

República de Colombia



Rama Judicial

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN CUARTA
SUBSECCIÓN “B”**

Bogotá, D. C. trece (13) de octubre de dos mil veinte (2020)

Radicación nro. 25000 23 15 000 2020 01258 00
25000 23 15 000 2020 02362 00
Acto a control: Resolución 057 de 6 de abril de 2020
Resolución 084 de 16 de junio de 2020
Autoridad administrativa: Alcaldía Local de Engativá- Bogotá D.C.
Naturaleza del Asunto: Control Inmediato de Legalidad

Magistrada Ponente:
Dra. NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA

S E N T E N C I A

Procede la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca a realizar el juicio de legalidad de las Resoluciones 057 y 084 del 6 de abril y 16 de junio de 2020 expedidas por la **Alcaldesa Local de ENGATIVÁ** (Bogotá D.C.) por medio de las cuales se declaró la urgencia manifiesta debido a la pandemia ocasionada por el virus COVID-19 en fase de contención y mitigación, actos de los cuales se avocó el procedimiento de Control Inmediato de Legalidad por parte del despacho de la magistrada

hoy ponente por medio de los autos de 12 de junio y 15 de julio del que corre.

I. ANTECEDENTES:

El día 12 de marzo de 2020, mediante la **Resolución N 385 del MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL** fue declarada la emergencia sanitaria a causa del coronavirus COVID 19 y se adoptaron medidas para hacer frente al virus.

Posteriormente, el señor Presidente de la República al amparo del artículo 215 de la Constitución Política¹ dictó el **Decreto 417 de 17 de marzo de 2020** por medio del cual declaró el «*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días a partir de su vigencia*» y el cual rige a partir de su publicación. En atención a la prenotada declaratoria del Estado de Excepción, el Gobierno Nacional ha expedido varios decretos legislativos con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación del COVID-19 (Coronavirus), y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

Al día siguiente, **18 de marzo de 2020**, el Presidente de la República con la firma de los Ministros del Interior y de Defensa Nacional profirió el **Decreto 418** en el cual establece que **está en su cabeza la dirección del manejo del orden público con el**

¹ **CONSTITUCIÓN POLÍTICA. ARTICULO 215.** Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los ministros, declarar el Estado de Emergencia por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario.

objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 e impartió instrucciones, señalando que sus actos y órdenes son de aplicación inmediata y preferente sobre las disposiciones de gobernadores y alcaldes. A la vez, determinó que las instrucciones, los actos y órdenes de los gobernadores se aplicarán de igual manera y con los mismos efectos en relación con los de los alcaldes. También estableció que las disposiciones que para el manejo del orden público expidan las autoridades departamentales, distritales y municipales, deberán ser previamente coordinadas y estar en concordancia con las instrucciones dadas por el presidente de la República. Con el mismo propósito, ordenó que las instrucciones, actos y órdenes emitidas por gobernadores, alcaldes distritales y municipales, deben ser coordinados previamente con la fuerza pública en la respectiva jurisdicción. Finalmente, mandó que tales actos dictados en materia de orden público deben ser comunicados de manera inmediata al Ministerio del Interior.

En la misma fecha, el Presidente de la República con la firma de los Ministros de Interior, Defensa Nacional, Transporte, Comercio Industria y Turismo, Salud y Protección Social y Educación Nacional y **en ejercicio de las facultades Constitucionales y legales** en especial las que le confiere el numeral 4 del artículo 189, los artículos 303 y 315 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 199 de la Ley 1801 de 2016, en concordancia con el Decreto 418 de 2020, expidió el **Decreto 420 de 18 de marzo de 2020** para impartir instrucciones a los gobernadores y alcaldes para que en el ejercicio de sus funciones y competencias constitucionales y legales en materia de orden público y en el marco de la emergencia sanitaria generada por la pandemia COVID-19 para impedir su expansión, para que **al expedir medidas de orden público que garanticen el abastecimiento y disposición de alimentos y de**

otros artículos de primera necesidad y: 2.1. Prohíban el consumo de bebidas embriagantes en espacios abiertos y establecimientos de comercio, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta las 6:00 a.m. del día sábado 30 de mayo de 2020. No queda prohibido el expendio de bebidas embriagantes, 2.2. Prohíban las reuniones y aglomeraciones de más de cincuenta (50) personas, a partir de las seis de la tarde (6:00 p.m.) del día jueves 19 de marzo de 2020, hasta el día sábado 30 de mayo de 2020. Dicho decreto empezó a regir a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Así también, el Presidente de la Republica con la firma de todos los Ministros que conforman el Gobierno Nacional: Interior, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Justicia y del Derecho, Defensa Nacional, Agricultura y Desarrollo Social, Salud y Protección Social, Minas y Energía, Educación Nacional, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Vivienda, Ciudad y Territorio, Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Transporte, Cultura, del Deporte, Ciencia y Tecnología expidió el **Decreto 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 COVID-19*”. En su parte considerativa se destacan las siguientes razones:

"Que la adopción de medidas de rango legislativo, autorizadas por el Estado de Emergencia, buscan fortalecer las acciones dirigidas a conjurar los efectos de la crisis, así como a mejorar la situación de los contagiados y evitar una mayor propagación del COVID19. [...] "Que una de las principales medidas, recomendadas por la Organización Mundial de la Salud, es el distanciamiento social y aislamiento, para lo cual, las tecnologías de la información y las comunicaciones y los servicios de comunicaciones, en general, se convierten en una herramienta esencial para permitir la protección de la vida y la salud de los Colombianos".

Que el artículo 3 del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 resolvió adoptar "mediante decretos legislativos, además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto, todas aquellas medidas

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
LOCALIDAD DE ENGATIVÁ BOGOTÁ D.C.
SENTENCIA**

adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo dispondrá las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo".

Que de conformidad con lo anterior, se hace necesario tomar algunas medidas en materia de contratación estatal, con la finalidad de prevenir la propagación de la pandemia, mediante el distanciamiento social, acudiendo a la realización de audiencias públicas electrónicas o virtuales, fortaleciendo el uso de las herramientas electrónicas, de manera que se evite el contacto entre los participantes en los procesos de contratación, pero sin afectar la publicidad y la transparencia; propósito que también se debe cumplir en la realización de las actuaciones contractuales sancionatorias, que deben incorporar medios electrónicos para evitar el contacto físico, pero que garanticen el debido proceso y el derecho de defensa; no obstante, en caso de ser necesario, y **con el fin de facilitar que la Administración dirija los procedimientos de contratación, se debe autorizar la suspensión de los procedimientos, inclusive su revocatoria, cuando no haya mecanismos que permitan continuarlos de manera normal**; adicionalmente, es necesario permitir que las autoridades administrativas, y en especial la Agencia Nacional de Contratación Pública - Colombia Compra Eficiente pueda 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; **inclusive se debe autorizar, entre otras medidas pertinentes, la adición ilimitada de los contratos vigentes que contribuyan a atender la epidemia.**

Con posterioridad, el Presidente de la República con la firma de todos los ministros y en ejercicio de las facultades que le confiere el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994, y el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, "*Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional*", expidió el **Decreto Legislativo 537 del 12 de abril de 2020**, en su Artículo 7 dispuso: "*Contratación de urgencia. Con ocasión de la declaratoria de Emergencia Sanitaria declarada por Ministerio de Salud y Protección Social y en los del artículo 42 de Ley 80 1993, se entiende comprobado hecho lugar a declarar urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa suministro de la prestación de o la ejecución obras en el inmediato futuro, con objetivo*

prevenir, contener y mitigar de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de recursos al del sistema salud. Las actuaciones adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se por la normatividad vigente. Las entidades excluidas la Ley 80 de 1993 podrán contratar manera bienes y servicios enunciados en inciso anterior.”

Posteriormente, el señor Presidente de la República al amparo del artículo 215 de la Constitución Política¹ dictó el **Decreto 637 de 6 de mayo de 2020** por medio del cual declaró el «*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días a partir de su vigencia* y el cual rige a partir de su publicación. En atención a la prenotada declaratoria del Estado de Excepción, el Gobierno Nacional ha expedido varios decretos legislativos con el fin de adoptar todas las medidas necesarias para conjurar la crisis e impedir: (i) la propagación del COVID-19 (Coronavirus), y (ii) la extensión de sus efectos negativos en la economía y demás sectores de la vida nacional.

Correlativamente, la **ALCALDESA LOCAL DE ENGATIVÁ** (Bogotá D.C.) en ejercicio de su función administrativa y en el marco del citado estado de excepción decretado por el Gobierno Nacional, profirió las **Resoluciones 057 del 6 de abril y la Resolución 084 de 16 de junio de 2020**, y las remitió a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca con el fin de someterlas al trámite de control inmediato de legalidad y en cumplimiento de lo previsto en el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Los textos de las resoluciones objeto de revisión, son los siguientes:

Resolución 057 de 6 de abril de 2020:

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
LOCALIDAD DE ENGATIVÁ BOGOTÁ D.C.
SENTENCIA**

“ARTICULO PRIMERO: DECLARAR la URGENCIA MANIFIESTA en la Localidad de Engativá para atender la situación de inminente riesgo, según los hechos señalados en la parte motiva del presente acto, ocasionados por la situación epidemiológica generada por el Coronavirus COVID 19 objeto de Declaración de Estado Económica, Social y Ecológica en el País y de Calamidad Pública en Bogotá, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 del Estatuto General de Contratación Estatal 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 Engativá

ARTICULO SEGUNDO: Celebrar los contratos necesarios para atender la Urgencia Manifiesta, para prestar los servicios de dirección, administración y control de recursos, así como el suministro de bienes, servicios y ejecución de obras necesarias para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19).

