre otras).

Finalmente señaló que las medidas adoptadas a través del acto objeto de control fueron transitorias y excepcionales, motivo por el cual, el ejercicio de las facultades allí referidas tienen como límite la atención y mitigación de los efectos de la pandemia originada en el covid-19.

Con fundamento en lo anterior solicita que se declare que la resolución No. 034 de 2020 se encuentra ajustada a derecho y en consecuencia se ampare su legalidad.

La alcaldía local de Teusaquillo remitió como antecedentes del acto los siguientes: **1.-** Copia del Decreto Distrital No. 081 del 11 de marzo de 2020, *“Por el cual se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en Bogotá, D.C., y se dictan otras disposiciones”*; **2.-** Copia de la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud, *“Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”*; **3.-** Copia del Decreto Distrital No. 087 del 16 de marzo de 2020, *“Por el cual se declara la calamidad pública con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en Bogotá, D.C.”*; **4.-** Copia del Decreto Nacional No. 417 del 17 de marzo de 2020 *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia*

*Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.”* **5.-** Copia del Decreto Distrital No. 090 de fecha 19 de marzo de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas transitorias para garantizar el orden público en el Distrito Capital, con ocasión de la declaratoria de calamidad pública efectuada mediante Decreto Distrital 087 del 2020”*; **6.-** Copia del Decreto Distrital No. 091 del 22 de marzo de 2020 *“Por medio del cual se modifica el Decreto 90 de 2020 y se toman otras disposiciones.”*; **7.-** Copia del Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”*; **8.-** Copia del Decreto Legislativo No. 457 del 22 de marzo de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden”*; **9.-** Copia del Decreto Distrital No. 092 del 24 de marzo de 2020 *“Por el cual se imparten las ordenes e instrucciones necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento obligatorio ordenada mediante Decreto 457 del 22 de marzo de 2020.”*; **10.-** Copia del Decreto Distrital No. 093 de fecha 25 de marzo de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas adicionales y complementarias con ocasión de la declaratoria de calamidad pública efectuada mediante Decreto Distrital 087 del 2020”*; **11.-** Copia de la Resolución No. 32 del 2 de abril de 2020 expedida por la Alcaldía Local de Teusaquillo. *“Por la cual se declara la URGENCIA MANIFIESTA para celebrar la contratación de bienes, servicios y ejecución de obras necesarias para atender la asistencia humanitaria que se ocasiona en la Localidad de TEUSAQUILLO 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 Publica en Bogotá D.C.”*; **12.-** Copia del Decreto Legislativo No. 531 del 8 de abril de 2020 *“Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID19, y el mantenimiento del orden público”*; **13.-** Copia del Decreto Legislativo No. 537 del 12 de abril de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”*; **14.-** Copia del Decreto Distrital No. 108 de 8 de abril de 2020 *“Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 093 de 2020 por el cual se adoptan medidas adicionales y complementarias con ocasión de la declaratoria de calamidad pública efectuada mediante Decreto Distrital 087 del*

2020 y se toman otras determinaciones.”; **15.-** Copia del Decreto Distrital No. 113 de 15 de abril de 2020 *“Por medio del cual se toman medidas excepcionales y transitorias en los Fondos de Desarrollo Local para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada por el Decreto ley 417 de 2020 y la Calamidad Pública declarada en Bogotá D.C. por el Decreto Distrital 87 de 2020, con ocasión de la situación epidemiológica causada por el COVID-19, a través del Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa y del Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y la Reactivación Económica de Bogotá D.C.”.*

### III. CONSIDERACIONES DE LA SALA PLENA

#### 1. Sobre la competencia del Tribunal

La ley estatutaria 137 de 1994 que reguló los estados de excepción en Colombia, en su artículo 20<sup>1</sup> establece que las medidas de carácter general 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 con jurisdicción en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales. El anterior artículo fue replicado en el artículo 136 del CPACA<sup>2</sup> en el que se precisa, que **las autoridades**, para este caso del orden territorial, enviarán sus actos dentro de las 48 horas siguientes. El procedimiento para el control es el fijado en el artículo 185 del mismo código.

---

<sup>1</sup>**Ley 137 de 1994. “Artículo 20.** Control de legalidad. Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

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

<sup>2</sup> **CPACA. “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.

Las autoridades competentes que los expidan enviarán los actos administrativos a la autoridad judicial indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición. Si no se efectuare el envío, la autoridad judicial competente aprehenderá de oficio su conocimiento.”

Este último de manera nítida señala que la sentencia será dictada por la Sala Plena del Tribunal respectivo.

La Alcaldesa Local de Teusaquillo en ejercicio de sus funciones administrativas dictó una medida que materialmente desarrolla los decretos legislativos 417 de 17 de marzo, 440 de 20 de marzo y 537 de 12 de abril de marzo de 2020, como se explica adelante. Dicha autoridad hace parte de la administración distrital por ser una de las dependencias de la Secretaría de Gobierno de Bogotá D.C. a través de las cuales se coordina la acción administrativa del distrito en la localidad de Teusaquillo a través del manejo del correspondiente Fondo de Desarrollo Local. En consecuencia, como el Distrito Capital se encuentra dentro de la jurisdicción del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, esta corporación en su Sala Plena, es competente para ejercer el control inmediato de legalidad del acto remitido por esa autoridad territorial.

## **2. Naturaleza jurídica y rasgos distintivos del control inmediato de legalidad de los actos de entidades y autoridades territoriales**

El control inmediato de legalidad en general, que en adelante citaremos por sus iniciales -CIL-, fue concebido en el ordenamiento interno, a partir de la regla general de independencia judicial consagrada en el artículo 228 constitucional, desarrollado en la ley estatutaria de los estados de excepción, ley 137 de 1994, reiterada con la precisión vista en antecedencia, en el artículo 136 del CPACA. Para la efectividad de la medida, se dispuso la instrumentación procesal en el artículo 185 de la ley 1437 de 2011 (CPACA).

