

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA**

Bogotá D.C., Septiembre siete (07) de dos mil veinte (2020).

MAGISTRADO PONENTE: DR. JUAN CARLOS GARZÓN MARTÍNEZ

Actuación Procesal No.: 2020 – 1155

Acto Administrativo: DECRETO 007 DE 2020

Entidad que profiere: ALCALDIA LOCAL DE USME

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
SENTENCIA**

Cumplido el procedimiento contemplado en el artículo 185 de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011, entra la Sala a proferir por escrito sentencia en desarrollo del CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD del Decreto 007 de abril 20 de 2020, proferido por la ALCALDIA LOCAL DE USME.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante acta de reparto, le correspondió al Despacho sustanciador el conocimiento del “CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD”, del **Decreto 007 de abril 20 de 2020**, proferido por la ALCALDIA LOCAL DE USME, mediante el cual *“se declara la urgencia manifiesta para celebrar contratación de bienes, servicios y ejecución de obras que se requieran para atender la asistencia humanitaria en la Localidad de USME por la situación excepcional grave 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.”*, que en su parte resolutive dispone:

“ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR la URGENCIA MANIFIESTA en la Localidad de Usme para atender la situación de inminente riesgo según los hechos relatados en la parte motiva del presente acto ocasionados por la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) objeto de Declaración de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el País y de Calamidad Publica en Bogotá D.C., de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 del Estatuto de Contratación Pública, y de esta forma contar con los medios e instrumentos necesarios para la atención de la emergencia humanitaria con el fin de proteger el derecho a la vida de los habitantes de la Localidad de Usme.

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 USME, se dispone CELEBRAR EL O LOS CONTRATOS NECESARIOS, que permitan atender el riesgo inmediato, como es, prestar los servicios de dirección, administración y control de recursos y el suministro de bienes y servicios para atender el gasto destinado a la atención humanitaria de emergencia para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19)

PARAGRAFO: 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 será ejercida por LA ALCALDESA LOCAL DE USME 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, al no requerirse para el seguimiento de conocimientos especializados, el supervisor ejercerá sus obligaciones conforme a lo establecido en el Manual de Contratación de la SECRETARIA, la Ley 1474 de 2011, y de las demás normas concordantes vigentes, quien será el encargado de establecer la remuneración y demás elementos necesarios para la legalización del o los contratos objeto de la presente urgencia, así como los informes de ejecución de los mismos.

ARTÍCULO CUARTO: Realizar los traslados presupuestales y ajuste necesarios a los proyectos y líneas de inversión que se requieran, de acuerdo a lineamientos y directrices que imparta la Alcaldía Mayor de Bogotá a través de la Secretaria Distrital de Gobierno y Secretaria Distrital de Hacienda.

ARTÍCULO QUINTO: Remitir los documentos en listados en Memorando No. 20202100116093 del 2 de abril de 2020, expedido por la Secretaria de Gobierno, a la Dirección para la Gestión de Desarrollo Local, previo a la suscripción de cualquiera de las contrataciones derivadas de este acto administrativo, cargando los documentos en el sistema SIPSE Local.

ARTÍCULO SEXTO: Aplicar la Circular Externa No. 01 de 2019 expedida por Colombia Compra Eficiente, conforme al memorando relacionado en el artículo anterior, gestionando, tramitando y adelantando la contratación a través de la plataforma transaccional SECOP II.

ARTÍCULO SEPTIMO: Remitir a la Veeduría Distrital los documentos relacionados con la contratación de Urgencia Manifiesta a celebrarse, en el evento que la Localidad de Usme este obligada a aplicar el Decreto Distrital No. 087 de 2020, conforme al memorando citado en el artículo quinto de este acto administrativo.

ARTÍCULO OCTAVO: Remitir a la Contraloría Distrital, los contratos que se celebren amparados en la Urgencia Manifiesta, junto con el presente acto administrativo y los respectivos soportes. 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 NOVENO: El presente acto administrativo rige a partir de la fecha de su expedición.

ARTÍCULO DÉCIMO: Contra la presente Resolución no procede recurso alguno."

2. Mediante providencia del 30 de abril de 2020, el Despacho sustanciador resolvió: **i)** avocar conocimiento del trámite relacionado con el control inmediato de legalidad del citado acto administrativo; **ii)** ordenar a la ALCALDIA LOCAL DE USME que remitiera a este trámite procesal: **a)** El Memorando No. 20202100116093 del 2 de abril de 2020, expedido por la Secretaria de Gobierno, que se encuentra enunciado en el artículo 5 del Decreto Local 007 del 20 de abril de 2020; **b)** La Circular Externa No. 01 de 2019, expedida por Colombia Compra Eficiente, que se encuentra relacionada en el artículo sexto del Decreto Local 007 de abril 20 de 2020 y; **c)** El concepto del 17 de marzo de 2020, proferido por Colombia Compra Eficiente, que se encuentra relacionado en el párrafo del

artículo 2° del Decreto Local y; **iii)** ordenar a la Secretaria de la Sección Tercera de esta Corporación Judicial, realizar la **publicación del aviso** de que trata el numeral 2 del artículo 185 del C.P.A.C.A, por el término de diez (10) días y; **iii)** al vencimiento del término anterior, conceder diez (10) días al representante del Ministerio Público, para que rindiera su concepto.

3. De conformidad con la orden impartida por el Despacho, el 6 de mayo de 2020, la Alcaldía Local de Usme remitió la documentación solicitada, de donde se extrae que:

- i) El Memorando No. 20202100116093 del 2 de abril de 2020 establece unos *"lineamientos frente a las buenas prácticas en contratación pública, de conformidad al procedimiento de la emergencia económica, social y ecológica"*, en donde se establece, que previo a celebrar contratos mediante contratación directa, cuando menos se debe: **a)** verificar la idoneidad del contratista y que el valor del contrato se encuentre dentro de los procesos del mercado; **b)** designar un supervisor o interventor idóneo; **c)** dejar constancia escrita de las condiciones de los contratos (Objeto, Plazo, Valor, Obligaciones, Habilidad del Contratista, Forma de Pago, Indemnidad y Amparo Presupuestal); **d)** realizar un Informe sobre la actuación surtida, que evidencie o fundamente la declaratoria de urgencia.
- ii) La Circular Externa No. 01 de 2019, expedida por Colombia Compra Eficiente, simplemente establece directrices sobre la obligatoriedad del uso del SECOP II.
- iii) El comunicado del 17 de marzo de 2020, proferido por Colombia Compra Eficiente, explica el procedimiento para la declaratoria de la urgencia manifiesta, esto es: **a)** declararla mediante acto administrativo motivado, proferido por el representante legal de la entidad o quien sea en dicho caso el titular de la competencia para contratar; **b)** una vez expedido el acto administrativo, la entidad debe realizar todos los trámites internos que sean necesarios para contratar, entre ellos la disposición de los recursos y; **c)** una vez celebrado el contrato correspondiente, se debe remitir a la autoridad que ejerce el control fiscal sobre la entidad.