ARTÍCULO TERCERO: Determinar que la Supervisión de los contratos que surjan de la Urgencia Manifiesta la ejercerá la Alcaldesa Local de Engativá, quien contará con personal de Apoyo a la Supervisión a través de contratistas de prestación de servicios o personal de planta, acto que no implica delegación. Supervisora que ejercerá sus obligaciones conforme lo establecido en el Manual de Contratación de la Secretaría Distrital de Gobierno, la Ley 1474 de 2011, y las demás normas concordantes vigentes.

ARTICULO CUARTO: Realizar los traslados presupuestales y ajustes 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 Secretaria Distrital de Hacienda.

ARTÍCULO QUINTO: Remitir los documentos enlistados en Memorando No. 20202100116183 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 Engativá está 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

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.

Resolución 084 de 16 de junio de 2020

ARTICULO PRIMERO: ACLARAR la Resolución 057 del 6 de abril de 2020 con la cual se declaró la urgencia manifiesta en la Localidad de Engativá, en el sentido de que sus efectos estarán vigentes mientras se mantenga la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, y la situación de Calamidad Pública en Bogotá, D. C, con ocasión de la pandemia derivada del coronavirus COVID-19, para atender la situación de inminente riesgo y mientras subsista el mismo, según los hechos señalados en la parte motiva del presente acto, ocasionados por la situación epidemiológica generada por el Coronavirus (COVID-19), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 del Estatuto General de Contratación Estatal 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 Engativá.

ARTICULO SEGUNDO: La presente Resolución se articula con lo resuelto en el la Resolución 057 del 6 de abril de 2020 "Por la cual se declara la Urgencia Manifiesta para atender el suministro de bienes, prestación de serados y ejecución de obras que se requieran para atender la asistencia humanitaria en la Localidad de Engativá 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 Pública en Bogotá, D. C. de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO TERCERO: REMITIR copia del presente Acto Administrativo al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para el respectivo control de legalidad, en cumplimiento de lo ordenado en el

numeral 14 del artículo 151 del CPACA y de la Directiva o. 016 de 2020 (22-abril) de la Procuraduría General de la Nación.

ARTÍCULO CUARTO: REMITIR copia del presente Acta Administrativo a la Oficina de Contratos, al Área de Gestión de Desarrollo Local y a la Oficina de Presupuesto del Fondo de Desarrollo Local de Engativá.

ARTÍCULO QUINTO: REMITIR copia del presente Acto Administrativo a los Entes de Control (Contraloría, Procuraduría, Veeduría, Personería), para efectos, de su conocimiento y pronunciamiento.

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

ARTÍCULO SÉPTIMO: Contra la presente Resolución no procede recurso alguno.”

Mediante los autos de 12 de junio y 15 de julio de dos mil veinte (2020), el despacho presidido por la magistrada NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA avocó y acumuló el conocimiento de los presentes trámites, ordenó las notificaciones a la ALCALDESA LOCAL DE ENGATIVÁ y al MINISTERIO PÚBLICO respectivamente y fijó la publicación de la existencia de esta causa judicial a través de la página www.ramajudicial.gov.co con el fin de que cualquier ciudadano interviniera para defender o impugnar la legalidad del decreto objeto de control inmediato de legalidad.

II. INTERVENCIONES:

En cumplimiento de lo prescrito en el numeral 2 del artículo 185 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo se fijó aviso sobre la existencia de los procesos en la plataforma electrónica del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y en la sección denominada “Medidas COVID19” de la página web de la Rama

Judicial, sin que dentro del término de los diez (10) días se hayan presentado intervenciones por parte de la ciudadanía.

2.1. ALCALDIA LOCAL DE ENGATIVÁ

En el trámite procesal, la Alcaldía Local de Engativá no rindió pronunciamiento expreso alguno respecto de la legalidad de las Resoluciones 057 y 084 del 6 de abril y 16 de junio de 2020.

2.2. MINISTERIO PÚBLICO

En respuesta remitida al correo electrónico del despacho, la PROCURADORA 131 JUDICIAL II PARA ASUNTOS ADMINISTRATIVOS, doctora DIANA JANETHE BERNAL FRANCO rindió el 15 de julio y 13 de agosto de 2020 concepto con las siguientes razones:

En primer lugar, se refirió a los presupuestos que deben tenerse en cuenta para efectuar el control inmediato de legalidad, a saber: **1.)** Que se trate de un acto de contenido general. **2.)** Que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y **3.)** Que el acto tenga como fin el desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en los estados de excepción.

A la luz de esas tres hipótesis normativas, la señora representante del Ministerio Público para este proceso, menciona que al revisar el contenido de la Resolución 057 de 6 de abril de 2020, observa que efectivamente *se trata de un acto de contenido general* dictado en ejercicio de la función administrativa.

Frente al análisis de *si la resolución tiene como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos en estado de excepción*, realiza su confrontación bajo las siguientes observaciones: i) que desarrolla el Decreto Legislativo 440 de 2020 “*Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal*”, considerando que el mismo fue expedido por el Presidente de la República invocando las facultades establecidas en el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020. ii) Si bien se menciona en la parte considerativa el Decreto 457 de 2020, este no tiene el carácter de decreto legislativo y no guarda relación con las medidas administrativas allí adoptadas.

En efecto, prosigue la señora representante del Ministerio Público, **para señalar que las medidas adoptadas se decretaron en virtud de lo dispuesto en el artículo 215 de la Constitución Política y en desarrollo de un decreto legislativo.**

Por lo anterior, considera imperioso referirse a la instrucción emitida mediante Directiva No. 16 de 22 de abril de 2020 expedida por el Procurador General de la Nación para PREVENCIÓN DE RIESGOS QUE PUEDEN PRESENTARSE EN PROCESOS DE CONTRATACIÓN EN EL MARCO DE LA EMERGENCIA SANITARIA POR CAUSA DE LA PANDEMIA COVID-19 Y MEDIDAS DE CONTROL en la cual instruye: “*Remitir el acto de declaratoria de la urgencia manifiesta al día siguiente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo o al Consejo de Estado según las reglas del C.P.A.C.A, siendo en este orden competencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca pronunciarse sobre la legalidad del acto*”.

Con ese antecedente, procede a examinar el *cumplimiento de los requisitos formales*, los cuales constata que se cumplen, para en seguida continuar con la verificación de los *requisitos materiales y su confrontación con* el Decreto 417 de 17 de marzo de 2002 por el cual el Presidente de la República consideró que para prevenir la propagación de la pandemia se hacía necesario *además de las medidas anunciadas en la parte considerativa de este decreto* tomar todas las medidas adicionales necesarias *mediante decretos legislativos, para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, así mismo disponer las operaciones presupuestales necesarias para llevarlas a cabo*, como también, acota la señora procuradora para la defensa de la legalidad, cumple con el Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020 el cual se expidió en materia de la contratación del Estado por urgencia manifiesta para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud para impedir la expansión del COVID-19 y conjurar la crisis.

Con esas razones, puntualiza la señora agente del Ministerio Público, **las medidas adoptadas por la ALCALDESA LOCAL DE ENGATIVÁ concuerdan con la disposición adoptada por el Presidente de la República** por cuanto observa la concordancia material de los actos controlados con lo preceptuado en el marco legal pertinente y con los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, **con la Ley 137 de 1994, en especial con el artículo 15** de la misma sobre la no suspensión de los derechos humanos y/o libertades fundamentales, no interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado, o la no supresión o modificación de los organismos y funciones básicas de acusación y juzgamiento.

De acuerdo con lo anterior, solicita que se declare que la Resolución 057 de 6 de abril de 2020 se encuentra ajustada a derecho.

Ahora bien, frente a la Resolución 084 de 16 de junio de 2020, expresa que se trata de un acto de contenido general, expedido en ejercicio de sus funciones como máxima autoridad administrativa del municipio y de policía, a la luz de lo establecido “*principalmente en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto Compilatorio 1082 de 2015*”. Así mismo, señala que el acto objeto de control desarrolla las medidas administrativas dispuestas en el Decreto Legislativo 537 de 2020 el cual transcribe.

Por lo expuesto, concluye que, en el evento de no proferirse decisión inhibitoria, se declare que la Resolución 084 del 16 de junio de 2020 expedida por ALCALDESA DE LA LOCALIDAD DE ENGATIVÁ se encuentra ajustada a derecho.

2.3. CONCEPTO DE LA UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Ref.: EXPEDIENTE 250002315000-2020-01258-00. Control inmediato de legalidad - Resolución número 057 del 6 de abril de 2020, proferida por la alcaldesa de la localidad de Engativá.

Por medio del presente, damos respuesta al oficio mediante el cual se solicitó a la Universidad Externado de Colombia proferir concepto especializado en relación con el control inmediato de legalidad de la disposición objeto de estudio. En este sentido, al considerar conveniente la intervención sobre la legalidad de la norma, se procede a explicar lo siguiente.

Se estudia la legalidad del texto completo de la Resolución número 057 del 6 de abril de 2020, proferida por la alcaldesa de la localidad de Engativá “en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las establecidas en el artículo 86 del Decreto 1421 de 1993, en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, recogido principalmente en los artículos 41 al 43 de la Ley 80 de 1993, en la Ley 1150 de 2007 y en el Decreto Compilatorio 1082 de 2015; así como las otorgadas por el Decreto 768 de 2019 (...)” por la cual “se declara la urgencia manifiesta para atender el suministro de bienes, prestación de servicios y ejecución de obras que se requieran para atender la asistencia humanitaria

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
LOCALIDAD DE ENGATIVÁ BOGOTÁ D.C.
SENTENCIA**

en la localidad de Engativá 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 Pública en Bogotá, D.C.”