La Ley 137 de 1994, fue objeto de control de constitucionalidad por la Corte Constitucional mediante sentencia C- 179 de 1994, en la que se hace referencia a la relación de conexidad que deben guardar todas las medidas que se dicten durante los estados de excepción, con las causas que motivaron la declaratoria:

*“La debida relación de conexidad que deben guardar las medidas que se dicten durante los estados de excepción con las causas que originaron la declaración del mismo, **es un requisito constitucional de ineludible cumplimiento.** Por tanto, las normas que se expidan deben*

*estar dirigidas, en forma expresa y directa, a combatir los acontecimientos perturbadores de la paz, el sosiego y la tranquilidad ciudadana, eventos que dieron origen a la legalidad extraordinaria, y con el fin exclusivo de restablecer el orden perturbado. Si los decretos legislativos que expida el Presidente de la República durante los estados excepcionales, no guardan ninguna relación con las causas que llevaron a su implantación, ni están destinados a conjurar la crisis que los motivó, ni a contrarrestar el orden perturbado, con el fin de restablecer la normalidad, que es el permanente deber del Gobierno, dichos decretos serán declarados inexecutable por exceder los límites constitucionales”.*

Como su nombre lo indica, el CIL es un instrumento jurídico célere y expedito, procede de oficio o por remisión de la autoridad territorial, para el control de los actos administrativos de carácter general que expidan entidades y autoridades territoriales en desarrollo de los decretos legislativos del Gobierno nacional, dictados durante los estados de excepción o que desarrollen materias dispuestas en el propio decreto del estado de excepción.

Responde este control al papel de la justicia garante del principio de separación de poderes propio del Estado constitucional y democrático de derecho, a la efectividad del principio de legalidad al que está sometida la administración pública y sin duda es el freno al abuso del poder en situaciones excepcionales. Este tipo de control, en voz de la Corte Constitucional “*constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales*”<sup>3</sup>.

De la propia Carta de derechos de 1991, los instrumentos internacionales, la norma sustantiva que consagra la Ley estatutaria de los estados de excepción y la revisión de constitucionalidad que hizo la Corte Constitucional mediante sentencia C-179 de 1994, sobre el proyecto de ley estatutaria 137 de 1994, se desentrañan estos rasgos distintivos del control inmediato de legalidad -CIL- de los actos de las entidades y autoridades territoriales, que descifran su propia naturaleza y razón de ser de la medida judicial de control con una intervención efectiva, acorde con el papel del juez en el estado constitucional y democrático de derecho. Este ha superado ciertas barreras, como el alcance literal de la ley sin considerar los derechos. El estado constitucional y democrático de derecho, es el estado de los derechos y en Colombia está

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional. C- 179 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.

marcado el papel de la justicia desde el preámbulo y los artículos primero y segundo de la Carta de 1991, para ese propósito de control de legalidad efectivo y tutela de los derechos.

Bajo esta perspectiva, el CIL implica verificar la vigencia del estado constitucional en los casos concretos de la realidad institucional excepcional, cuyo sentido depende de las normas; hay que verificar la vigencia de esas reglas y el verdadero alcance de los actos administrativos regulatorios.

El CIL sobre los actos de las entidades y autoridades territoriales, es integral en tanto que, en la comparación con el decreto legislativo que desarrolla lleva al examen material y formal para desentrañar su correspondencia con aquellos y las reglas constitucionales y legales que apalancan las competencias ejercidas. Los actos legislativos desarrollados, a su vez, han tenido un fundamento constitucional que las autoridades territoriales están obligados a observar y al que sin duda ha de remitirse e interpretar la autoridad territorial. En su cuerpo regulatorio, dadas las particularidades de cada nivel seccional o local, podría tocar de manera distinta las medidas de protección o restricción, con impacto sobre los derechos fundamentales o demás derechos constitucionalmente protegidos, con efectos sobre toda la colectividad.

En efecto, en los desarrollos locales, cuando sean necesarias y pertinentes, las autoridades territoriales tienen que efectivizar las medidas nacionales de protección en su respectivo territorio por razones de la emergencia social, económica y ecológica cual es la adoptada en este caso; y, dar alcance a la situación excepcional considerada.

A su vez, tal acto, no puede sobrepasar las reglas constitucionales de protección de los derechos, pese a las circunstancias particulares del estado de excepción y no obstante los decretos legislativos que la desarrollan, porque aquellos tienen la misma exigencia de guardar conexidad con el estado de excepción.

Bajo este horizonte comprensivo, tales actos han de salvaguardar los derechos de todas las personas, su seguridad y el funcionamiento de las

instituciones públicas cuyo papel es el de ser garante de los derechos. No escapa entonces, a nuestro examen, el juicio valorativo de la situación de perturbación basado en la **necesidad** de la medida, **el fin que persigue** y las reglas acogidas, bajo el entendido que aquellas deben guardar **correspondencia, ser acordes y proporcionales** a la situación que ameritó el decreto del estado de excepción, como orienta la Corte de manera general para este tipo de control de naturaleza excepcional.

Pero en todo caso, los actos administrativos de las autoridades territoriales deben guardar fidelidad a ese “pacto de convivencia” que es la Constitución política como diría Ferrajoli<sup>4</sup> para garantizar ese entorno propio. Para nuestro medio, la Carta de 1991 fue expedida para este país multicultural y diverso. En esos espacios geográfico-administrativos seccionales y locales, con sus particularidades sociales, económicas, multiculturales, ambientales, políticas y diversas, es donde opera el pacto que nos rige y donde se dictan los actos administrativos en los estados de excepción que ahora nos corresponde controlar. Así que, no hay, en estricto sentido, reglas de interpretación homogéneas en la aplicación de las medidas excepcionales, ni el control ejercido en el nivel nacional, dicta de forma unívoca el alcance de todo CIL. Se ha de consultar la realidad regional, seccional y local, su contexto histórico que motiva también los actos de sus autoridades, marcadas por la autonomía territorial que ha de ejercerse en los precisos términos constitucionales y legales, sin rebasar sus límites.

En el control que corresponde a este Tribunal bajo el principio de sujeción del ordenamiento a las normas constitucionales y legales, hemos de hacer el juicio de valor que se infiere de esos principios morales que obligan a la sujeción a los principios constitucionales que no se pueden soslayar. Y va implícita la ética sustancial para determinar, en el caso concreto, la sujeción de los actos al ordenamiento, dentro del límite impuesto por los derechos reconocidos en la Carta y el derecho supranacional, tanto como la regulación de la formalidad y materia que se desarrolla según las distintas competencias.