4. Dentro del término para efectuar pronunciamientos, el día 15 de mayo de 2020, la Secretaria Distrital de Gobierno de Bogotá presentó memorial en el que solicitó se declarara la legalidad del Decreto Municipal 007 de 2020, conforme a los siguientes argumentos:

- i)** el Decreto Municipal 007 de 2020, fue expedido de conformidad con las facultades con que cuenta el Alcalde Local de Usme, otorgadas en el Estatuto General de Contratación, en especial e artículo 42 de la Ley 80 de 1993; **ii)** el Decreto 007 de 2020, fue adoptado en concordancia con la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado en todo el territorio Nacional; **iii)** el Decreto 007 de 2020, fue expedido por la Localidad de Usme atendiendo la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) objeto de declaración del Estado de excepción; **iv)** el acto administrativo objeto de control inmediato de legalidad, se encuentra de conformidad con el ordenamiento jurídico superior, puesto que no solo se fundamentó en las normas que rigen la contratación estatal, sino también en normas de orden constitucional, nacionales y distritales y; **v)** el Decreto 007 de 2020, resulta acorde y proporcional a la emergencia declarada, toda vez que declaró 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 Usme, por la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19), objeto de Declaración de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el país.

5. Una vez vencido el término de diez días de que trata el numeral 2 del artículo 185 del CPACA, sin intervención ciudadana, el 2 de junio de 2020, el Procurador 10° Judicial II Administrativo rindió concepto, en el que indicó que:

(i) El Decreto 007 de abril 20 de 2020 no es un acto administrativo susceptible de control inmediato de legalidad, puesto que se dictó con base en las reglas ordinarias previstas en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, y con el propósito de conjurar hechos de calamidad, sin recurrir a las reglas del estado de excepción; (ii) en gracia de discusión, si se sostuviera que el Decreto Local se expidió en desarrollo del artículo 7° del Decreto Legislativo 440 de marzo 20 de 2020, considera que no habría lugar a declarar su ilegalidad, como quiera que: **a)** fue dictado por la autoridad competente, esto es, la Alcaldesa Local de Usme, quien de conformidad con el artículo 1° del Decreto 374 de 2019 tiene competencia para contratar y ordenar los gastos y pagos con cargo al presupuesto del Fondo de Desarrollo Local; **b)** fue dictado en desarrollo de las disposiciones del artículo 42 de la ley 80 de 1993 y del artículo 7° del Decreto Legislativo 440 de marzo 20 de 2020; **c)** fue dictado considerando unos antecedentes ciertos, esto es “*situaciones relacionadas con el estado de excepción*”; **d)** fue expedido para mantener la continuidad de los servicios a cargo de la Localidad de Usme relacionadas con la atención de la contingencia de la enfermedad COVID-19 y; **e)** fue documentado en instrumento que contiene, formalmente, una motivación.

CONSIDERACIONES

ASPECTOS PROCESALES

COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE EL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DEL DECRETO 007 DE ABRIL 20 DE 2020

1. La naturaleza Territorial o Nacional de la decisión administrativa.

Observa la Sala que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 del 2 de junio de 1994¹, “*por la cual se regulan los estados de excepción en Colombia*”, en concordancia con el artículo 136 del CPACA², 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 el Juez de lo contencioso administrativo del lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o por el Consejo de Estado al ser proferidos por autoridades nacionales.

¹ 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.

² 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.

En este sentido, como quiera que el Decreto Local 007 de abril 20 de 2020, objeto del control inmediato de legalidad, surte efectos generales dentro de la Localidad de Usme- Bogotá, se cumplen los requisitos de generalidad y territorialidad.

2. Criterio de temporalidad.

En el presente caso, no se observa dificultad para encontrar acreditado igualmente este criterio, por cuanto está plenamente probado que el decreto local 007 de abril 20 de 2020, objeto de control inmediato de legalidad, fue proferido dentro de la vigencia del Decreto Legislativo 537 de abril 12 de 2020, por medio del cual se dispuso que las medidas extraordinarias adoptas en materia de contratación estatal, estarían vigentes mientras dure la declaratoria de emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, la cual ha sido prorrogada en varias oportunidades y se encuentra vigente aun a la fecha.

3. El concepto jurídico “desarrollo de Decretos Legislativos” como criterio para asumir el control inmediato de legalidad.

Advierte la Sala, frente al Decreto Local 007 de abril 20 de 2020, lo siguiente:

- (i) Contrario a lo que sostiene el agente del Ministerio Público, para la Sala el presente decreto desarrolla efectivamente el marco normativo proferido, a la vigencia de esta decisión (Decreto Legislativo 417 de marzo 17 de 2020, el Decreto Legislativo 440 de marzo 20 de 2020 y Decreto Legislativo 537 del 12 de abril de 2020) esencialmente en materia de contratación pública y específicamente en lo relacionado con la declaratoria de urgencia manifiesta, como causal de contratación directa.
- (ii) Cuestión diferente es que la normativa ordinaria, en tratándose de contratación pública (Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Ley 1474 de 2011 Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015) este surtiendo efectos jurídicos tal y como se consagra en los Decretos Legislativos 440 de marzo 20 de 2020 y 537 de abril 12 de 2020³.
- (iii) Debe precisar la Sala, que en casos como el presente, donde se hace relación tanto a normativa ordinaria, como a normativa de decretos legislativos, tal situación no es supuesto válido *per se*, para considerar que no se está frente al desarrollo de un decreto legislativo; por el contrario, bajo una interpretación sistemática (motivación, fundamentos, finalidad y decisión) del presente decreto local, se puede concluir sin dificultad alguna, que su razón de ser no es otra diferente, que consagrar la contratación de urgencia manifiesta en la localidad de Usme; bajo los efectos jurídicos consagrados en los decretos

³ “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.**”

legislativos relacionados con la contratación de urgencia manifiesta, especialmente el Decreto Legislativo 537 de abril 12 de 2020, independientemente que se haga referencia a normas de naturaleza ordinarias.

(iv) En efecto, obsérvese que la motivación del acto administrativo municipal, en esencia consiste en sostener lo siguiente:

a) Que mediante los Decretos Legislativos 440 de marzo 20 de 2020 y 537 de abril 12 de 2020, el Gobierno Nacional impartió instrucciones a través de las cuales se facilitó el universo contractual de las entidades públicas, durante la pandemia del COVID-19; **b)** De conformidad con el Decreto Legislativo 440 de marzo 20 de 2020 y el Decreto Legislativo 537 de abril 12 de 2020, 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 COVID-19; **c)** En consideración a la emergencia sanitaria en que se encuentra el país, el Fondo de Desarrollo Local de Usme no cuenta con el plazo indispensable para adelantar el procedimiento ordinario de escogencia de contratistas, por lo que se hace necesario declarar la urgencia manifiesta, con el fin de proteger la vida y la salud de las personas y evitar la propagación del virus, contando con bienes y servicios necesarios para atender las situaciones de emergencia humanitaria y; **d)** La declaratoria de urgencia manifiesta que se realiza, es un mecanismo excepcional con el propósito de entregar al Fondo de desarrollo Local los instrumentos efectivos para celebrar los contratos para la adquisición de bienes y servicios necesarios con el fin de prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia COVID-19⁴.