En caso de que la Resolución en cuestión se trate de una medida de carácter general dictada en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de un decreto legislativo en el marco de un Estado de Excepción, en los términos del artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, tendrá un control inmediato de legalidad. Para abordarlo se deberá emprender un análisis de la siguiente manera: En primer lugar se revisará la procedencia del medio de control de control inmediato de legalidad, consagrado en el artículo 136 del CPACA. De acuerdo con lo que el Honorable Consejo de Estado ha dispuesto, en el estudio de la legalidad de un decreto que desarrolle decretos legislativos, acudiendo a la “visión taxativa, tradicional o formal, son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: (i) que se trate de un acto de contenido general; (ii) que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y (iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos expedidos durante los estados de Excepción”¹. Seguidamente se emprenderá un análisis formal y material del acto, así: 1. Formal: Se revisarán la competencia y los requisitos de forma, y 2. Material: Se estudiará la conexidad del acto con el o los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional y la proporcionalidad de sus disposiciones (...)

La Resolución número 057 del 6 de abril de 2020, proferida por la alcaldesa de la localidad de Engativá, regula aspectos importantes en el desarrollo del área de contratación de la localidad. De esta manera queda claro que no se trata de un acto administrativo dirigido a regular situaciones jurídicas particulares y concretas, sino, por el contrario, es la de regular una materia general.

(...)

Es menester recordar que la Resolución fue proferida por la alcaldesa local y que, de conformidad con el artículo 322 de la Constitución Política *“Bogotá, Capital de la República y del departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital. Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios. Con base en las normas generales que establezca la ley, el concejo a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas. **A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la***

eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio”.

(...)

Del análisis realizado por el Honorable Consejo de Estado al estudiar el control inmediato de legalidad de la Resolución 471 de 22 de marzo de 2020 expedida por el Presidente de la Agencia Nacional de Infraestructura - ANI, al abordar este punto, la alta Corporación se remitió al estudio de los considerandos de la norma. Así pues, revisando los considerandos de la Resolución número 0944 del 25 de marzo de 2020, expedida por el Ministro de Defensa, es claro que se remite a desarrollar las instrucciones dadas por el Gobierno Nacional en los Decretos Legislativos 417, y 440 de 2020.

Superado el primer estadio del análisis de legalidad, esto es, determinar que el acto es uno de los sujetos a control inmediato de legalidad, por cumplir con los requisitos exigidos por la Ley 1437 de 2011 y por la jurisprudencia aplicable, procederemos a revisar formal y materialmente el acto, para definir su legalidad.

En la medida en que la Resolución número 057 del 6 de abril de 2020 proferida por la alcaldesa de la localidad de Engativá tiene por objeto “declarar la urgencia manifiesta para atender el suministro de bienes, prestación de servicios y ejecución de obras que se requieran para atender la asistencia humanitaria en la localidad de Engativá 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 Pública en Bogotá, D.C”, en principio es claro que desarrolla lo dispuesto por el Decreto Legislativo número 440 de 2020, en el que se habilita a las entidades estatales a declarar la urgencia manifiesta, y con base en esta declaratoria, a contratar directamente en el caso de “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.”

Y así lo consideramos porque en sus diez artículos, se dedica a regular aspectos tales como: la declaración de urgencia manifiesta en la localidad de Engativá; autorizar la celebración de los contratos necesarios para atender la Urgencia Manifiesta, con el objeto de prestar los servicios de dirección, administración y control de recursos, suministro de bienes, servicios y ejecución de obras necesarias para la mitigación del riesgo y la prevención de la vida, con ocasión de la situación epidemiológica causada por el COVID-19; determinar quién tiene la supervisión de los contratos que surjan de la Urgencia Manifiesta; autorizar los traslados

presupuestales y ajustes necesarios; y señalar mecanismos de control de estos contratos.

De esta manera es claro que el articulado del acto controlado se refiere únicamente a aspectos clave para la contratación de “[prestación de] los servicios de dirección, administración y control de recursos, así como el suministro de bienes, servicios y ejecución de obras necesarias para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19)”, sin exlimitarse de esta materia autorizada.

2.2.2. NO ES PROPORCIONAL

Finalmente, corresponde determinar si las medidas adoptadas por el Ministro de Defensa, además de guardar conexidad con lo autorizado por el Gobierno Nacional, resultan proporcionales para cumplir con el objeto señalado.

Si bien se señala que la contratación directa por urgencia manifiesta se limita a los contratos que tengan por objeto “[prestación de] los servicios de dirección, administración y control de recursos, así como el suministro de bienes, servicios y ejecución de obras necesarias para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19)”, se extraña en la resolución una descripción detallada de cuáles son los bienes, obras y servicios que cumplen con estas características.

Así pues, a nuestro juicio, aunque se señalan los objetos que deben tener los contratos para entenderse incluidos en la causal de urgencia manifiesta, se asigna la supervisión de los mismos a la alcaldesa local, y se establecen mecanismos de control, la Resolución no resulta proporcional, al ser muy amplia, lo que podría derivar en una indeterminación que permitiría que en la práctica se pudieran acomodar al objeto contractual permitido, contratos que lo desbordan.

Por las razones expuestas, en nuestro concepto, la resolución número 057 del 6 de abril de 2020, proferida por la alcaldesa de la localidad de Engativá, es un acto de contenido general, que se dictó en ejercicio de la función administrativa, con el fin de desarrollar decretos expedidos durante los estados de excepción, expedido con la debida competencia, que cumple con todos los requisitos de forma, tiene conexidad con los decretos legislativos expedidos por el gobierno nacional sobre la materia, pero que no es proporcional”.

III. CONSIDERACIONES:

3.1. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL.

El artículo 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción -Ley 137 de 1994- dispone:

“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. (Destaca la Sala).”

Nótese como el legislador en la normativa transcrita dispuso someter ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo a control inmediato de legalidad las actuaciones de carácter general que se dicten en ejercicio de función administrativa durante los estados de excepción y como desarrollo de los decretos legislativos, instrumento jurídico de inmediata y expedita aplicación, los cuales deben ser remitidos por las autoridades competentes dentro de las 48 horas siguientes a su expedición.

Esa preceptiva normativa fue reproducida íntegramente en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011², solamente que adicionó la facultad del juez

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

administrativo para aprehender de oficio el conocimiento del referido control para cuando la autoridad administrativa no remite la actuación.

Por su parte, el numeral 14 del artículo 151 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo³ prescribe que el control inmediato de legalidad de los actos de carácter general expedidos por autoridades departamentales y municipales en ejercicio de la función administrativa y en desarrollo de los decretos legislativos **expedidos en los Estados de Excepción serán de conocimiento en única instancia de los tribunales administrativos del lugar donde se expidan**; siendo el Tribunal Administrativo de Cundinamarca el competente para conocer del trámite de los controles de legalidad respecto de los actos de carácter general proferidos por las autoridades administrativas de los municipios de Cundinamarca y por el Gobernador de este departamento que cumplan los presupuestos prescritos por el artículo 136 ibídem.

En los términos de los numerales 1º y 6 del artículo 185 del CPACA⁴, la decisión de legalidad del acto general sometido a control debe ser proferida

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.

³ **ARTÍCULO 151. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN ÚNICA INSTANCIA.** Los Tribunales Administrativos conocerán de los siguientes procesos privativamente y en única instancia:

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

⁴ **ARTÍCULO 185. TRÁMITE DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD DE ACTOS.** Recibida la copia auténtica del texto de los actos administrativos a los que se refiere el control inmediato de legalidad de que trata el artículo 136 de este Código o aprendido de oficio el conocimiento de su legalidad en caso de inobservancia del deber de envío de los mismos, se procederá así:

por la Sala Plena de la respectiva corporación.

La Corte Constitucional en sentencia C-466 de 2017, frente al significado del juicio de conexidad material señaló *“este juicio se busca establecer si las medidas adoptadas en el decreto legislativo guardan relación con las causas que generaron la declaratoria del Estado de Excepción. La conexidad implica, entonces, que la materia sobre la cual tratan las medidas guarda una relación directa y específica con la crisis que se afronta. La Corte Constitucional ha señalado que la conexidad debe ser evaluada desde dos puntos de vista, a saber: (i) interno, o la específica relación entre las medidas adoptadas y “las consideraciones expresadas por el Gobierno Nacional para motivar el decreto de desarrollo correspondiente”, y, (ii) externo, es decir, la relación entre el decreto legislativo de desarrollo y la declaratoria de emergencia.”*

Ahora bien, como quiera que no hay demanda que enmarque el trámite del control se considera que el control es integral y comprende los aspectos formales y de fondo, abarcando este último el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trate.

Frente a las características del trámite del control inmediato de legalidad de los actos administrativos, el Consejo de Estado en su jurisprudencia⁵ ha definido:

- a. Se trata de un proceso judicial, pues lo adelanta una autoridad judicial y se decide por sentencia.
- b. El control es inmediato o automático, porque el Gobierno Nacional debe remitir el acto administrativo para control tan pronto lo expide

⁵ Consejo de Estado. Sentencia de 26 de septiembre de 2019. C.P. Dr. Hernando Sánchez Sánchez. Expediente n.º 11001031500020100027900

y porque no requiere demanda, sino que es oficioso, por disposición legal.