---

<sup>4</sup> deaFerrajoli, Luigi. Sobre los derechos Fundamentales. Revista Cuestiones Constitucionales, num. 15. Julio a diciembre, 2006. “Las Constituciones son pactos de convivencia, tanto más necesarios y justificados, cuanto más heterogéneos y conflictuales son las subjetividades políticas, culturales y sociales que están llamadas a garantizar”.

No otro es el papel del Tribunal en ese contexto, que no puede partir de lecturas e interpretaciones exegéticas de la norma regulatoria, sino el fin para el cual está concebido este control. Y el papel de los Tribunales debe ser coherente con la garantía de los derechos en el estado excepcional, superando las barreras formales para efectuar un control material de las decisiones que desarrollan aspectos tocados en las regulaciones del estado de excepción, conjuntamente con la valoración probatoria particular que permita verificar esa correlación necesaria y material, en la que se centra el control inmediato de legalidad para la protección de los derechos y la salvaguarda de las instituciones democráticas.

Luego entonces, pese a que, a su turno, los decretos legislativos dictados durante los estados de excepción y el propio decreto del estado de excepción por emergencia económica, social y ecológica, tienen su medio de control natural por la Corte Constitucional, y los actos administrativos que los desarrollan expedidos por el mismo gobierno y las autoridades nacionales, son objeto de control inmediato de legalidad por el Consejo de Estado que tiene nutrida jurisprudencia sobre el alcance del control en el nivel nacional, también lo es que este control que ahora nos corresponde, es y debe ser un control que lleva implícita la confrontación del acto con las propias normas constitucionales que permitieron la declaratoria de los estados de excepción (artículos 212 a 215 de la Constitución Política) cuando, por la materia, sea obligatorio el pronunciamiento. Esa confrontación necesariamente opera bajo las reglas de la ley estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) y los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional con los que deben guardar correspondencia los actos territoriales.

La decisión del Tribunal cuando ejerce el CIL, resulta independiente a los demás controles previstos en los distintos medios procesales para examinar la legalidad de los actos, en los aspectos que no se juzguen a través de esta medida excepcional e inmediata; misma razón que lleva a señalar que la decisión también hace tránsito cosa juzgada solo en la materia estrictamente decidida por el Tribunal, en los términos y finalidad de las disposiciones

regulatorias; y, este aspecto es tema pacífico en la jurisprudencia del Consejo de Estados<sup>5</sup>, aplicable, para el CIL de actos de origen territorial.

De estas disposiciones se extracta sin dificultad que este medio de control excepcional e inmediato de legalidad es procedente para examinar los actos administrativos dictados en ese contexto de estados de excepción, que sean de contenido general, proferidos por las autoridades de las entidades territoriales en ejercicio de sus funciones netamente administrativas.

Entre ellos, admitimos que no se cuentan los dictados por las mismas autoridades territoriales en ejercicio de las funciones de policía de las que disponen, para cuyo ejercicio están investidas de facultades constitucionales y legales que siguen incólumes en el estado de excepción, en concordancia con la estructura jerárquica nacional de autoridad policiva atribuida al Ejecutivo en el nivel nacional, seccional y local para paliar situaciones de orden público en cumplimiento de funciones de la misma naturaleza policiva, así se funden en hechos a evitar y controlar que derivan del propio estado de excepción.

Tampoco son objeto de control aquellos actos anteriores en el tiempo, a la declaratoria del propio estado de excepción y aún los concomitantes de los que no se infiera desarrollo de los decretos legislativos; o, que versen sobre materias para las que disponen de autorización legal que autoriza el ejercicio de ciertas competencias autónomas ordinarias, ajenas al estado excepcional.

### **3. El acto objeto de control inmediato de legalidad**

En esta oportunidad se ha puesto a consideración del Tribunal la Resolución No. 034 *“Por la cual se mantiene la declaratoria de URGENCIA MANIFIESTA para celebrar la contratación de bienes, servicios y ejecución de obras necesarias para atender la asistencia humanitaria que se ocasiona en la Localidad de TEUSAQUILLO por la situación epidemiológica causada por el*

---

<sup>5</sup>Consejo de Estado, sentencia del 23 de noviembre de 2010, expediente No. 11001-03-15-000-2010-00196-00.

Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 9 de diciembre de 2009, C.P. Enrique Gil Botero, número único de radicación 11001-03-15-000-2009-00732-00. Reiteración jurisprudencial. Sentencia del veintiséis (26) de septiembre de dos mil diecinueve (2019). Radicación número: 11001-03-24-000-2010-00279-00

*Coronavirus (COVID-19) objeto de la Declaración de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional y la Declaración de situación de Calamidad Pública en Bogotá D.C.*”, expedida el 20 de abril de 2020 por la Alcaldesa Local de Teusaquillo.

En este acto, se adoptan precisas medidas administrativas de carácter general durante el estado de excepción por emergencia económica, social y ecológica decretada por el Gobierno nacional mediante decreto 417 del 17 de marzo de 2020 con fundamento en lo previsto en el artículo 215 de la Constitución Política, y se desarrollan los decretos legislativos 461 del 22 de marzo de 2020 y 537 de 20 de abril de 2020 que adoptan medida en materia de contratación.

#### **4. Examen de la forma y contenido del Decreto**

Desde el punto de vista formal, en cuanto a las medidas que adelante se detallan, es un acto administrativo expedido por la Alcaldesa Local de Teusaquillo como autoridad administrativa dependiente de la Secretaría de Gobierno del Distrito Capital, contiene medidas administrativas de carácter general que se aplican en la localidad de Teusaquillo y que desarrollan un decreto legislativo y por consecuencia, susceptible del control inmediato de legalidad en los términos que verificará el Tribunal.

Con fundamento en el estado de emergencia económica, social y ecológica decretada por el Presidente de la República mediante decreto legislativo 417 de 2020, La Alcaldesa Local de Teusaquillo invocó adicionalmente como fundamento de sus decisiones administrativas: **i)** el Acuerdo Distrital N° 740 de 2019; **ii)** Decreto Distrital N° 768 de 2019; **iii)** Ley 80 de 1993, artículo 42°; **iv)** Decreto Distrital 374 de 2019; **v)** Ley 1150 de 2007, literal a) del numeral 40 del artículo 2°; **vi)** Decreto 081 de 11 de marzo de 2020 a través del cual la Alcaldía Mayor de Bogotá tomó medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y la mitigación del riesgo originado en la pandemia; **vii)** Resolución N°. 385 del 12 de marzo de 2020, por medio de la cual el Ministerio de Salud y Protección Social, declararon la Emergencia Sanitaria a causa del Coronavirus COVID-19; **viii)** Decreto 087 del 16 de marzo de 2020, expedido por la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.,

mediante el cual declaró la Calamidad Pública en Bogotá D.C: hasta por el término de seis (06) meses; **ix)** Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020, con cual se adoptaron medidas de urgencia en materia de contratación estatal; **x)** Decreto Legislativo 537 del 12 de abril de 2020, "Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica".