(v) De conformidad con lo expuesto, es claro que dicho acto administrativo esta: **a)** adoptando medidas tendientes a mitigar los efectos de la pandemia del COVID-19 (igual razón de ser de la declaratoria del estado de excepción) y; **b)** desarrollando aspectos que han sido regulados por el Gobierno Nacional, mediante el Decreto Legislativo 440 de marzo 20 de 2020 y el Decreto Legislativo 537 de abril 12 de 2020, como es el régimen de contratación pública aplicable, para hacer frente al COVID-19 (urgencia manifiesta).

⁴ Precisa la Sala, que:

- De conformidad con el artículo 87 del Decreto Ley 1421 de 1993, en cada una de las localidades de Bogotá habrá un Fondo de Desarrollo Local con personería jurídica y patrimonio propio; y con cargo a los recursos de dichos fondos se financiará la prestación de servicios y la construcción de obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales.
- Igualmente, establece el artículo 11 del Acuerdo 740 de 2019 que el Alcalde Mayor de Bogotá será el representante Legal de los Fondos de Desarrollo Local y ordenador del gasto, pero podrá delegar respecto de cada fondo la totalidad o parte de dichas funciones, de conformidad con el artículo 40 de la Ley 1421 de 1993.
- De conformidad con lo anterior, en el artículo 1º del Decreto 374 de 2019, el Alcalde Mayor de Bogotá resolvió delegar en los alcaldes locales la facultad para contratar, ordenar los gastos y pagos con cargo al presupuesto de los fondos de Desarrollo Local, lo cual se encuentra acorde con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 80 de 1993 y que por tanto habilita a los alcaldes locales, para declarar la urgencia manifiesta y llevar a cabo los procesos contractuales correspondientes a sus respectivas localidades.

De conformidad con lo anterior y realizado en esta etapa procesal el correspondiente análisis jurídico, considera la Sala que se cumple con el mencionado requisito de orden legal.

ASPECTOS SUSTANCIALES

1.1. DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA⁵.

En materia de “Estados de Excepción”, puede aceptarse: (i) Una razón común para su declaratoria: “cuando las circunstancias extraordinarias hagan imposible el mantenimiento de la normalidad, mediante los **poderes ordinarios del Estado**”; (ii) El estado de excepción, es un verdadero “**régimen de legalidad**”⁶.

Desde la visión constitucional y de la Ley Estatutaria de los estados de excepción (Ley 137 de 1994) es importante resaltar igualmente lo siguiente: (i) el Presidente de la República, adquiere para esos fines, facultades legislativas; que se materializan en la figura de los “*decretos legislativos*”⁷, destinados **exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos**; (ii) exigen una especial motivación, en el sentido que deben señalar, justificar, las razones, por los cuales se impone cada una de las limitaciones de los derechos constitucionales, al igual que permita visibilizar la relación de conexidad con las causas que conllevaron a la declaratoria del estado de excepción; (iii) de igual manera, deben respetar el principio de “*proporcionalidad*”, entre las medidas adoptadas y la gravedad de los hechos que buscan conjurar; (iv) dentro del estado de excepción, está vigente la “Responsabilidad del Estado” y de los servidores públicos.

1.2. FUNCIÓN ADMINISTRATIVA - ESTADOS DE EXCEPCIÓN.

La regulación y trámite especial que implica el control de legalidad en estados de excepción, permite una aclaración elemental y preliminar: **la coexistencia de una función administrativa ordinaria y otra especial, por las autoridades territoriales.**

Esa coexistencia, conlleva varias tensiones o controversias:

a) El primer aspecto que se hace necesario precisar, radica en sostener que los límites entre el ejercicio de las dos funciones administrativas, inicialmente es de **naturaleza objetiva**, en el sentido que lo fija o determina el propio **contenido** del correspondiente “*decreto legislativo*”, que se constituye en fuente

⁵ “cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el estado de emergencia por periodos hasta de treinta (30) días en cada caso.....” (artículo 215 constitucional)

⁶ El estado de excepción no es ni puede ser un estado de hecho; es una de las expresiones del estado de derecho; por lo tanto debe ser normado (sentencia C-082 de 2002)

⁷ Revisten de un especial control inmediato de constitucionalidad (artículo 214 - párrafo artículo 215, constitucional; en concordancia con el artículo 55 Ley Estatutaria de estados de excepción)

normativa formal y material⁸, para el ejercicio de la función administrativa especial, en el estado de excepción.

b) Respecto a la coexistencia de las funciones administrativas, se hace necesario precisar que no existe problemática alguna para indicar, que frente a toda la actividad administrativa **diferente** a la relacionada con el “Estado de Excepción”, las autoridades territoriales conservan su competencia y atribuciones de conformidad con el marco jurídico general.

c) De igual manera, recuerda la Sala, que la “*autonomía de las entidades territoriales*”, (en estados normales o excepcionales de constitucionalidad) presenta **importantes limitaciones**: (i) una, relacionada con lo que se puede denominar “**aspectos sustanciales del ejercicio de la función**”, en cuanto debe tenerse en cuenta, no solamente la *naturaleza*, sino igualmente la *amplitud* de la función asignada; en ese orden de ideas, la mayoría de las funciones nacionales o aspectos de esa naturaleza implica esa limitación; (ii) una segunda limitación, es de “**orden jurídico**”; el ejercicio de esa **competencia debe ser ejercida de conformidad con la Ley**; que implica la aceptación de la autonomía⁹ y la exclusión de la anarquía.