- c. El control es autónomo, en razón a que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan.
- d. No suspende o impide la ejecución del acto administrativo, pues hasta tanto se anule permanece dotado de la presunción de validez.
- e. La falta de publicación no impide el desarrollo del control de legalidad.
- f. Es integral frente a las directrices constitucionales y legales y a los decretos legislativos que le atañen.
- g. La sentencia que decide el control de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa.

Así, en el caso de autos, teniendo en cuenta que los actos administrativos objeto de estudio fue proferido por una autoridad administrativa de la LOCALIDAD DE ENGATIVÁ (BOGOTÁ D.C.), ente territorial donde tiene jurisdicción este Tribunal, se advierte, desde su origen esta corporación es competente para conocer del mecanismo de control determinado en las Leyes 137 de 1994 y 1437 de 2011 por lo cual procede a verificar la correspondencia de los actos objeto de control con las normas constitucionales y legales que rigen la materia.

3.2 REGIMEN JURÍDICO DE LOS ACTOS EXPEDIDOS COMO DESARROLLO DE LOS ESTADOS DE EXCEPCIÓN

La Constitución Política consagra y regula la facultad que tiene el señor Presidente de la República para que mediante decreto legislativo con la firma de todos sus ministros declare el estado de excepción en el territorio nacional, frente a situaciones perfectamente diferenciables entre sí: (i)

Estado de Guerra Exterior (art. 212 C.P.), (ii) Estado de Conmoción Interior (art. 213ibídem) y (iii) el Estado de Emergencia (art. 215 ejusdem)⁶. Este instrumento jurídico le otorga potestades extraordinarias al Gobierno nacional frente a situaciones que representan un peligro para la comunidad y que lo facultan de poderes superiores a los que la Constitución Política y la ley le otorgan en tiempos ordinarios de normalidad, lo cual le permite adoptar medidas restrictivas a derechos y libertades garantizados por la misma Carta Superior de Derechos sin que, en todo caso, se pueda afectar su núcleo esencial⁷. Las circunstancias de orden público deben ser de tal gravedad que no pueden ser conjuradas a través de los medios ordinarios de control con que cuenta el Estado.

Tratándose del Estado de Emergencia, la Carta Política en el artículo 215 ídem prescribe que su declaratoria es procedente siempre que ocurran las siguientes circunstancias, a saber:

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

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

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

⁶ C-702 de 2015.

⁷ LÓPEZ GUERRA Luis, Introducción al derecho constitucional, Tirant Lo Blanch, Valencia. 1994, página 84.

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
LOCALIDAD DE ENGATIVÁ BOGOTÁ D.C.
SENTENCIA**

fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

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

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

Nótese que la autorización al señor Presidente de la República para declarar el Estado de Emergencia ya sea económica, ecológica o social que son los supuestos de hecho que subyacen en la mentada norma constitucional, se la otorga el Poder Constituyente de 1991 cuando se producen hechos que perturben o amenacen perturbar de manera grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país **o que constituyan grave calamidad pública** como es la existencia de la pandemia COVID19. Mediante tal declaración, el primer mandatario podrá dictar decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos y podrá establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

Con todo, dicha potestad extraordinaria también encuentra límites en su aplicación, pues el estado exceptivo de emergencia solo se puede declarar por períodos hasta de treinta días, que sumados no podrán exceder noventa días en el año calendario, durante los cuales se encuentra autorizado constitucionalmente para adoptar medidas que inexorablemente deben referirse a materias relacionadas directa y específicamente con la situación de emergencia, las cuales dejan de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso les otorgue carácter permanente.

La Corte Constitucional en Sentencia C 466-2017 en lo que respecta a la exequibilidad del decreto legislativo que declara el Estado Exceptivo de Emergencia⁸, ha precisado que debe cumplir determinados requisitos formales y materiales sin los cuales no es posible la implementación de la medida extraordinaria. Al respecto, expresa:

*“34. El artículo 215 de la Constitución prescribe que la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica solo puede llevarse a cabo “por períodos hasta de treinta días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa días en el año calendario”. A su vez, la misma disposición prevé que los decretos legislativos en el marco del Estado de Emergencia tendrán fuerza de ley y deberán ser (i) motivados, (ii) firmados por el Presidente y todos los Ministros, (iii) destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos, (iv) **referirse a materias que tengan relación directa y específica con el Estado de Emergencia**, y, finalmente, (v) podrán, de forma transitoria, establecer nuevos tributos o modificar los existentes, los cuales dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente”. (Resalta la Sala)*

En la misma sentencia, la Corte Constitucional sobre el cumplimiento de los requisitos formales y materiales expresa:

“En el caso de las medidas adoptadas bajo el Estado de Emergencia, le corresponde a la Corte verificar el cumplimiento de los requisitos formales y materiales de cada Decreto legislativo tal como se hará a continuación.

Le corresponde a la Corte verificar los siguientes requisitos de forma: (i) que el decreto legislativo haya sido dictado y promulgado en desarrollo del decreto que declaró el estado de Emergencia; (ii) que el decreto lleve la firma del Presidente de la República y de todos los ministros del despacho, (iii) que hubiere sido expedido dentro del término de vigencia del Estado de Emergencia, y (iv) que se encuentre debidamente motivado, con el señalamiento de las razones o causas que condujeron a su expedición

[...]

*En lo que respecta a los **requerimientos de orden sustancial o material**, es deber de esta Corporación establecer: (i) si existe una relación directa y específica entre las medidas adoptadas en el respectivo decreto y las causas de la perturbación o amenaza que justificaron la declaratoria del Estado de Emergencia (**juicio de conexidad**); (ii) si cada una de las medidas adoptadas se encuentran directa y específicamente dirigidas a conjurar la situación de crisis y a evitar la extensión de sus efectos (**juicio de finalidad**); (iii) si en los decretos legislativos se expresaron las razones*

**CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
LOCALIDAD DE ENGATIVÁ BOGOTÁ D.C.
SENTENCIA**

que justifican las diferentes medidas y si éstas son necesarias para alcanzar los fines que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia (**juicio de necesidad**); (iv) si las medidas adoptadas guardan proporción con la gravedad de los hechos que se pretenden superar (**juicio de proporcionalidad**); y finalmente, (v) cuando a través de las medidas se modifiquen o deroguen normas con fuerza de ley, si allí se expresaron las razones por las cuales las disposiciones suspendidas son incompatibles con el respectivo estado de excepción (**juicio de incompatibilidad**).

Adicionalmente, también le compete al juez constitucional constatar, con motivo de las medidas tomadas en los decretos legislativos que desarrollan el Estado de Emergencia, y cuando haya lugar a ello: (i) que las posibles limitaciones a los derechos y libertades, de haber sido tomadas, no afecten su núcleo esencial y se adopten en el grado estrictamente necesario para lograr el retorno a la normalidad; (ii) que las mismas no entrañen discriminación alguna fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica; (iii) que no suspendan los derechos humanos ni las libertades fundamentales, (iv) que no interrumpan el normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado, (v) que no supriman ni modifiquen los organismos y funciones básicas de acusación y juzgamiento, y (vi) que tampoco desmejoren los derechos sociales de los trabajadores⁹. (Subraya fuera de texto)

Ahora bien, también la jurisprudencia ha dectado que **en los estados de excepción existen dos clases de decretos**: i) *los declarativos del estado de excepción* y ii) *los decretos que desarrollan esas facultades excepcionales*¹⁰, los cuales son pasibles del control judicial constitucional por parte de la Corte Constitucional¹¹. A vez, con fundamento en el decreto que declara el estado de excepción y en los que lo desarrollan, **las autoridades administrativas pueden expedir actos administrativos generales que desarrollen y reglamenten los decretos con fuerza de ley adoptados en el estado de excepción**, los cuales como ya fue precisado, deben ser sujetos de control inmediato de legalidad por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa en los términos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

⁹ C-702 de 2015.

¹⁰ Consejo de Estado. Sección Cuarta. Auto de 29 de abril de 2020. C.P. Stella Jeannette Carvajal Basto

¹¹ Artículo 215 de la Constitución Política, Parágrafo .

Es así que, sin perjuicio del control político que le corresponde ejercer al Congreso, el ordenamiento jurídico ha dispuesto también mecanismos de control judicial a todas las actuaciones expedidas por el Ejecutivo con ocasión y durante la imposición de un régimen de excepción en aras de asegurar que las medidas que se tomen durante dicho estado no desborden los poderes otorgados, se mantenga la racionalidad del orden instituido y el respeto por los derechos y garantías fundamentales consagrados en la Carta Política¹².

Con relación a las acciones de control sobre los actos emanados de las autoridades administrativas en virtud de los estados de excepción, la Corte Constitucional en la sentencia C-179 de 1994 ha señalado lo siguiente¹³:

“Pues bien, en los incisos primero y segundo del artículo que se revisa, se consagra el control automático de legalidad de los actos administrativos que se expidan como desarrollo de los decretos legislativos dictados por el Presidente de la República durante los estados de excepción, el cual será ejercido por la jurisdicción contencioso administrativa, de acuerdo con la competencia que allí se fija. Estas disposiciones no atentan contra la Ley Suprema y, por el contrario, encajan dentro de lo contemplado en el artículo 237 de la Carta, que le atribuye al Consejo de Estado las funciones de tribunal supremo de lo contencioso administrativo, y el conocimiento de las acciones de nulidad por inconstitucionalidad de los decretos dictados por el Gobierno Nacional, cuya competencia no corresponda a la Corte Constitucional, al igual que el cumplimiento de las demás funciones que le asigne la ley.