La resolución bajo estudio en su parte resolutive, dispuso:

**"ARTICULO PRIMERO:** MANTENER LA DECLARATORIA DE URGENCIA MANIFIESTA en la Localidad de Teusaquillo para atender la situación de inminente riesgo, según los hechos señalados en la parte motiva del presente acto, ocasionados por la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, hasta que se superen los hechos que dieron origen a la declaratoria de Emergencia Sanitaria en todo el territorio nacional y de situación de Calamidad Pública en Bogotá D.C, 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 del FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE TEUSAQUILLO, se dispone CELEBRAR EL O LOS CONTRATOS NECESARIOS, que permitan atender el riesgo inmediato, como es el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro con el objeto de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del Coronavirus COVID – 19.

**PARÁGRAFO:** BUENAS PRÁCTICAS: Para todos los efectos, además del cumplimiento de la normatividad vigente en la materia, se tendrán en cuenta las recomendaciones emitidas en la Directiva Distrital No. 001 de 2020, Circular Conjunta No. 14 de 2011, Concepto del 17 de marzo de 2020 de la Agencia Nacional de Contratación Colombia Compra Eficiente y la normatividad que se expida en virtud de la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica a nivel nacional y distrital.

**ARTÍCULO TERCERO:** La supervisión de los contratos que surjan de la presente declaratoria será ejercida por la ALCALDESA LOCAL DE TEUSAQUILLO quien podrá contar con personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos o personal de planta, acto que no implica delegación, conforme a lo establecido en el Manual de Contratación de la entidad, la Ley 1474 de 2011 y las demás normas concordantes vigentes.

**ARTÍCULO CUARTO:** Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se dispone, de ser necesario, iniciar con los trámites correspondientes a los ajustes de proyectos de inversión y los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto y/o recursos del Fondo de Desarrollo Local de la Alcaldía de Teusaquillo.

**ARTÍCULO QUINTO:** *Remitir el presente Acto Administrativo, así como los contratos que se suscriban con ocasión de la presente declaratoria de URGENCIA MANIFIESTA, a la Contraloría Distrital, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.*

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

**ARTÍCULO SÉPTIMO:** *Contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno”.*

## **5.- Examen material de las decisiones adoptadas**

Como se observa de la transcripción precedente, mediante la resolución objeto de estudio se tomaron decisiones en materia de contratación que se enmarcan en medidas administrativas concretas que permiten nuestro análisis, a saber:

- Se mantuvo la declaratoria de urgencia manifiesta ya acogida mediante la Resolución 032 de 2020, expirada por la temporalidad a la que estaba sometida. En tal condición la actual decisión pese a que da continuidad a la declaratoria de urgencia, es autónoma, dictada para tiempo subsiguiente, en la que reitera la motivación primigenia.
- Se dispuso la celebración de contratos para el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro por parte del FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE TEUSAQUILLO, con el fin de atender el riesgo inmediato por la Pandemia del Coronavirus.
- Se determinó la supervisión por parte de la Alcaldesa de la localidad a los contratos que se suscriban con ocasión a la urgencia manifiesta y se ordenó su envío a la Contraloría Distrital conforme al artículo 42 de la Ley 80 de 1993.
- Se ordenó que de ser necesario y con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se iniciaran los trámites correspondientes a los ajustes de proyectos de inversión y los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del Fondo de Desarrollo Local de la Alcaldía de Teusaquillo.

-Se dispuso que el acto tendría vigencia a partir de su expedición.

Las medidas adoptadas que son objeto de análisis ahora, en general parten de la medida acogida mediante el **decreto legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020**, a través del cual el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional por el término de 30 días calendario.

En efecto, en la parte motiva de este decreto, se indicó que: **i)** ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias con las que cuentan las autoridades estatales para hacer frente a las circunstancias imprevistas y detonantes de la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo Coronavirus COVID-19, se hace necesario adoptar medidas extraordinarias que permitan conjurar los efectos de la crisis en la que está la totalidad del territorio nacional, en particular, aquellas que permitan **acudir a mecanismos de apoyo al sector salud**, y mitigar los efectos económicos que está enfrentando el país; **ii)** Que la adopción de medidas de rango legislativo – decretos ley -, autorizada por el Estado de Emergencia, busca fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, mediante la protección a la salud de los habitantes del territorio colombiano, así como la mitigación y prevención del impacto negativo en la economía del país.

Así mismo se advierte que tal medida fue proferida con fundamento en el **decreto legislativo 440 de 20 de marzo de 2020** "*Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19*" y en el **decreto legislativo 537 de 12 de abril de 2020** "*Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*", que en sus artículos 7º dispusieron de manera idéntica:

*“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”.*

La medida adoptada por el Presidente en virtud de las facultades extraordinarias conferidas en el artículo 215 superior, tiene una característica especial y es que no modifica la legislación ordinaria preexistente, sino que al contrario remite al artículo 42 de la Ley 80 de 1993<sup>6</sup> teniendo por comprobada la situación fáctica para la declaración de la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales. Determina, eso sí, una única finalidad, cual es la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, encaminadas a 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 local.

Lo anterior, según la motivación de los decretos extraordinarios, teniendo en cuenta que las circunstancias que justificaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica y la situación de crisis por la que atraviesa el país por cuenta del coronavirus covid-19, hacen necesario que las autoridades administrativas puedan adelantar procedimientos de contratación ágiles y expeditos, ante la urgencia en adquirir bienes, obras o servicios para contener la expansión del virus y atender la mitigación de la pandemia.

---

<sup>6</sup> **ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA.** <Aparte tachado derogado por el artículo 32 de la Ley 1150 de 2007> Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o **concurso** públicos.