Se quiere significar lo siguiente: (i) En situación de **normalidad y excepcionalidad constitucional**, es posible que se presente la denominada “*coexistencia de competencias paralelas*”; en el evento que el ejercicio de las mismas conlleve contradicciones, se privilegia el interés general¹⁰; evitando la contradicción normativa y **dejando a los poderes locales competencias condicionadas o residuales, con fundamento en la DECISIÓN ADMINISTRATIVA O LEGISLATIVA NACIONAL**; (ii) Aceptando esa coexistencia de competencias, como una articulación y no contradicción, las autoridades nacionales actúan a partir de su perspectiva general; **ninguna administración local puede exhibir una motivación y decisión común a todos, ni desprenderse de sus condiciones locales**; (iii) Las autoridades nacionales tienen el monopolio de la expedición de las bases, los principios y las directrices, a efecto de materializar el principio de igualdad. (13 constitucional); de esta manera será nacional la competencia para solucionar situaciones, que superan la jurisdicción y el interés meramente local; (vi) **De manera general lo unitario en los asuntos que puedan tener incidencia nacional, prima sobre lo autonómico, en razón de la necesaria coordinación**, que tiene que ejercer y por su carácter de preeminencia para la vida social.

d) De conformidad con lo expuesto, considera la sala, que con mayor fundamento, en estados de excepción constitucional, las autoridades territoriales, **no conservan una vez expedido el decreto de estado de emergencia económica, social y ecológica, una competencia general**,

⁸ En términos generales, el concepto de fuente formal se relaciona con los factores suministrados por el propio orden jurídico; en oposición el concepto de fuente material del derecho, se utiliza para recoger todos los factores extrajurídicos que inciden sobre la creación de normas jurídicas.(teoría general de las fuentes del Derecho, Josep Aguiló regla; pág. 39 y ss). En otros términos, en **sentido material**, constituye fuente del derecho todo acto que produzca normas; sea cual fuere su nombre, su procedimiento de formación y el órgano del cual emana; en **sentido formal**, no constituye fuente del derecho todo acto efectivamente productivo de normas, sino solo aquel que está *autorizado* a producir normas, sea cual fuere su contenido(las Fuentes del Derecho, Ricardo Guastini, pág. 99 y ss)

⁹ Autonomía es “ el manejo de los propios asuntos”, por autoridades elegidas por sufragio universal en la entidad territorial respectiva y bajo el escrutinio de los residentes a quienes se aplican las medidas,(287 constitucional)

¹⁰ A título enunciativo, puede verse el contenido y alcance del artículo 296 constitucional, cuando en materia de conservación y restablecimiento del orden público, dispone la aplicación inmediata y preferencial de los actos del Presidente.

ordinaria, para ejercer la función administrativa respecto a las actuaciones relacionadas con la PANDEMIA COVID-19, por el contrario, el ejercicio de esa función, se concreta de manera especial en *“desarrollar en el ámbito de su propia jurisdicción los decretos legislativos que se hayan expedido por el Gobierno Nacional”*; una interpretación diferente implicaría: **(i)** dejar sin efecto la política nacional; **(ii)** permitir una multiplicidad de decisiones a nivel territorial; **(iii)** desconocer que la pandemia COVID-19, no es un asunto local, ni territorial, ni siquiera nacional, sino global.

1.3. LA RAZÓN DE SER DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

La Constitución Política de Colombia, prevé en sus artículos 212 a 215, la facultad que tiene el Gobierno Nacional para declarar estados de excepción (guerra exterior, conmoción interior y emergencia económica social y ecológica) y la consecuencial competencia para expedir decretos legislativos.

Por su parte, la Ley 137 de junio 2 de 1994-Estatutaria de los Estados de Excepción –, en su artículo 20 consagró el control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general dictados en desarrollo de decretos legislativos proferidos con ocasión de estados de excepción.

Al respecto, la H. Corte Constitucional ha indicado que dicho control **“constituye una limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales”**¹¹. Por su parte, el H. Consejo de Estado ha precisado que con el mismo se pretende *“instaurar un mecanismo de control automático de legalidad de los actos administrativos que opere de forma independiente de la fiscalización que lleva a cabo la Corte Constitucional respecto de la constitucionalidad de los decretos legislativos que les sirven de fundamento, mecanismo aquél que **funge como una garantía adicional de los derechos del ciudadano y de la legalidad abstracta frente al ejercicio de los inusuales poderes del Ejecutivo durante los estados de excepción (letra e) del artículo 152 constitucional**”*¹².

Igualmente ha precisado el máximo Tribunal de lo contencioso administrativo, que el control inmediato de legalidad supone el examen de *“la competencia de la autoridad que lo expidió, la realidad de los motivos, la adecuación a los fines, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas expedidas en el marco del estado de excepción”*¹³

De lo anterior, se concluye que el control inmediato de legalidad se debe efectuar, contrastando la integralidad del acto administrativo de contenido general, con el resto del ordenamiento jurídico superior, entendiéndose por ello: **(i)** la constitución política, **(ii)** los decretos legislativos que se hayan expedido con ocasión del estado de excepción y; **(iii)** la normatividad vigente relacionada.

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C- 179 del 13 de abril de 1994, Magistrado Ponente: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

¹² Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 20 de octubre de 2009, Rad.: 2009 – 00549, Consejero Ponente: Dr. Mauricio Fajardo Gómez.

¹³ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia del 23 de noviembre de 2010, Rad.: 2010 – 00196, Consejera Ponente: Dra. Ruth Stella Correa Palacio.

Aclarado lo anterior, procederá la Sala a realizar el control inmediato de legalidad del Decreto Local 007 de abril 20 de 2020.

CASO CONCRETO

1. Contenido y Alcance del Decreto Local 007 de abril 20 de 2020 (Mediante el cual se declara la urgencia manifiesta y se dictan otras disposiciones).

En estricto sentido, mediante el decreto municipal se: **(i)** Declaró la URGENCIA MANIFIESTA; **(ii)** Dispuso que en materia contractual se hará uso de la figura de la urgencia manifiesta para celebrar los contratos y los traslados presupuestales necesarios que permitan conjurar el riesgo inmediatamente, atender las emergencias, prevenir y mitigar el riesgo generado por el COVID-19; **(iii)** Ordenó remitir el decreto Local y todos los contratos que se suscriban con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta, a la Contraloría Distrital para su control fiscal; **(iv)** Ordenó remitir todas las actuaciones la Dirección para la Gestión de Desarrollo Local; **(v)** Dispuso que la supervisión de los contratos será ejercida por la Alcaldesa Local de Usme; **(vi)** ordenó remitir a la Veeduría Distrital los documentos relacionados con la contratación de Urgencia Manifiesta a celebrarse, en el evento que la Localidad de Usme este obligada a aplicar el Decreto Distrital No. 087 de 2020; **(vii)** Dispuso seguir las buenas practicas previstas entre otras 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; **(viii)** señaló que la vigencia del decreto local seria a partir de la fecha de su expedición.