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 ilegales¹⁴” (la negrilla es del tribunal). ”

Desdítase que el control inmediato de legalidad para los actos de carácter

¹² Sentencia C-135 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

¹³ Mediante esta sentencia, la Corte Constitucional realizó el control previo de constitucionalidad de la Ley 137 de 1994 – Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

¹⁴ 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.

general proferidos por las autoridades en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los estados de excepción busca reforzar los fines prohiados con el control automático de constitucionalidad que se realiza a los decretos con fuerza de ley, es decir, que se mantenga la racionalidad del orden instituido y, por ende, que las autoridades administrativas no se excedan en sus atribuciones legales con ocasión de la situación de anormalidad. En efecto, el Consejo de Estado respecto a la finalidad del control inmediato de legalidad a las actuaciones de la administración ha puntualizado¹⁵:

*“Sobre el particular y como bien lo ha recalcado esta Corporación¹⁶, la Ley 137 de 1994 pretendió “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)”*.

En efecto, se trata nada más y nada menos que de un mecanismo que tiene como propósito verificar que las decisiones y/o determinaciones adoptadas en ejercicio de esa función administrativa se encuentren dentro de los parámetros, finalidades y límites establecidos.

*Se debe pues analizar la existencia de la relación de conexidad entre las medidas adoptadas dentro del acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia, **así como su conformidad con las normas superiores en que se fundamenta.***

Entonces, éste supone el examen de lo relativo a 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 excepción¹⁷” (la negrilla es del tribunal).

¹⁵ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 15 de octubre de 2013. C.P. Marco Antonio Velilla

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

Respecto de las características que reviste el mecanismo de control previsto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹⁸, también el Máximo Tribunal Administrativo reitera:

*“En oportunidades anteriores, la Sala ha definido como características del control inmediato de legalidad las siguientes: **Es un proceso judicial** porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para examinar la legalidad de los actos administrativos proferidos en ejercicio de la función administrativa que desarrolla los decretos. De ahí que la providencia que decida el control de legalidad tenga las características de una sentencia judicial. **Es automático e inmediato** porque tan pronto se expide el acto administrativo general, el Gobierno Nacional debe enviarlo para que se ejerza el control correspondiente. En caso de que el Gobierno no lo envíe dentro de las 48 horas siguientes a la expedición, la autoridad judicial competente debe asumir, de oficio, el control de tal acto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado. **Es autónomo**, toda vez que es posible que se controlen los actos administrativos antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el estado de excepción y de los decretos legislativos que lo desarrollan. **Es integral**, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos del estado de excepción. En principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico. Sin embargo, **debido a la complejidad del ordenamiento jurídico, el control de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el procedimiento especial de control de legalidad previsto en la ley estatutaria 137. (Resalta la Sala).**”*

Así, teniendo en cuenta que el control inmediato de legalidad comporta un análisis (i) autónomo (es independiente al efectuado por la Corte Constitucional), (ii) automático e inmediato (la autoridad debe remitir una vez expedido el acto al juez

¹⁸ Sent. 5 de marzo de 2012, M.P. Dr. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Exp. Rad. 11001-03-15-000-2010-00369 (CA). Consejo de Estado- Sala Plena de lo Contencioso Administrativo.

administrativo, so pena de que su estudio se realice oficiosamente), (iii) integral (examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, la sujeción a las formas jurídicas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas) que se materializa mediante una sentencia, por lo cual comporta el adelantamiento de un proceso judicial.

Conforme a la normativa precitada el acto administrativo objeto de Control Inmediato de Legalidad debe contraerse a:

- Medidas de carácter general;
- Proferidas en ejercicio de función administrativa;
- Su contenido debe corresponder al desarrollo de los decretos legislativos expedidos con base en el estado de excepción declarado.

En atención al marco normativo expuesto y como quiera que este Tribunal es competente para decidir sobre la legalidad de las resoluciones expedidas por la Alcaldesa Local de Engativá en los términos del artículo 20 de la Ley 137 de 1994 en concordancia con el artículo 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se realizará su confrontación con las disposiciones contenidas en los decretos legislativos, así:

3.3. LEGALIDAD DE LAS RESOLUCIONES 057 y 084 de 2020. CASO CONCRETO

La Alcaldesa de la **LOCALIDAD DE ENGATIVÁ** remitió a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca con el fin de someter al trámite de control inmediato de legalidad de la Resolución 057 del 6 de abril “ *Por la cual se declara la Urgencia Manifiesta para atender el*

suministro de bienes, prestación de servicios y ejecución de obras que se requieren para atender la asistencia humanitaria en la Localidad de Engativá 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 de Calamidad Pública de Bogotá D.C.” y la Resolución 084 de 16 de junio de 2020, “Por la cual se aclara el alcance de la Resolución 057 de 2020 (6 de abril). Por la cual se declara la Urgencia Manifiesta para atender el suministro de bienes, prestación de servicios y ejecución de obras que se requieren para atender la asistencia humanitaria en la Localidad de Engativá 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 de Calamidad Pública de Bogotá D.C.” con motivo de la calamidad pública declarada por el gobierno nacional ante el peligro de expansión de la pandemia del COVID19 en todo el territorio nacional, los cuales la burgomaestre expidió durante el estado de excepción de emergencia sanitaria, económica y ecológica, decretado el pasado 17 de marzo.

A propósito de los Actos Administrativos por medio de los cuales se decreta la urgencia manifiesta proferidos en el marco de la emergencia del COVID y con fundamento en los decretos legislativos, el Consejo de Estado en Sala Unitaria del Consejero Dr. MARTÍN BERMUDEZ MUÑOZ en Auto reciente de 27 de abril de 2020¹⁹ señala:

*“El acto administrativo advierte que, para superar esa limitación, de conformidad con lo estipulado por el literal a) del numeral 4° del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, **una de las causales de procedencia de la contratación directa es la urgencia manifiesta** la cual, de conformidad con el artículo 42*

¹⁹ Sección Tercera - Subsección “B” - Radicación: 11001-03-15-000-2020-01271-00

de la Ley 80 de 1993 procede, entre otras, cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción.

En estas condiciones, la resolución alude a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica hecha por el Decreto 417 de 2020 y a las disposiciones adoptadas mediante el Decreto Legislativo 440 de 2020 “Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19”, en cuyo artículo 7 se dispuso que:

(..)

PRIMERO: ADMÍTESE el trámite de control inmediato de legalidad sobre la Resolución No. 232 de 2020 expedida por el director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República.”

Ahora bien, como quiera que en el sub judice no hay demanda que pretensione el control inmediato de legalidad, el tribunal emprenderá el examen de los requisitos formales y de fondo, abarcando este último el bloque normativo que sirve de contexto y fundamento al acto administrativo general de que se trata.

3.3.1. ACREDITACIÓN DE LOS REQUISITOS FORMALES

Desde el punto de vista formal los decretos que expiden los gobernadores y alcaldes para implementar las medidas administrativas en sus territorios durante el estado de excepción deben acompasarse con las mismas exigencias que deben cumplir los decretos legislativos mediante los cuales se adoptan medidas para conjurar la crisis con respecto del decreto legislativo que declara el estado de excepción.

En relación con los requisitos formales, la Sala verifica que las Resoluciones 057 y 084 del 6 de abril y de 16 de junio de 2020, están suscritas por la Alcaldesa de la Localidad de Engativá (Bogotá D.C),

contienen los motivos de calamidad por los cuales se acude a la contratación de urgencia manifiesta, han sido expedidas durante el límite temporal del estado de excepción declarado mediante los DECRETOS LEGISLATIVOS 417 DE 17 DE MARZO DE 2010 y 637 de 6 DE MAYO DE 2020.

3.3.2. ACREDITACIÓN DE LOS REQUISITOS SUSTANCIALES

Desde el examen *de fondo o sustancial*, la materia que comportan los actos administrativos sujetos a control inmediato de legalidad debe guardar relación directa y específica con la crisis que se afronta y las prescripciones de sus fundamentos normativos deben ser concordantes con los decretos legislativos que desarrollan el estado de excepción.

Siguiendo entonces el anterior derrotero, el tribunal verifica que las Resoluciones 057 y 084 del 6 de abril y de 16 de junio de 2020 desde su preámbulo anuncian que se apoyan en las disposiciones **Constitucionales** y Legales, en especial las establecidas en el **artículo 86 del Decreto 1421 de 1993**.