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

**PARÁGRAFO.** <Parágrafo CONDICIONALMENTE EXEQUIBLE> 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.

En este sentido resulta pertinente señalar que no obstante lo señalado en el decreto legislativo que viene de indicarse, respecto de la comprobación de los hechos que originan la urgencia manifiesta, es de vital importancia que en el acto mediante el cual la entidad territorial o autoridad administrativa adopte la medida para su comunidad, debe expresar los motivos ciertos y concretos que sustentan el decreto de la urgencia manifiesta, habida consideración a que solo así se logra identificar la existencia de la realidad fáctica que amerita tomar esa determinación, lo que resulta indispensable para efectos de establecer la proporcionalidad y por consecuencia, la legalidad de la medida.

En otras palabras, para motivar el acto que declara la urgencia manifiesta no resulta suficiente invocar los decretos legislativos 440 y 537 de 2020, si no que es necesario que se detallen las circunstancias especiales que originan la urgencia para contratar, de lo contrario, la medida puede resultar no necesaria o desproporcionada, ajena a los fines de la norma que le sirve de fundamento.

Aunado a lo anterior, al materializar la medida a nivel territorial o local, es necesario que las autoridades administrativas especifiquen las obras, bienes y servicios que se requieren contratar de urgencia, acordes o relacionados con los proyectos inmediatos y urgentes para contrarrestar los efectos de la pandemia. De esta manera se podrá determinar si la medida adoptada a nivel local busca efectivizar las directrices impartidas a nivel nacional a través de los decretos legislativos, y se armoniza con la necesidad y realidad específica de la respectiva entidad territorial; solo así, se logra justificar en debida forma el alcance que tendrá la declaratoria de urgencia para la contratación directa de aquellos bienes y servicios que por su cuantía no pueden ser adquiridos o contratados de manera directa.

En consonancia con lo anterior, y teniendo en cuenta que los decretos extraordinarios mantuvieron las exigencias, requisitos y alcances de la declaratoria de la urgencia manifiesta previstos en la normativa actual, vale la pena destacar:

- Que la “urgencia manifiesta” es una figura a la que puede recurrir la autoridad competente, sin que medie autorización previa, a través de acto debidamente motivado.

- Que aquella se justifica en eventos como el que se viene examinando en el que se presenta una situación relacionada con el estado de excepción económica, social y ecológica, que exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; se entiende, mientras dura el estado de excepción que autorizó recurrir a esa figura excepcional que abre camino a la contratación directa de urgencia.
- Que la declaratoria de “urgencia manifiesta” le permite a la correspondiente autoridad administrativa: i) Acudir a la contratación directa, conforme al artículo 2º de la Ley 1150 de 16 de julio de 2007<sup>7</sup> y, ii) 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)<sup>8</sup>.
- 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.

En punto al caso concreto, se analiza que el **primer artículo** del acto objeto de control que **mantiene la declaratoria de urgencia manifiesta** acogida mediante la Resolución 032 de 2 de abril de 2020<sup>9</sup>, se fundamentó en

---

<sup>7</sup>**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; (...).

<sup>8</sup> Sobre este punto se refiere que la facultad de las entidades que declaren la urgencia manifiesta para 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, establecida en el Parágrafo 1o. artículo 41 Ley 80 de 1993, fue declarada inexecutable mediante la sentencia C-772 de 1998, quedando únicamente en el ordenamiento jurídico la posibilidad de recurrir a traslados internos en el presupuesto de la entidad para atender necesidades y gastos derivados de la declaratoria de una urgencia manifiesta, conforme a lo señalado en el artículo 42 del estatuto general de contratación.

<sup>9</sup> **“ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR la URGENCIA MANIFIESTA en la Localidad de Teusaquillo para atender la situación de inminente riesgo, según los hechos señalados en la parte motiva del presente acto, ocasionados por la situación epidemiológica causada por el Coronavirus**

disposiciones de carácter ordinario y extraordinario como bien lo manifestó el Secretario de Gobierno de Bogotá D.C. en su escrito de intervención.

En efecto, de las consideraciones de la resolución objeto de estudio se extrae con claridad que la Alcaldesa de la Localidad de Teusaquillo declaró la urgencia manifiesta con fundamento en el estado de excepción y la calamidad pública previamente declarada por el Distrito Capital, así lo refiere la parte motiva del acto:

*“Que en consideración a que la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) se encuentra en constante evolución, poniendo en riesgo la salubridad de la población que habita en la ciudad de Bogotá D.C., y conforme los Decretos expedidos y arriba citados, se hace necesario adoptar medidas que permitan dar cumplimiento a las normas mencionadas.*

*Que es necesario tomar las acciones que permitan dar cumplimiento y controlar las medidas de ejecución para mitigar el riesgo y preservar la vida de la población capitalina, en virtud de las normas de declaratoria de calamidad pública con ocasión del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado en todo el territorio nacional.*

*(...)*

*Que en ese orden ideas, es claro que nos encontramos ante la causal de Urgencia Manifiesta de que trata el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 “cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o, constitutivos de fuerza mayor o, desastre, que demanden actuaciones inmediatas” toda vez que la no toma de medidas inmediatas afectara la vida y la salud de los habitantes no solo de la localidad, sino del Distrito y el País, por ser considerado el virus (COVID-19) una pandemia, por lo que se requieren continuar con la adopción de medidas urgentes para atenuar su propagación y acciones que prevengan, mitiguen y conjuren los efectos negativos generadas en la población”.*

Si bien es cierto que en el acto objeto de estudio se indicó que para el caso particular, la medida encaminada a mantener la urgencia manifiesta tuvo como fundamento o causal la existencia de la calamidad pública, decretada por el distrito capital mediante el Decreto 087 del 16 de marzo de 2020<sup>10</sup>, también lo es que en la parte considerativa en forma reiterada se señaló que **tanto esa declaratoria previa de calamidad pública como la declaratoria misma de la urgencia manifiesta a la que acude, se originan en una causa común cual es el estado de emergencia económica, social y**

---

***(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, 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” (resalta la Sala).***

<sup>10</sup> Mediante Decreto 093 de fecha 25 de marzo de 2020, la Administración Distrital de Bogotá D.C., adoptó medidas adicionales y complementarias con ocasión de la declaratoria de calamidad pública efectuada mediante Decreto Distrital 087 de 2020

**ecológica, como consecuencia directa de la pandemia generada por coronavirus covid-19.** Y así lo había señalado desde Lo que resulta concordante con lo indicado en el artículo primero de la Resolución 032 de 2 de abril de 2020.