1.1. URGENCIA MANIFIESTA – ESTADO DE EXCEPCIÓN.

En los artículos primero y segundo del Decreto Local 007 de abril 20 de 2020, el alcalde local de Usme – Bogotá, procedió a declarar la Urgencia Manifiesta en los siguientes términos:

*“ARTÍCULO PRIMERO: **DECLARAR la URGENCIA MANIFIESTA en la Localidad de Usme para atender la situación de inminente riesgo según los hechos relatados en la parte motiva del presente acto ocasionados por la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) objeto de Declaración de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el País** y de Calamidad Publica en Bogotá D.C., de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 del Estatuto de Contratación Pública, y de esta forma contar con los medios e instrumentos necesarios para la atención de la emergencia humanitaria con el fin de proteger el derecho a la vida de los habitantes de la Localidad de Usme.*

*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 USME, **se dispone CELEBRAR EL O LOS CONTRATOS NECESARIOS, que permitan atender el riesgo inmediato**, como es, prestar los servicios de dirección, administración y control de recursos y el suministro de bienes y servicios para atender el gasto destinado a la atención humanitaria de emergencia para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19)”*

Así las cosas, corresponde a la Sala definir en primer lugar si **¿las decisiones contenidas en materia de contratación pública (urgencia manifiesta), desde un punto de vista sustancial, respetan el ordenamiento jurídico superior,**

incluido los Decretos Legislativos 440 de marzo 20 de 2020 y 537 de abril 12 de 2020?

Para dar respuesta al anterior interrogante, en primer lugar debe precisar la Sala lo siguiente:

I. ¿Cómo está regulada la contratación estatal en nuestro ordenamiento jurídico?

Al respecto, advierte la Sala, que en tiempos de **normalidad constitucional** (momentos en los que no existe declaratoria de estado de excepción alguna) la normatividad en materia de contratación, a efectos de afrontar hechos constitutivos de fuerza mayor, calamidad o desastre, es la siguiente:

- a) Lo consagrado en la Ley 80 de 1993 y sus modificaciones, especialmente la Ley 1150 de 2007.

En tiempos de normalidad constitucional: **(i)** el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, habilita para que se declare la urgencia manifiesta, mediante un acto administrativo debidamente motivado, y con ello se proceda a realizar la contratación directa de bienes, obras y servicios destinados a conjurar hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas; **(ii)** En consonancia con lo anterior, el Decreto 1510 de julio 17 de 2013, “*por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública*”, establece en su artículo 74¹⁴, que si la causal de contratación directa es la urgencia manifiesta, el acto administrativo que la declare hará las veces del acto administrativo de justificación, lo anterior con el propósito de evitar que se tenga que expedir un acto administrativo que justifique la contratación directa y otro que motive la declaratoria de urgencia manifiesta.

- b) Igualmente, en situación de normalidad constitucional, el legislador estableció el régimen jurídico de la calamidad pública, previsto en la Ley 1523 de 2012, **que está destinado a que los entes territoriales puedan conjurar dentro de su propio territorio (sin que medie una declaratoria de estado de excepción por el Gobierno Nacional) situaciones que constituyan calamidad pública** (por ejemplo desastres naturales como inundaciones, incendios, terremotos, etc.), lo anterior sin desconocer que el Gobierno Nacional también puede acudir al régimen previsto en la Ley 1523 de 2012, sin necesidad de una declaratoria del estado de excepción, declarando el desastre nacional. Ahora bien, es importante precisar que la Ley 1523 de 2012, permite a los entes territoriales, a efectos de conjurar los hechos que constituyen calamidad pública, sustraerse del ordenamiento jurídico estatal y contratar mediante un **régimen jurídico de particulares**, sin perder de vista que por tratarse de entidades públicas, la Ley 1523 de 2012, indica que los contratos que se

¹⁴ Advierte la Sala que el contenido del artículo 74 del Decreto 1520 de 2013, fue inicialmente consagrado en el artículo 77 del Decreto 2474 de julio 7 2008 “*por el cual se reglamentan parcialmente la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 sobre las modalidades de selección, publicidad, selección objetiva, y se dictan otras disposiciones*”, normativa que fue derogada y sustituida por el Decreto 734 de abril 13 de 2012 “*por el cual se reglamenta el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y se dictan otras disposiciones*”; y esta a su vez por el Decreto 1520 de 2013.

celebren se sujetaran a los principios de la función administrativa, control fiscal y régimen de inhabilidades e incompatibilidades¹⁵, al igual que podrán contemplar cláusulas excepcionales.(Véase artículos 65 y 66 de la Ley 1523 de 2012¹⁶)

Por otro lado, **en tiempos de excepcionalidad constitucional**, esto es, a partir de la declaratoria del estado de emergencia económica, social, ecológica se observa lo siguiente:

- (i) Desde la misma vigencia de la declaratoria del estado de excepción (Decreto Legislativo 417 de marzo 17 de 2020), el Gobierno Nacional consagró que una de las materias objeto de desarrollo mediante decretos legislativos, era la de contratación estatal destinada a prevenir, mitigar y contener los efectos negativos del COVID-19, **en todo el territorio nacional**.
- (ii) Efectivamente, mediante el Decreto Legislativo 440 de marzo 20 de 2020 y el Decreto Legislativo 537 de abril 12 de 2020, definió: **a)** que en materia de contratación pública el procedimiento administrativo de selección objetiva del contratista, sería el de contratación directa, bajo la causal de urgencia manifiesta y; **b)** que **con ocasión de la propia declaratoria del estado de excepción, se entendida comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta**.
- (iii) Ahora bien, considerando que los Decretos Legislativos 440 y 537 de 2020, son claros en indicar que las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta, se regirán

¹⁵ **ARTÍCULO 13. PRINCIPIOS GENERALES DE LA ACTIVIDAD CONTRACTUAL PARA ENTIDADES NO SOMETIDAS AL ESTATUTO GENERAL DE CONTRATACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.** Las entidades estatales que por disposición legal cuenten con un régimen contractual excepcional al del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, aplicarán en desarrollo de su actividad contractual, acorde con su régimen legal especial, los principios de la función administrativa y de la gestión fiscal de que tratan los artículos 209 y 267 de la Constitución Política, respectivamente según sea el caso y estarán sometidas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades previsto legalmente para la contratación estatal.

¹⁶ **ARTÍCULO 65. RÉGIMEN NORMATIVO.** Declaradas situaciones de desastre o calamidad pública, conforme a lo dispuesto en el Capítulo VI de esta ley, en la misma norma se determinará el régimen especial aplicable de acuerdo con los antecedentes, la naturaleza, la magnitud y los efectos del desastre o calamidad pública. Las normas versarán entre otras materias sobre contratación del Estado, empréstitos, control fiscal de recursos; ocupación, adquisición, expropiación, demolición de inmuebles e imposición de servidumbres; reubicación de asentamientos, solución de conflictos, moratoria o refinanciación de deudas, suspensión de juicios ejecutivos, créditos para afectados, incentivos para la rehabilitación, reconstrucción y el desarrollo sostenible; administración y destinación de donaciones y otras medidas tendientes a garantizar el regreso a la normalidad.