Así mismo, la Alcaldesa de la LOCALIDAD DE ENGATIVÁ (BOGOTÁ D.C) invocó como fundamentos jurídicos:

Resolución 057 de 6 de abril de 2020:

- El artículo 86 del Decreto 1421 de 1993
- Los artículos 41, 42 y 43 de la Ley 80 de 1993
- La Ley 1150 de 2007
- El Decreto Compilatorio 1082 de 2015

- El Decreto 768 de 2019
- El artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos
- Los artículos 2, 49, 95, 209, 366 y 322 de la Constitución Política
- La Ley 1751 de 2015 (Por la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones);
- La Ley 1421 de 1993 (Por la cual se autoriza la delegación de funciones del Alcalde Mayor de Bogotá)
- El artículo 11 del Acuerdo Distrital 740 de 2019, el cual prescribe que *“El Alcalde Mayor de Bogotá D. C., será el representante legal de los Fondos de Desarrollo Local y ordenador del gasto, podrá delegar respecto de cada Fondo la totalidad o parte de dichas funciones, de conformidad con el artículo 40 del Decreto Ley 1421 de 1993. El Alcalde Mayor expedirá el reglamento de los Fondos de Desarrollo Local”*.
- El Decreto 374 de 2019 (Por el cual se delega a los alcaldes locales la facultad de contratar, ordenar los gastos y pagos con cargo al presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local)
- Acuerdo 02 de 1992 (Por el cual se determinó 20 localidades en el territorio del Distrito Capital de Bogotá)
- Acuerdo 740 de 209 (Por el cual se organiza el territorio en localidades)
- El Decreto 768 de 2019 (Por el cual se establece la estructura administrativa de las alcaldías locales en Bogotá D.C)
- El Decreto 637 de 2016 (Por el cual se fijan las funciones de la Secretaria Distrital)
- El Decreto 411 de 2016 (Por el cual se determinan las funciones de las alcaldías locales)
- El Decreto 768 de 2019 (Por el cual la Alcaldía es Responsable de formular, ejecutar y hacer el seguimiento de los proyectos de inversión en el marco del Plan de Desarrollo Local)

- La Resolución 380 de 10 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social (Por la cual se adoptaron medidas preventivas de aislamiento y cuarentena respecto de las personas provenientes de la República Popular de China);
- La Ley 80 de 1993
- Circular Conjunta 14 de 2011 de la Contraloría General de la República
- Circular 005 de 2020 de 11 de febrero de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social
- La Resolución 385 de 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social
- **Decreto Distrital 087 de 16 de marzo de 2020** (Por el cual se decretó la calamidad pública)
- **El Decreto 417 de 17 de marzo de 2020**
- Resolución 401 de 17 de marzo de 2020 de la Secretaría Distrital del Gobierno
- Decreto 090 de 2020 (Por el cual se adoptó medidas transitorias para garantizar el orden público)
- **El Decreto Legislativo 440 de 2020** (Por el cual se adoptaron medidas de urgencia en materia de contratación estatal)
- El Decreto Legislativo 457 de 2020 (Por el cual se adoptaron medidas de aislamiento desde el 25 de marzo a 13 de abril de 2020)
- El Decreto 092 de 2020 (Por el cual la Alcaldía de Bogotá D.C impartió ordenes en relación con medidas de aislamiento)
- El Decreto 093 de 2020 (Por el cual la Alcaldía de Bogotá D.C adoptó medidas adicionales de aislamiento)
- La Ley 1523 de 2012
- La Circular Conjunta 014 de 1 de junio de 2011 de la Contraloría General de la República, Auditoria General de la Republica y de la

Procuraduría General de la Nación, por la cual se imparten instrucciones en materia de contratación de URGENCIA MANIFIESTA.

Resolución 084 de 16 de junio 2020:

- El artículo 86 del Decreto 1421 de 1993
- Los artículos 41,42 y 43 de la Ley 80 de 1993
- La Ley 1150 de 2007
- El Decreto Compilatorio 1082 de 2015
- El Decreto 768 de 2019
- El **Decreto Distrital 087 de 16 de marzo 2020** (Por el cual se declaró la calamidad pública en Bogotá D.C.)
- 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)
- El **Decreto Legislativo 637 de 6 de mayo de 2020**
- La Resolución 057 de 6 de abril de 2020 de la Localidad de Engativá
- El Decreto Distrital 081 de 2020 (Por el cual se adoptaron medidas sanitarias y acciones transitorias de policía);
- La Directiva 02 de 2020 (Por el cual determinó medidas para atender la contingencia del Covid a partir del uso de las tecnologías de información y de las telecomunicaciones);
- La Resolución 402 de 2020 de la Secretaría de Gobierno Distrital (Por la cual se determinó la suspensión de los términos procesales en las actuaciones de policía)

Esos puntos de apoyo normativos le sirvieron a la alcaldesa de la Localidad de Engativá para:

Resolución 057 de 6 de abril de 2020:

- **DECLARAR** la urgencia manifiesta con el fin de contrarrestar las situaciones producto pandemia provocada por el Virus Covid19.
- **CELEBRAR** los contratos necesarios para atender la urgencia manifiesta para prestar los servicios de dirección, administración y control de recursos, así como el suministro de bienes, servicios y ejecución de obras necesarias para la preservación de la vida y mitigación por riesgo Covid-19.
- **DETERMINAR** que la supervisión de los contratos que surjan de la urgencia Manifiesta la ejercerá la Alcaldesa de Engativá.
- **REALIZAR** los traslados presupuestales y ajustes necesarios a los proyectos y líneas de inversión que se requieran.
- **REMITIR** los documentos enlistados en el Memorando No 20202100116183 de 2 de abril de 2020, expedido por la Secretaria de Gobierno.
- **APLICAR** la circular Externa No 01 de 2019 expedida por Colombia Compra Eficiente.
- **REMITIR** a la Veeduría Distrital los documentos relacionados con la contratación de Urgencia Manifiesta.
- **REMITIR** a la Contraloría Distrital los documentos relacionados con la contratación de Urgencia Manifiesta.
- **DETERMINAR** que el presente acto **rige a partir de la fecha de su expedición** y que contra el mismo no procede recurso alguno.

Resolución 084 de 16 de junio 2020:

- **ACLARAR** la Resolución 057 de 6 de abril de 2020 el sentido de que sus efectos estarán vigentes mientras se mantenga la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, y la situación de Calamidad Pública en Bogotá, D. C, con ocasión de la pandemia derivada del coronavirus COVID-19, para atender la situación de inminente riesgo y mientras subsista el mismo, según los hechos señalados en la parte motiva, ocasionados por la situación epidemiológica generada por el Coronavirus (COVID-19).
- **DETERMINAR** que la Resolución 084 de 2020 se articula con lo resuelto en la Resolución 057 de 6 de abril de 2020
- **REMITIR** copia del acto administrativo al Tribunal Administrativo de Cundinamarca para el control de legalidad correspondiente.
- **REMITIR** copia del acto administrativo a la oficina de Contratos al Área de Gestión de Desarrollo Local y a la oficina de Presupuesto de Fondo de Desarrollo Local de Engativá.
- **REMITIR** copia del acto administrativo a los Entes de Control para efectos de su conocimiento y pronunciamiento.
- **DETERMINAR** que el presente acto **rige a partir de la fecha de su expedición** y que contra el mismo no procede recurso alguno.

En este caso concreto, se precisa que conforme con los artículos 38 y 41 de la Ley 1421 de 1993, el Alcalde Mayor tiene entre sus facultades celebrar y adjudicar los contratos de la administración central de conformidad con la ley y los acuerdos del consejo, y podrá delegar en los alcaldes las funciones que la ley le asigna. A la vez, de acuerdo con lo dispuesto en el **Acuerdo Distrital 740 de 2019, les compete a los alcaldes locales administrar las alcaldías locales y los Fondos de Desarrollo Local**. Por su parte, en el artículo 1 del Decreto 374 de 2019 se “*Delega*

en los alcaldes locales la facultad para contratar, ordenar los gastos y pagos con cargo al presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local, de conformidad con las disposiciones que regulan las inversiones y gastos con cargo a tales Fondos”.

En las consideraciones de la Resolución 057 se tienen en cuenta la emergencia sanitaria en la que se encuentra el país, por la cual fue declarado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica e, igualmente, ante dicha situación fue declarada la calamidad pública en Bogotá, D. C., por lo cual atendiendo a que el Fondo de Desarrollo Local de Engativá no contaba 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 los decretos reglamentarios sobre la materia, debido a que tales modalidades demandaban mayor tiempo extendiendo el procedimiento para la suscripción de los contratos necesarios, lo cual generaba la imposibilidad de atender y tomar las medidas urgentes para prevenir, mitigar y conjurar los efectos de la pandemia generada por el Covid-19 en la Localidad es por lo que se hacía necesario acudir a la declaratoria de urgencia manifiesta para contratar bienes y servicios que permitieran atender esa situación de emergencia

De otra parte, el tribunal halla que los motivos invocados en las Resoluciones 057 y 084 del 6 de abril y de 16 de junio de 2020 son concordantes y convergentes con el presupuesto valorativo considerado por el Presidente de la República en los Decretos Legislativos 417 y 637 de 2020, luego resulta indubitable que las medidas adoptas no tienen otro objetivo que conjurar la crisis de la pandemia, génesis, valga repetirlo, de

la declaración del estado de emergencia, luego a no dudarlo, tales actos administrativos se ajustan a los objetivos de los referidos Decretos Legislativos que declaran el estado de excepción y se expidieron como desarrollo del mismo.

De igual manera, como lo conceptúa la UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA, el control de legalidad de los actos administrativos expedidos por la alcaldía local con el objeto de contratar de manera directa con base en la causal de urgencia manifiesta debe no solo analizarse de acuerdo a las disposiciones de los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, **sino también de cara a las normas constitucionales que permiten la declaratoria de los estados de excepción** (artículos 212 a 215 de la Constitución Política), la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (Ley 137 de 1994), así como los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción (COVID -19) y en esa medida, el tribunal concuerda con esa tesis para advertir que los contratos que por virtud de la declaratoria de urgencia se hubiesen celebrado y llegaren a celebrarse mientras permanezca el estado de emergencia sanitaria por la Administración Local de Engativá deben contraerse únicamente a los bienes y servicios cuyo objeto refiera a impedir y contrarrestar la expansión de la pandemia.

Igualmente, la Sala comparte lo conceptuado por la señora agente del Ministerio Público, en lo que se refiere a que las medidas adoptadas en las resoluciones objeto de estudio concuerdan con las disposiciones adoptadas por el Presidente de la Republica, como quiera que su finalidad es la de facilitar el desarrollo e implementación de actividades de contención y atención de la emergencia con ocasión del COVID -19.