Cita la Alcaldesa como fundamento de la calamidad que invoca, el Decreto 081 del 11 de marzo de 2020, mediante el cual la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., adoptó medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19); el Decreto 087 del 16 de marzo de 2020 a través del cual se declaró la Calamidad Pública en Bogotá D.C.; el Decreto 090 de fecha 19 de marzo de 2020 y el decreto 091 del 22 de marzo de 2020, a través de los cuales se adoptaron medidas transitorias para garantizar el Orden Público en el Distrito Capital.

Sobre el particular se tiene a bien señalar que en dichos actos administrativos se señalan las funciones y competencias derivadas de la Ley 1523 de 2012 y se hace también un extenso análisis de la situación de salud pública que empezaba a atravesar el Distrito Capital, trayendo a referencia análisis y conceptos de autoridades internacionales como la OMS, con el fin de acoger medidas de carácter sanitario y policivo que representen una respuesta eficiente y oportuna para prevenir, controlar y mitigar el impacto de la pandemia de Coronavirus en Bogotá D.C.

Ahora bien, el examen de legalidad del acto administrativo que declaró la calamidad pública escapa al control actual, y por ende no se entrará en detalles sobre la procedencia o no de dicha medida sino que la Sala se centrará en el análisis propio de la naturaleza del CIL partiendo del hecho cierto de que el acto bajo estudio como parte de su motivación fue reiterativo en señalar que la medida encaminada a mantener la declaratoria de la urgencia manifiesta tuvo su fundamento en el estado de excepción en el que actualmente se encuentra el país, en desarrollo de los decretos legislativos 440 y 537 de 2020.

Ciertamente, en el acto cuya legalidad se analiza la Alcaldesa de la Localidad de Teusaquillo expuso que la prolongación de la medida de urgencia

manifiesta es necesaria para prevenir, mitigar y conjurar los efectos de la pandemia generada por el Covid-19, en la medida en que el Fondo de Desarrollo Local requiere contratar con urgencia, prontitud e inmediatez bienes, servicios y ejecutar obras dentro del marco de sus competencias para enfrentar los efectos devastadores de la pandemia, especialmente dirigidas a solventar con calidad y oportunidad las necesidades de la población vulnerable. Así mismo, la funcionaria explicó que dicha contratación se requiere no solo con el fin de enfrentar los efectos adversos de la pandemia sino también con el objeto de prevenirlos que favorece a la comunidad.

En el acto objeto de estudio, se pone en consideración que la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) se encuentra en constante evolución, poniendo en riesgo la salubridad de la población que habita en la ciudad de Bogotá D.C., y se insiste en que la situación de amenaza es cierta, notoria, evidente e innegable, lo que constituye un hecho notorio si se tiene en cuenta que a la fecha de la motivación el 32,2 % de los casos reportados en Colombia de Covid-19, se encuentran en Bogotá D.C. (14.537 casos confirmados) y aunque la localidad de Teusaquillo no se encuentra entre las zonas que reportan mayor número de casos, como sucede con las localidades de Kennedy (registra el 25 % de los casos de la ciudad), Bosa (registra el 10%), Suba (registra el 9,1%) y Engativá (registra el 7,4%)<sup>11</sup>, lo cierto es que en razón a la magnitud de la pandemia y a la facilidad y velocidad de la propagación del virus las medidas preventivas toman gran importancia a la hora de afrontar la situación epidemiológica.

Como justificación de la medida, se agrega que en razón al estado actual de emergencia, el Fondo de Desarrollo Local de Teusaquillo no cuenta con el plazo indispensable para adelantar el procedimiento ordinario de escogencia de contratistas de acuerdo con las modalidades de selección previstas en el Estatuto General de la Contratación Pública, Ley 1150 de 2007, Ley 1474 de 2011 y decretos reglamentarios sobre la materia, ya que tales modalidades demandan mayor tiempo y extienden el procedimiento para la suscripción de los contratos necesarios. Ello generaría la imposibilidad de atender

---

<sup>11</sup> <http://saludata.saludcapital.gov.co/osb/index.php/datos-de-salud/enfermedades-trasmisibles/covid19/>

oportunamente y tomar las medidas urgentes para prevenir, mitigar y conjurar los efectos de la pandemia generada por el Covid-19 en la Localidad.

En este sentido la motivación es reiterativa en que la administración de la localidad acudirá a la contratación directa por urgencia manifiesta con el único fin de prevenir, asumir y enfrentar la emergencia económica y social ocasionada por la pandemia, aspecto que resulta relevante a la hora de velar por la protección de los recursos públicos que no pueden ser objeto de malversación o defraudación bajo el escudo de la declaratoria de urgencia manifiesta. Bien es sabido es también que en esta situación excepcional la contratación directa debe efectuarse, cumpliendo con los principios de la gestión administrativa y de la gestión fiscal, previstos respectivamente en los artículos 209<sup>12</sup> y 267<sup>13</sup> de la Constitución. Lo anterior sin perjuicio del control fiscal que a posteriori efectúe la entidad respectiva (la Contraloría General de la República bajo la posibilidad de control fiscal preferente y la Contraloría distrital para el caso).

Entre las necesidades concretas, invoca la Alcaldesa, la de preparar un plan de contingencia que contenga los procedimientos para brindar respuesta pronta, adecuada, oportuna, eficaz y eficiente, en caso de presentar se contagio masivo en la zona. Para ese propósito se establece que debe contarse con un asociado que tenga la idoneidad y experiencia suficiente para estructurar dicho protocolo.

---

<sup>12</sup>“ **ARTICULO 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

<sup>13</sup> “**ARTICULO 267.** El control fiscal es una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes de la Nación.

Dicho control se ejercerá en forma posterior y selectiva conforme a los procedimientos, sistemas y principios que establezca la ley. Esta podrá, sin embargo, autorizar que, en casos especiales, la vigilancia se realice por empresas privadas colombianas escogidas por concurso público de méritos, y contratadas previo concepto del Consejo de Estado.

La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el ejercicio de un control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En los casos excepcionales, previstos por la ley, la Contraloría podrá ejercer control posterior sobre cuentas de cualquier entidad territorial. (...)