ARTÍCULO 66. MEDIDAS ESPECIALES DE CONTRATACIÓN. Salvo lo dispuesto para los contratos de empréstito interno y externo, los contratos que celebre la sociedad fiduciaria para la ejecución de los bienes, derechos e intereses del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo o los celebrados por las entidades ejecutoras que reciban recursos provenientes de este fondo o los celebrados por las entidades territoriales y sus fondos de gestión del riesgo, relacionados directamente con las actividades de respuesta, de rehabilitación y reconstrucción de las zonas declaradas en situación de desastre o calamidad pública, **se someterán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares**, con sujeción al régimen especial dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, y podrán contemplar cláusulas excepcionales de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993. **PARÁGRAFO.** Los contratos celebrados por las entidades territoriales en virtud del artículo anterior se someterán al control fiscal dispuesto para los celebrados en el marco de la declaratoria de urgencia manifiesta contemplada en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y demás normas que la modifiquen.

PARÁGRAFO. Los contratos celebrados por las entidades territoriales en virtud del artículo anterior se someterán al control fiscal dispuesto para los celebrados en el marco de la declaratoria de urgencia manifiesta contemplada en los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y demás normas que la modifiquen.

por la normatividad vigente, advierte la Sala que no corresponde a los representantes legales de las entidades públicas definir qué tipo de contratos se podrán celebrar a raíz de la urgencia manifiesta, puesto que ello es un tópico que se encuentra claramente definido en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 y en los Decretos Legislativos 440 de marzo 20 de 2020 y 537 de abril 12 de 2020, esto es, solo se podrán celebrar contratos de bienes, obras y servicios destinados a conjurar la crisis generada por el COVID-19.

De conformidad con lo expuesto, concluye la Sala:

- (i) En tiempos de normalidad constitucional, subsisten dos regímenes de contratación destinados a hacer frente a hechos constitutivos de fuerza mayor, calamidad o desastre: **a)** el propio estatuto de la contratación pública (Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Decreto 1150 de julio 17 de 2013, entre otros), que permite la contratación por urgencia manifiesta bajo requisitos y condiciones propias del régimen ordinario de contratación, del cual pueden hacer uso todas las entidades públicas, entre ellas las Entidades territoriales, y que requiere de un acto administrativo que motive la declaratoria de urgencia manifiesta y que servirá a su vez de justificación para efectuar la contratación directa de bienes, servicios y obras y; **b)** el excepcional consagrado en la Ley 1523 de 2012 (calamidad pública), del cual pueden hacer uso los entes territoriales y que habilita para asumir el régimen de contratación entre particulares.
- (ii) Por otro lado, en tiempos de excepcionalidad constitucional, por expresa disposición de los Decretos Legislativos 440 de marzo 20 de 2020 y 537 de abril 12 de 2020, cuando no se pueda efectuar el procedimiento ordinario de la licitación pública, las entidades públicas, podrán hacer uso de la urgencia manifiesta, la cual se encuentra comprobada por la declaratoria del estado de excepción, y por tanto no requiere de acto administrativo que la declare. En otros términos: la voluntad del legislador excepcional suple la voluntad de motivación de la entidad pública territorial, a efectos de la justificación de la urgencia manifiesta.
- (iii) Reitera la Sala, que el régimen de selección del contratista es sustancialmente diferente cuando se está en situación de normalidad constitucional y se acude a la calamidad pública (régimen entre particulares) del que tiene como causa y se desarrolla con fundamento en la declaración de un estado de excepción constitucional (contratación directa – urgencia manifiesta)
- (iv) Por último, no se puede desconocer que el Gobierno Nacional a efectos de prevenir, mitigar y contener los efectos de la pandemia COVID-19, no acudió a herramientas normales constitucionales (entre otras a declarar el desastre a nivel nacional con base en la Ley 1523 de 2012), por el contrario acudió a un régimen excepcional con fundamenta en el artículo 215 constitucional, es decir a la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, lo que le permite asumir competencia con base en los denominados decretos legislativos.

Aclarado lo anterior, procede la Sala a efectuar el control de legalidad de los artículos 1° y 2° del Decreto 007 de abril 20 de 2020, por medio de los cuales se declaró la urgencia manifiesta y se facultó a la Alcaldesa Local de Usme, para efectuar la contratación directa de bienes, obras y servicios, destinados a prevenir, contener y mitigar los efectos negativos del COVID-19 en dicha localidad.

II. Del control de legalidad de la declaratoria de urgencia manifiesta en el caso concreto

Ahora bien, en el caso concreto, observa la Sala que en el artículo 1° del Decreto Local 007 de abril 20 de 2020, se procedió a declarar la urgencia manifiesta y en el artículo 2° se indicó que dicha declaratoria tiene como finalidad celebrar los contratos para la adquisición de bienes y servicios necesarios para conjurar, prevenir y mitigar el riesgo y atender las emergencias que se pudieren ocasionar con ocasión del COVID-19.

Al respecto, considera la Sala que la declaratoria de urgencia manifiesta que realizó la Alcaldía Local de Usme, se ajusta al ordenamiento jurídico superior por lo siguiente: **(i)** Se encuentra justificada en el estado de excepción declarado mediante el Decreto Legislativo 417 de marzo 17 de 2020; **(ii)** Desarrolla las disposiciones contenidas en los Decretos Legislativos 440 de marzo 20 de 2020 y 537 de abril 12 de 2020, por medio de los cuales el Gobierno Nacional dio por demostrada la causa para declarar la urgencia manifiesta con ocasión de la emergencia económica, social, ecológica y sanitaria ocasionada por el COVID-19; **(iii)** Lo que significa que en esta materia de contratación pública se respeta el propio marco normativo consagrado en los Decretos Legislativos 440 de marzo 20 de 2020 y 537 de abril 12 de 2020.

De conformidad con lo expuesto, se declara ajustado a derecho el contenido de los artículos 1° y 2° del Decreto Local 007 de abril 20 de 2020.

1.2. Supervisión de los contratos

“ARTÍCULO TERCERO: La supervisión de los contratos que surjan será ejercida por LA ALCALDESA LOCAL DE USME 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, al no requerirse para el seguimiento de conocimientos especializados, el supervisor ejercerá sus obligaciones conforme a lo establecido en el Manual de Contratación de la SECRETARIA, la Ley 1474 de 2011, y de las demás normas concordantes vigentes, quien será el encargado de establecer la remuneración y demás elementos necesarios para la legalización del o los contratos objeto de la presente urgencia, así como los informes de ejecución de los mismos.”

En el artículo 3° del Decreto Local 007 de abril 20 de 2020 en síntesis se indica que: **i)** la Alcaldesa Local de Usme realizara la supervisión de los contratos que se deriven de la declaratoria de urgencia manifiesta, como quiera que no se requiere de conocimientos especializados y; **ii)** Para efectuar dicha labor podrá contar con personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos o personal de planta.