He ahí, la necesidad de la conexidad de las medidas de unos y otros

decretos legislativos con las que dieron lugar a la declaración del estado de excepción, como también la indispensable y necesaria correlación de las resoluciones proferidas a nivel territorial por la administración de la Localidad de Engativá durante ese tiempo excepcional con aquellas razones que la Constitución, la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción y la jurisprudencia constitucional como contenciosa exigen para que tales normas sean pasibles de la declaración de legalidad.

Adentrándose la Sala en el examen de los textos de las Resoluciones 057 y 084 del 6 de abril y de 16 de junio de 2020, de su motivación se extrae que es debida y tiene su soporte no solo en las disposiciones constitucionales y legales atrás referenciadas, sino también se afina en los Decretos Legislativos 417, 440, 537 y 637 de 2020, en actos administrativos del orden local, como en los decretos distritales y departamental y en algunas de las Resoluciones emitidas por parte del MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL con ocasión de la crisis sanitaria por la Pandemia.

A propósito, el artículo 7 del Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020 dispuso:

Art 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.

Así también, y con idéntico contenido se redactó el artículo 7o del Decreto Legislativo No. 537 de 2020.

De esta manera, se considera que el primer problema jurídico planteado se resuelve de forma favorable, toda vez que las Resoluciones 057 y 084 del 6 de abril y de 16 de junio de 2020 se encuentran debidamente motivadas, además de que la declaratoria de urgencia manifiesta contenida en estos actos administrativos, tienen como fuente un decreto anterior en el que se declaró el estado de calamidad pública en la ciudad de Bogotá Distrito Capital (Decreto 087 de 16 de marzo de 2020), el artículo 7 del Decreto 440 de 20 de marzo de 2020 y el artículo 7 del Decreto 537 de 12 de abril de 2020 (proferido en el interregno entre la expedición de la Res. 057 y la 084), el cual se enlista en la parte considerativa de la Resolución 084 de 16 de junio, por lo que las medidas para la contratación de urgencia están en concordancia con las que se adoptan en este último.

Correlativamente, en la motivación de las Resoluciones 057 y 084 del 6 de abril y de 16 de junio de 2020 se acude a las prescripciones del artículo 42 de la Ley 80, a la jurisprudencia constitucional y contencioso administrativa sobre lo que debe entenderse por estado de urgencia manifiesta para terminar atándolo con la posibilidad de la contratación directa del artículo 2, numeral 4, literal a) de la Ley 1150 de 2007.

En el artículo 2 de la Resolución 057 de 2020 del resuelve se condiciona la necesidad para que los contratos suscritos deban atender a que los asuntos guarden relación directa con las fases de contención y mitigación de la pandemia COVID 19.

En el artículo 3 se señala el personal que se hará cargo de la supervisión de los contratos que surjan de la urgencia manifiesta ejercida por parte de

la Alcaldesa Local de Engativá conforme con lo dispuesto en la Ley 1474 de 2011.

Ahora bien, en el artículo 4 se determina llevar acabo los traslados presupuestales requeridos para obtener los recursos para la adquisición de bienes, obras o servicios, para conjurar la emergencia sanitaria en cumplimiento a los lineamientos. Lo anterior guarda consonancia con lo dispuesto en el artículo 1 del Decreto Legislativo 461 de 2020²⁰, con el contenido del numeral 2.11. del artículo 2 de la Resolución 385 de 2020 del Ministerio de Salud que dispuso “*Se dispondrán de las operaciones presupuestales necesarias para financiar las diferentes acciones requeridas en el marco de la emergencia sanitaria*”²¹, y con los condicionamientos expuestos en el comunicado de prensa 024 de la Corte Constitucional²²sobre el control de legalidad del Decreto Legislativo 461 de 2020.

En el párrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, el legislador contempló que “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”; norma cuya

²⁰ Artículo 1. Facultad de los gobernadores y alcaldes en materia de rentas de destinación específica. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para que reorienten las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, en el marco de lo dispuesto en el Decreto 417 de 2020.

²¹ 1Corte Constitucional de Colombia. Sentencia No. C-772-98 de 10 de diciembre de 1998, M.P. Dr. Fabio

²² Se declara la exequibilidad condicionada del artículo 1 del Decreto Legislativo 461 de 22 de marzo de 2020, bajo el entendido que dicho artículo (i) no autoriza a gobernadores y alcaldes para modificar las leyes, ordenanzas ni acuerdos de creación o modificación de rentas de destinación específica y;(ii) la facultad de reorientar rentas de destinación específica, sólo puede ejercerse mediante la modificación del presupuesto de la actual vigencia fiscal.

exequibilidad fue condicionada por la Corte Constitucional “...al entendimiento de que los traslados presupuestales internos a que se refiere dicha norma, se efectúen afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del Presupuesto”

En consecuencia el numeral cuarto del Decreto sometido a examen habilita a la alcaldía local de Tunjuelito conforme lo autoriza la ley para efectuar los traslados del presupuesto que se requieran para garantizar el suministro de bienes y la prestación de servicios necesarios para superar la emergencia que se presenta, se ajusta al ordenamiento jurídico vigente, en el entendido que corresponde a traslados de orden interno sobre proyectos de inversión o traslados presupuestales internos del presupuesto. Adicional a lo anterior se tienen que el Decreto 768 de 2019, en el artículo 4º estableció que el alcalde local debe hacer la elaboración y ejecución del presupuesto, a gestión de los proyectos de inversión y procesos contractuales, la ordenación del gasto y pagos con los recursos del Fondo de Desarrollo Local.

En los artículos 5 y 6 se dispone remitir los documentos enlistados en el Memorando 2020210116183 de 2 de abril de 2020 de la Secretaria de Gobierno previo a la suscripción de las contrataciones suscritas, cargándolos al sistema SIPSE local, y aplicar la Circular Externa 01 de 2019 de Colombia Compra Eficiente que dispuso la obligatoriedad del uso de SISTEMA ELECTRONICO PARA LA CONTRATACIÓN PÚBLICA SECOP II- en el 2020

En el artículos 7 se contempla remitir a la Veeduría Distrital los contratos junto con los soportes, disposición esta que tiene su fundamento en los

artículos 119 del Decreto 1421 de 1993, 2 del Acuerdo 24 de 1993 que le adscriben, entre otras facultades, la de “c) *Controlar que los funcionarios y trabajadores distritales cumplan debidamente sus funciones, deberes y responsabilidades y como consecuencia de ello, exigir a las autoridades Distritales la adopción de las medidas necesarias para subsanar las irregularidades y deficiencias que se encuentren*”; como también bajo la misma directriz enviar los respectivos contratos y las resoluciones en comento a la Contraloría Distrital lo cual encuentra apoyo en la Circular Conjunta No. 14 de 1o de junio de 2014 de la Contraloría General de la República, la Auditoría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, y ratificada en la Directiva 001 de 2020 de la Secretaría Jurídica Distrital.

Respecto de la Resolución 084 de 2020 se tiene que en el artículo primero se aclara la Resolución 057 de 6 de abril de 2020 en el sentido que sus efectos se extienden mientras se mantenga la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección social.

El artículo 2 señala que la Resolución se articula con el contenido de la Resolución 057 de 6 de abril de 2020.

Ahora bien, en los artículos 3, 4 y 5 se dispone remitir copia al día siguiente de ser proferido el acto en estudio al Tribunal Administrativo de Cundinamarca y a la Oficina de Contratos, al Área de la gestión de Desarrollo Local, a la Oficina de Presupuesto de Fondo de Desarrollo Local de Engativá y a los demás entes de control conforme a lo dispuesto en el numeral 14 del artículo 151 del CPACA y al artículo 3.13. de la Directiva 016 de 22 de abril de 2020.

De la parte considerativa de las resoluciones y del contenido de las medidas adoptadas, el tribunal aprecia que se trata de unos actos

administrativos de carácter general, promulgados dentro del término de vigencia del estado de emergencia, que fueron determinados y expedidos como desarrollo del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica decretado por el Gobierno Nacional declarado mediante los **Decretos 417 del 17 de marzo de 2020 y 637 de 6 de mayo de 2020** y con fundamento en lo previsto en el artículo 215 de la Constitución Política.

Igualmente, cabe señalar que las Resoluciones 057 y 084 fueron expedidas en desarrollo de las facultades previstas en la Constitución Política que consagran la declaratoria de Estado de Excepción Por Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y en lo dispuesto en los artículos 7²³ y 8²⁴ de los Decretos Legislativos 440 y 537²⁵, proferidos a la vez como desarrollo de las medidas del estado de emergencia económica, social y ecológica decretadas por el Gobierno Nacional mediante los Decretos 417 de 17 de marzo de 2020 y 637 de 6 de mayo de 2020.

²³ «**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 registrarán 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.»

²⁴ «**Artículo 8. Adición y modificación de contratos estatales.** Todos los contratos celebrados por las entidades estatales que se relacionen con bienes, obras o servicios que permitan una mejor gestión y mitigación de la situación de emergencia, podrán adicionarse sin limitación al valor. Para este propósito, la Entidad Estatal deberá justificar previamente la necesidad y la forma como dichos bienes y servicios contribuirán a gestionar o mitigar la situación de emergencia. Igualmente, esta disposición se aplicará a los contratos que se celebren durante el término de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica y durante el término que dicho estado esté vigente.»