En relación a los contratos que la autoridad administrativa alude como necesarios celebrar en las condiciones de urgencia manifiesta, de la lectura del acto cuya legalidad se revisa, se colige que aparte de la coordinación operativa del plan de contingencia que se prepara se requiere el apoyo operativo al despliegue logístico que implica alojamiento transitorio, baños, transporte, alimentación, elementos médicos u otros elementos que se requieran en caso de llegarse a presentar brotes masivos en la zona.

Lo anterior es suficiente para entender que la decisión adoptada en el numeral primero de la resolución bajo análisis, encaminada a mantener la declaratoria de urgencia manifiesta acogida por la alcaldía local de Teusaquillo, mediante la Resolución 032 de 2020, se encuentra debidamente justificada y motivada. Así mismo, se advierte que lo decidido guarda correspondencia con los antecedentes fácticos y jurídicos invocados por la alcaldía local, toda vez que la motivación esgrimida por la alcaldesa muestra concordancia y conexidad con las medidas adoptadas por la Alcaldía Mayor mediante el Decreto 087 del 16 de marzo de 2020 (declaró la calamidad pública en Bogotá D.C.) y el Gobierno Nacional a través de los decretos legislativos Nos. 440 y 537 de 2020.

Así mismo, lo resuelto en el **artículo segundo**, frente a la contratación del suministro de bienes, así como la contratación para la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro por parte del Fondo de Desarrollo Local de Teusaquillo, es una decisión que emerge como consecuencia de la declaratoria de la urgencia manifiesta ya analizada, y que de manera general resultaría acorde con lo dispuesto en los decretos legislativos Nos. 440 y 537 de 2020, en concordancia con lo consagrado en las leyes 80 de 1993 (Arts. 41 y 42) y 1150 de 2007 (Art. 2), bajo el entendido que se autoriza con el único fin de celebrar directamente los contratos que resulten necesarios con miras a prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del Coronavirus COVID – 19. Sin embargo, para dar mayor claridad, atendiendo al principio de necesidad y proporcionalidad que han de hacerse efectivos en la práctica, propio es condicionar la legalidad de la medida así: i) a su vigencia mientras dure el estado de excepción; y, ii) exclusivamente para la contratación de los bienes y servicios encaminados a

prevenir y atender la emergencia sanitaria, que excedan los límites de la ordinaria autorización de contratación directa.

Aunado a ello, la Alcaldía Local dispuso que además del cumplimiento de la normatividad vigente en la materia, se tendrían en cuenta las recomendaciones emitidas en la Directiva Distrital No. 001 de 2020<sup>14</sup>, la Circular Conjunta No. 14 de 2011<sup>15</sup>, y el Concepto del 17 de marzo de 2020 de la Agencia Nacional de Contratación Colombia Compra Eficiente<sup>16</sup>, proceder que imprime transparencia a esta forma de contratación que se utilizará en forma excepcional mientras dure la declaratoria de Emergencia Económica, Social y Ecológica. En ese sentido se aviene al ordenamiento legal ordinario y al proferido en el estado de excepción por el que atraviesa el país.

La decisión acogida en el **tercer artículo** del acto bajo análisis, se refiere a que la Alcaldesa de la localidad ejercerá la supervisión a los contratos que se suscriban con ocasión a la urgencia manifiesta. Esta determinación corresponde a una de las recomendaciones señaladas en la Circular Conjunta No. 14 de 2011 proferida por la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y el Auditor General de la Nación, sobre la contratación directa y las causales de urgencia manifiesta<sup>17</sup>. También esta regulación se ajusta a derecho y resulta concordante con las directrices que a nivel nacional han implementado las autoridades nacionales y los organismos de control en el marco de sus competencias.

En el **artículo cuarto** del acto objeto de control, se dispuso que de ser necesario y con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se iniciaran los trámites correspondientes a los ajustes

---

<sup>14</sup> Sobre las buenas prácticas en la contratación directa bajo la causal de urgencia manifiesta y el régimen establecido en el artículo 66 de la ley 1523 de 2012.

<sup>15</sup> Proferida por la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y el Auditor General de la Nación, sobre la contratación directa y las causales de urgencia manifiesta.

<sup>16</sup> Referido a la contratación de urgencia manifiesta y con organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales por causa del COVID 19

<sup>17</sup> “(...) RECOMENDACIONES PARA LA CONTRATACIÓN POR URGENCIA MANIFIESTA: (...) Designar un supervisor o interventor idóneo para ejercer las labores de seguimiento y control de lo pactado, de forma diligente y oportuna. (...)”.

de proyectos de inversión y los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del Fondo de Desarrollo Local de la Alcaldía de Teusaquillo. Esta medida se ajusta al ordenamiento jurídico, habida consideración a que justamente la Ley 80 de 1993 en su artículo 42 dispuso que a raíz de la declaratoria de urgencia manifiesta las entidades pueden realizar los traslados presupuestales internos a que haya lugar para conjurar la situación. Facultad que fue repisada por el Gobierno Nacional que en artículo 7º de los Decretos Legislativos 440 y 537 de 2020 dispuso que *“las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente”*. Y de todos modos, los traslados presupuestales, a su turno tendrán, su propio mecanismo de control inmediato de legalidad y así dirá en la parte resolutive.

Por su parte, el **artículo quinto** de la Resolución 034 expedida por la Alcaldía Local de Teusaquillo, ordena remitir dicho acto administrativo, así como los contratos que se suscriban con ocasión de declaratoria de urgencia manifiesta a la Contraloría Distrital, orden que se encuentra acorde con lo consagrado en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993<sup>18</sup>, que establece que luego 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, en este caso la Contraloría Distrital.

En cuanto a los efectos que surte el decreto bajo control, se advierte que en el **artículo sexto** de la resolución 034 de 2020, se señaló que la misma rige a partir de su expedición, medida imprecisa si se tiene en cuenta que de

---

<sup>18</sup> **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.

conformidad con lo normado en el artículo 65 del CPACA<sup>19</sup>, los actos administrativos de carácter general son obligatorios a partir de su correspondiente publicación. En todo caso este es un aspecto que toca con la oponibilidad del acto y en nada compromete el examen de legalidad propiamente dicho, por corresponder a una actuación posterior al mismo. Así lo ha entendido la Sala mayoritaria en ocasiones anteriores, sin embargo, propio es advertirlo como modulación de la decisión, para dar plena claridad sobre la vigencia a partir de la fecha de su publicación y hasta que se mantenga la Emergencia Sanitaria declarada por Ministerio Salud y Protección con ocasión la pandemia derivada del Coronavirus COVID19, de conformidad con lo señalado en el artículo 11 del Decreto 537 de 2020<sup>20</sup>.