Al respecto, advierte la Sala, que el artículo 3° del Decreto Local, jurídicamente respeta lo consagrado en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011, en el sentido que efectivamente a efectos de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de la SUPERVISIÓN o la INTERVENTORIA DEL CONTRATO: diferenciándose las dos en que la primera es realizada por la misma entidad pública y no requiere de conocimientos especializados, en cambio la segunda exige de conocimientos especializados y por ende conlleva la contratación de una persona experta en la materia.

Conforme a lo expuesto, concluye la Sala que el artículo 3° del Decreto Local 007 de abril 20 de 2020 se ajusta al ordenamiento jurídico y por ende no se encuentra afectado por vicio de ilegalidad alguno.

1.3. Traslados presupuestales – Estado de Excepción.

“ARTÍCULO CUARTO: Realizar los traslados presupuestales y ajuste necesarios a los proyectos y líneas de inversión que se requieran, de acuerdo a lineamientos y directrices que imparta la Alcaldía Mayor de Bogotá a través de la Secretaría Distrital de Gobierno y Secretaría Distrital de Hacienda.”

Al respecto advierte la Sala, que el artículo 4° del Decreto Local, se encuentra ajustado a las normas superiores y concretamente a lo consagrado en el parágrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, que dispone:

*“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.**”*

Así las cosas, considera la Sala que hay lugar a declarar la legalidad del artículo 4° del Decreto Municipal 018 de abril 13 de 2020, bajo el entendido que es desarrollo directo del parágrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993. Sin embargo, debe precisar la Sala que tal y como lo indicó la Corte Constitucional al realizar el control de constitucional del parágrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, los traslados presupuestales a los que autoriza la declaratoria de urgencia manifiesta solo son los **internos**, es decir aquellos que se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto del organismo o entidad correspondiente, siempre que **no alteren el monto total de los presupuestos de funcionamiento, inversión o servicio de la deuda del Ente territorial.**

1.4. Remisión de contratos a la Veeduría Distrital – Aplicación del Decreto Distrital 087 de 2020

*“ARTÍCULO SEPTIMO: Remitir a la Veeduría Distrital los documentos relacionados con la contratación de Urgencia Manifiesta a celebrarse, **en el evento que la Localidad de Usme este obligada a aplicar el Decreto Distrital No. 087 de 2020**, conforme al memorando citado en el artículo quinto de este acto administrativo.”*

A efectos de realizar el control de legalidad de este artículo, se precisa:

- El artículo 7° del Decreto Local 007 de abril 20 de 2020, hace expresa mención a aplicar el Decreto Distrital No. 087 de marzo 16 de 2020, por medio del cual la Alcaldía Mayor de Bogotá: **(i)** declaró por el término de seis meses la **calamidad pública**, con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en Bogotá, D.C; **(ii)** ordenó elaborar un plan de acción específico, de conformidad con lo señalado en el **artículo 61 de la Ley 1523 de 2012** y; **(iii)** dispuso, en desarrollo del plan de acción específico, dar aplicación al capítulo VII de la Ley 1523 de 2012, que entre otras cosas señala que los contratos que celebren las entidades territoriales, relacionados directamente con las actividades de respuesta, de rehabilitación y reconstrucción de las **zonas declaradas en situación de calamidad pública**, se someterán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la **contratación entre particulares** (Artículo 66, Ley 1523 de 2012).
- Se observa en primer lugar, que este artículo guarda relación con los contratos que se celebren con base en la Ley 1523 de 2012, que como es de conocimiento, permite un régimen exceptuado en materia de contratación pública, en el sentido de no aplicar ningún régimen de la Ley 80 de 1993 (ni siquiera la contratación directa por urgencia manifiesta), sino acudir al régimen jurídico para la contratación entre particulares, es decir a un régimen total de derecho privado.
- Por su parte, considerando que la Veeduría Distrital, al igual que la Personería y la Contraloría tiene funciones de control y vigilancia (artículo 5° Decreto Ley 1421 de 1993 y artículos 1° y 17 del Acuerdo 024 de 1993), en criterio de la Sala Mayoritaria¹⁷ esta disposición, dada la razón de ser de la veeduría distrital, en materia de contratación, independientemente que no guarde relación con la contratación pública mediante urgencia manifiesta, y por consiguiente con lo consagrado en los Decretos Legislativos 417 de marzo 17 de 2020, 440 de marzo 20 de 2020 y 537 de abril 12 de 2020, se observa que respeta el marco normativo ordinario y responde a una función de control en materia de contratación.
- Por lo anterior, y bajo el entendimiento del control y vigilancia ejercido por la Veeduría Distrital, se declara ajustado a derecho el contenido del artículo 7 del Decreto 007 de abril 20 de 2020, objeto de control inmediato de legalidad.

1.5. Remisión de contratos y acto administrativo a la Contraloría Distrital

“ARTÍCULO OCTAVO: Remitir a la Contraloría Distrital, los contratos que se celebren amparados en la Urgencia Manifiesta, junto con el presente acto administrativo y los respectivos soportes. 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.”

• ¹⁷En criterio del Magistrado Sustanciador, el artículo 7° del acto administrativo objeto de estudio, no se ajustaría al marco normativo superior que fundamenta el propio Decreto Local 007 del abril 20 de 2020, bajo el entendimiento, que no guarda relación con los Decretos Legislativos 440 de marzo 12 de 2020 y 537 de abril 12 de 2020, que acuden a la contratación directa mediante la urgencia manifiesta y no al régimen de contratación entre particulares, sin embargo se respeta el criterio de la Sala Mayoritaria.

El artículo 8° del Decreto Local 007 de abril 20 de 2020, dispone que se remitirá ese acto administrativo así como todos los contratos que se suscriban con ocasión del mismo a la Contraloría Distrital, para su correspondiente control fiscal. Al respecto, observa la Sala que dicho artículo se encuentra en perfecta armonía con lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, el cual dispone:

*“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.**”*

De conformidad con lo expuesto, no observa la Sala ningún vicio de nulidad que afecte al contenido del artículo 8° del Decreto Local 007 de abril 20 de 2020, razón por la cual hay lugar a declararlo ajustado a derecho.

1.6. Vigencia del Decreto Municipal

En materia de vigencia y temporalidad, el decreto local dispuso en su artículo 9° lo siguiente:

“ARTÍCULO NOVENO: El presente acto administrativo rige a partir de la fecha de su expedición.”

Frente a este punto, advierte la Sala que contrario a lo indicado en el artículo 9° del Decreto Local, dicho acto administrativo no surte plenos efectos jurídicos a partir de su simple expedición, sino de conformidad con lo normado en el artículo 65 del CPACA, a partir del día siguiente a su correspondiente **publicación**.

Al respecto, téngase en cuenta que de conformidad con el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011 *“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.”*

De conformidad con lo expuesto, y considerando que dicha imprecisión no tiene la entidad suficiente para viciar de nulidad al Decreto Local 007 de abril 20 de 2020, la Sala declarará la legalidad del artículo 9°, bajo el entendido que el Decreto Local 007 de abril 20 de 2020, **regirá a partir de la fecha de su publicación, no de su expedición**.

2. Consideración adicional

Teniendo en cuenta que la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mediante este especial control inmediato de legalidad, tiene competencia

para valorar la totalidad del acto administrativo objeto de decisión judicial, se debe precisar lo siguiente:

- (i) Realizado el control inmediato de legalidad al Decreto Local 007 de abril 20 de 2020, precisa la Sala que del contenido de su parte resolutive, solamente restaría por definir lo relacionado con la legalidad del parágrafo del artículo 2º y con los artículos 5º, 6º y 10º.
- (ii) En lo que respecta al contenido del parágrafo del artículo 2º, en el mismo sencillamente se está indicando que para hacer uso de la urgencia manifiesta, 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, la Circular Conjunta No. 14 de 2011, y el Comunicado del 17 de marzo de 2020 de la Agencia Nacional de Contratación Colombia Compra Eficiente, en los cuales: **a)** se explica el procedimiento para efectuar la contratación directa haciendo uso de la urgencia manifiesta; **b)** se indica la obligatoriedad del uso del SECOP II en las actuaciones contractuales que se efectúen; **c)** se resalta la importancia de remitir los antecedentes contractuales a la autoridad fiscal correspondiente y; **d)** en términos generales se señalan las buenas prácticas para la contratación mediante la urgencia manifiesta.

De conformidad con lo anterior, no se evidencia que el parágrafo del artículo 2º, del Decreto Local 007 de abril 20 de 2020, contrarié el ordenamiento jurídico superior, por el contrario, en aras de hacer buen uso de la urgencia manifiesta, el propio acto administrativo indica que se tendrán en cuenta las directrices impartidas entre otros, por: **a)** los órganos de control como la Contraloría General de la Republica, La Procuraduría General de la Nación y la Auditoria de la Republica (entidades que profirieron la Circular Conjunta No. 14 de 2012); **b)** La Agencia Nacional de Contratación Colombia Compra Eficiente y; **c)** la Secretaria Jurídica de la Alcaldía Mayor de Bogotá.

- (iii) En lo que respecta a los artículos 5º y 6º del Decreto Local 007 de abril 20 de 2020, advierte la Sala que en los mismos simplemente se está indicando, de conformidad con las directrices impartidas por la Alcaldía Mayor de Bogotá y por Colombia Compra eficiente, que: **a)** cuando se celebren contratos con ocasión de la urgencia manifiesta, los antecedentes contractuales deberán ser remitidos a la Dirección para la Gestión de Desarrollo Local; y **b)** se deberá hacer uso de la plataforma transaccional SECOP II; disposiciones que en nada contrarían el ordenamiento jurídico superior ni los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la Declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica.
- (iv) Finalmente, en el artículo 10º del Decreto Local 007 de abril 20 de 2020, se indica que contra dicho acto administrativo no procede recurso alguno, lo cual se encuentra en concordancia con lo dispuesto en el

artículo 75 del CPACA¹⁸, el cual dispone que no habrá recurso contra los actos administrativos de carácter general. Así las cosas, considera la Sala que este artículo se ajusta a derecho.

2. CONCLUSION GENERAL:

De conformidad con lo expuesto, esta Sala de decisión concluye: **(i)** Si bien, la declaratoria del estado de excepción, *per se*, no suprime las **facultades ordinarias** con que cuentan los alcaldes y gobernadores para tomar las decisiones administrativas correspondientes en sus respectivas jurisdicciones; impone para las autoridades locales, en el ejercicio de la **función administrativa especial, respetar el marco normativo consagrado en los decretos legislativos, a efectos de su desarrollo, dentro de la respectiva jurisdicción;** **(ii)** en el caso concreto, la declaratoria de urgencia manifiesta que efectuó la Alcaldía Local de Usme se ajusta a las directrices impartidas por el Gobierno Nacional mediante los Decretos Legislativos 440 de marzo 20 de 2020, 537 del 12 de abril de 2020 y la normatividad vigente en materia de contratación pública; **(iii)** En igual sentido, las disposiciones relacionadas con la posibilidad de realizar traslados presupuestales y con el deber de enviar todos los contratos que se deriven de la declaratoria de urgencia manifiesta a la Contraloría Distrital, se ajustan a derecho, bajo el entendido que son desarrollo directo de los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993; **(iv)** Así mismo, lo expuesto en el artículo 3° del Decreto Local, relacionado con la supervisión de los contratos que se deriven de la declaratoria de urgencia manifiesta, se encuentra en armonía con el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011; **(v)** En lo que respecta a la temporalidad del Decreto Local, debe entenderse que este solo surte efectos jurídicos a partir del día siguiente a la fecha de su publicación; **(v)** En el mismo sentido, no se advierte razón alguna para declarar la ilegalidad de los artículos 5°, 6°, y 10° del Decreto Local 007 de abril 20 de 2020; **(vi)** En lo que concierne al artículo 7° del Decreto Local 007 de abril 20 de 2020, hay lugar declararlo ajustado a derecho, bajo el entendido que el mismo simplemente dispone la aplicación de una veeduría distrital sobre los documentos relacionados con la contratación de que trata la Ley 1523 de 2012; **(vii)** Todo lo cual lleva a que se declare la legalidad de la totalidad del Decreto Local 007 de abril 20 de 2020.

Finalmente, se deja constancia que en sesión del 31 de marzo de 2020 de Sala Plena, se aprobó que dadas las circunstancias de excepcionalidad, una vez realizada la discusión y decisión judicial, mediante sala virtual, la respectiva providencia judicial, será firmada únicamente por el magistrado o magistrada sustanciador (a) y la señora Presidenta de la corporación judicial; bajo el entendimiento que el acta de sala plena correspondiente, certifica los aspectos relacionados con la votación y demás situaciones judiciales.

En mérito de lo expuesto, la SALA PLENA DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, administrando justicia en nombre de la República de Colombia,

RESUELVE

¹⁸ **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.

PRIMERO: DECLARAR LA LEGALIDAD del DECRETO LOCAL 007 DE ABRIL 20 DE 2020, expedido por la señora Alcaldesa de la LOCALIDAD DE USME, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR a la Secretaria de la Sección Tercera de esta Corporación Judicial: **i) NOTIFICAR** a la Alcaldía Local de Usme la presente providencia, a los correos electrónicos: notificacionesjudiciales@gobiernobogota.gov.co y atencionalaciudadania@gobiernobogota.gov.co; **ii) PUBLICAR** esta providencia en la página web www.ramajudicial.gov.co.

NOTIFÍQUESE, PUBLIQUESE Y CÚMPLASE.


AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidenta Tribunal


JUAN CARLOS GARZON MARTINEZ
Magistrado Ponente

JCGM / EMB