Finalmente, en el **artículo séptimo** de la resolución bajo análisis se determinó la improcedencia de recursos contra dicho acto administrativo, lo cual se aviene a lo consagrado en el artículo 75 del CAPCA, que claramente establece que *“No habrá recurso contra los actos de carácter general ...”*.

## 6.- Conclusión

Bajo las anteriores consideraciones la Sala encuentra que la Resolución 034 de 2020 fue expedida por la Alcaldesa Local de Teusaquillo, en aras de efectivizar las medidas nacionales y distritales de atención de la emergencia social, económica y ecológica; y de la revisión general no se evidencia que se haya trasgredido los decretos legislativos en los que se basa en las circunstancias particulares del estado de excepción.

---

### <sup>19</sup> Artículo 65. Deber de publicación de los actos administrativos de carácter general

Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso.

Las entidades de la administración central y descentralizada de los entes territoriales que no cuenten con un órgano oficial de publicidad podrán divulgar esos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, la publicación en la página electrónica o por bando, en tanto estos medios garanticen amplia divulgación.

Las decisiones que pongan término a una actuación administrativa iniciada con una petición de interés general, se comunicarán por cualquier medio eficaz.

En caso de fuerza mayor que impida la publicación en el Diario Oficial, el Gobierno Nacional podrá disponer que la misma se haga a través de un medio masivo de comunicación eficaz.

PARÁGRAFO. También deberán publicarse los actos de nombramiento y los actos de elección distintos a los de voto popular.

<sup>20</sup> Artículo 11. Vigencia. Este Decreto rige a partir del 16 de abril 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 COVID19.

Del mismo modo, las medidas acogidas mediante el acto objeto de análisis resultan proporcionales y necesarias para conjurar la situación que ameritó el decreto del estado de excepción, bajo la explicación dada por la autoridad territorial.

En el caso concreto se expresaron y son de público conocimiento, los motivos ciertos y concretos que sustentan el decreto de la urgencia manifiesta, que reflejan la realidad fáctica de la localidad que amerita tomar esa determinación. Además, en el acto objeto de estudio se especificó la labor preventiva que pretende impulsar la alcaldía local y se indicaron algunas de las obras, bienes y servicios que se requieren contratar de urgencia, frente a los cuales, se advierte que atienden a la finalidad de prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia del virus COVID 19.

Por lo anterior, se concluye que la resolución 34 de 20 de abril de 2020 *“Por la cual se mantiene la declaratoria de URGENCIA MANIFIESTA para celebrar la contratación de bienes, servicios y ejecución de obras necesarias para atender la asistencia humanitaria que se ocasiona en la Localidad de TEUSAQUILLO por la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) objeto de la Declaración de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional y la Declaración de situación de Calamidad Publica en Bogotá D.C.”*, expedida por la Alcaldesa Local de Teusaquillo, se ajusta a derecho en lo que atañe al análisis efectuado a través de este medio de control inmediato de legalidad de que trata el artículo 20 de la ley 337 de 1994 y 136 del CPACA-y así se declarará.

La presente decisión será suscrita por la Presidenta de la Corporación y la Magistrada Ponente, conforme lo dispuesto en el artículo noveno del Acuerdo No. 020 de 11 de mayo de 2020.

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, administrando justicia en nombre de la República de Colombia,

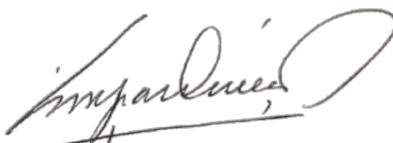
**RESUELVE:**

**PRIMERO. Declarar** que la resolución 034 de 20 de abril de 2020 *“Por la cual se mantiene la declaratoria de URGENCIA MANIFIESTA para celebrar la contratación de bienes, servicios y ejecución de obras necesarias para atender la asistencia humanitaria que se ocasiona en la Localidad de TEUSAQUILLO por la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) objeto de la Declaración de emergencia sanitaria en todo el territorio nacional y la Declaración de situación de Calamidad Publica en Bogotá D.C.”*, se ajusta a derecho en lo que atañe al análisis efectuado a través de este medio de control inmediato de legalidad, bajo el entendido que rige a partir de la fecha de su publicación y mientras se mantenga vigente la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 537 de 2020, con el fin de mitigar y prevenir efectos de la emergencia sanitaria que obliguen a adquirir bienes y servicios que excedan los límites de la contratación directa ordinaria.

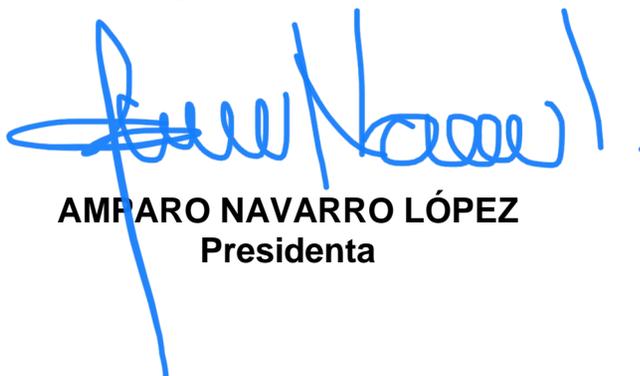
**SEGUNDO. Notifíquese** esta decisión a la autoridad remitente alcaldía local de Teusaquillo y al Ministerio Público a los correos electrónicos institucionales.

**TERCERO:** Por la Secretaría de la Subsección “C” de la Sección Segunda de este Tribunal, y con el apoyo del ingeniero de soporte, se publicará esta providencia en la página web de la rama judicial en la sección denominada “Medidas COVID19”, o en la plataforma autorizada para tales efectos.

**NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**



**AMPARO OVIEDO PINTO**  
Magistrada Ponente



**AMPARO NAVARRO LÓPEZ**  
Presidenta