Recábase que el Decreto 440 de 20 de marzo de 2020, en materia de contratación directa preceptúa: *“Se entiende probado 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”* y sobre la adición y modificación de los contratos estatales, dispuso que *“Todos los contratos celebrados por las entidades estatales que se relacionen con bienes, obras o servicios que permitan una mejor gestión y mitigación de la situación de emergencia, podrán adicionarse sin limitación al valor. [...] esta disposición se aplicará a los contratos que se celebren durante el término de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica”*.

Como se evidencia de la lectura de los precitados decretos, las medidas en ellos señaladas fueron adoptadas en las Resoluciones 057 de 6 de abril y 084 de 16 de junio de 2020, medidas extraordinarias que tienen como finalidad contribuir a financiar todas las acciones necesarias para enfrentar las consecuencias nefastas del orden económico y de salubridad pública que comportan la expansión del coronavirus COVID 19 en la Localidad de Engativá del Distrito Capital de Bogotá. Así mismo, buscan garantizar el suministro de bienes y el flujo de los recursos al interior del sistema de salud, pero prestando especial atención a las medidas anticorrupción dispuestas en la Circular Conjunta 014 del 1 de junio de 2011 de la Contraloría General de la República.

Para acudir a la figura de urgencia manifiesta²⁶, la Localidad de Engativá se refiere a lo dispuesto en las disposiciones de la Ley 80 de 1993 en sus artículos 42 y 43 y hacen referencia a los Decretos Locales, Distrital y Departamental por medio de los cuales se decretó la URGENCIA MANIFIESTA.

Con respecto a la procedibilidad de la declaración de Urgencia Manifiesta para la contratación estatal, el Consejo de Estado en Sentencia del 27 de abril de 2006²⁷ señaló:

“En efecto, en el régimen colombiano de la contratación estatal, la urgencia manifiesta es contemplada como una de las excepciones legales al deber general de selección de contratistas a través del mecanismo de la licitación pública (literal f, numeral 2º, art. 24 de la Ley 80 de 1993), permitiéndose que, en determinadas circunstancias, se pueda efectuar la contratación directamente y es más, de ser necesario, puede incluso prescindirse de la celebración misma del contrato y aún del acuerdo sobre el precio; (...)

Se observa entonces cómo la normatividad que regula el tema de la urgencia en la contratación estatal, se refiere a aquellos eventos en los cuales pueden suscitarse hechos que reclaman una actuación inmediata de la Administración, con el fin de remediar o evitar males presentes o futuros pero inminentes, provocados bien sea en virtud de los estados de excepción, o por la paralización de los servicios públicos, o provenientes de situaciones de calamidad o hechos consecutivos de fuerza mayor o desastres, o cualquier otra circunstancia similar que tampoco dé espera en su solución⁷, de tal manera que resulte inconveniente el trámite del proceso licitatorio de selección de contratistas reglado en el estatuto contractual, por cuanto implica el agotamiento de una serie de etapas que se toman su tiempo y hacen más o menos a largo lapso para adjudicar el respectivo contrato,

²⁶ MP: Germán Alberto Bula Escobar. Expediente 11001-03-06-000-2018-00229-00. 19 de febrero de 2019 Sala de consulta y Sericio Civil: **“Los elementos de la urgencia manifiesta:** (i) es una excepción a los procedimientos que como regla general rigen para la selección de los contratistas del Estado; (ii) aplica solo cuando debe garantizarse la continuidad del servicio o conjurarse situaciones de calamidad pública, y con las reglas generales se hacen imposibles tales propósitos; (iii) debe ser declarada mediante acto administrativo debidamente motivado; se trata de la explícita y fundamentada voluntad unilateral de la autoridad competente que tiene como efecto jurídico su habilitación para la celebración directa de los contratos requeridos por las situaciones que deben resolverse; (iv) con la excepción de las reglas atinentes a su formación, los contratos que se suscriban deben reunir los requisitos establecidos en el Estatuto General de Contratación, puesto que la figura de la urgencia manifiesta no prevé alteración alguna a tales requisitos; (v) el mal uso de la figura es causal de mala conducta”. (Negrilla fuera de texto).

²⁷ MP. Ramiro Saavedra Becerra. Expediente 14275 (05229). 27 de abril de 2006. Sala de lo Contencioso Administrativo

circunstancia que, frente a una situación de urgencia obviamente resulta entorpecedora, porque la solución en estas condiciones, puede llegar tardíamente, cuando ya se haya producido o agravado el daño.

En estas estipulaciones, se hace evidente el principio de la prevalencia del interés general, en este caso, por encima de las formalidades de las actuaciones administrativas, puesto que si aquel se halla afectado o en peligro de serio, el régimen jurídico debe ceder y permitir que las soluciones se den en la mayor brevedad posible, así ello implique la celebración de contratos sin el cumplimiento de los requisitos legales de selección del contratista y aún, la ejecución de los mismos, sin que medie la formalidad del contrato escrito, si la gravedad de las circunstancias así lo exige.”

A partir de lo anterior, las medidas adoptadas en las Resoluciones expedidas por parte de la Alcaldesa Local de Engativá encuentran también respaldo en las facultades ordinarias previstas en la mencionada Ley 1523 de 2012 y en los decretos legislativos que en esta materia ha dictado el Presidente de la República, los cuales otorgan a los alcaldes como máxima autoridad del municipio no solo el deber de ejecutar los procesos de gestión del riesgo en el municipio, que supone su reducción y el manejo de los desastres, sino de facilitar todas las medidas requeridas para la contención y atención resultante de la crisis social y sanitaria. En este caso, es preciso anotar que las normas de contratación fundamentadas en la Ley 1523 de 2015, esto es, de calamidad pública no quedan derogadas por las normas de contratación del decreto, sino que son complementarias.

Téngase en cuenta que, lo que buscan las resoluciones objeto de estudio es implementar un mecanismo legal e idóneo para adelantar la contratación que se requiere para contener y mitigar los riesgos asociados al virus, toda vez que las modalidades de selección previstas en el estatuto de contratación orientadas a la selección objetiva demandan mayores tiempo y hacen más largo el procedimiento de suscripción de los respectivos contratos, mientras que la que atiende las fases de contención y mitigación de la pandemia exigen una respuesta ágil e inmediata por parte de todas las

autoridades administrativas. Es por lo que, en cada caso particular debe evaluarse la magnitud de la emergencia sanitaria por la pandemia, que por sus características únicas avocó al estado colombiano y demás países del mundo a adoptar medidas administrativas y legales urgentes, pues se trata de una situación sin precedente alguno.

Habiendo contrastado el contenido de las resoluciones con las normas del Estatuto de Contratación Estatal, el Tribunal encuentra que coinciden con el marco legal de la urgencia manifiesta como quiera que se soporta en la situación de emergencia sanitaria que dio lugar a la declaratoria de emergencia social, económica y ecológica, y responden a la necesidad de efectuar los traslados presupuestales necesarios para conjurar la crisis y garantizar el suministro de bienes y la prestación de servicios esenciales para la comunidad.

Ahora bien, resulta claro que las disposiciones de los actos administrativos y todos los contratos que se suscriban con ocasión de su expedición deberán remitirse a la Contraloría del Distrito Capital de Bogotá, lo cual está en armonía con lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993 tal y como se dispone en los actos cuya legalidad se revisan.

Indiscutiblemente el control inmediato de legalidad en este tipo de situaciones constituye una importante medida para la lucha contra la corrupción como lo reseñó la Procuraduría General de la Nación en el Directiva N 16 de 22 de abril de 2020.

Ahora bien, frente a la *temporalidad de las medidas*, la Alcaldesa de la Localidad dispuso que las medidas estarían vigentes a partir de su expedición. Con todo, la Sala reiteradamente en consonancia con lo

decidido por la jurisprudencia ha aclarado que los actos administrativos solo producen efectos a partir de su publicación y mientras se mantenga la situación fáctica y jurídica que las originó, es decir, durante el tiempo que dure la situación de emergencia económica, social y ecológica que tiene un preciso término constitucional.

Al respecto, la Ley 1437 de 2011 dispone *“Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no se hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales, según el caso”*. En este caso, sus efectos se extienden hasta cuando se mantenga la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social y la Calamidad Publica en Bogotá D.C.

Así mismo, el artículo 65 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo dispone que los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados.

Se concluye que las Resoluciones 057 y 084 de 6 de abril y 16 de junio de 2020 se expiden bajo el entendido que el fundamento de la declaratoria de la urgencia manifiesta no resulta solamente de la calamidad pública, sino del estado de excepción declarado por el Gobierno Nacional con motivo de la emergencia social, económica y ecológica por la pandemia de COVID-19, en concordancia con las normas constitucionales, respondiendo a criterios de proporcionalidad, conexidad, necesidad y finalidad. En consecuencia, sí cumplen con los requisitos, formales y materiales, previstos en la Constitución, en la ley y los desarrollados por la jurisprudencia constitucional.

De esta forma, se cumple con lo indicado por la Ley 80 de 1993 y la Ley 1150 de 2007 para concluir que las referidas decisiones administrativas

son legales y resuelven de manera positiva el segundo de los problemas jurídicos planteados, disposiciones que, se repite, son aplicables en lo que no contradigan los Decretos Legislativos que desarrollan el estado de excepción y en particular la contratación directa durante el estado de excepción.

Todas esas razones, sobre cuyo examen de legalidad concuerda el Ministerio Público, permiten arribar a la conclusión acerca de que **las medidas adoptadas por la señora ALCALDESA DE LA LOCALIDAD DE ENGATIVÁ tienen relación de conexidad con los decretos legislativos 417 de 17 de marzo de 2020 y 637 de 6 de mayo de 2020 mediante los cuales el Gobierno Nacional desarrollan el Estado de Excepción de Emergencia Económica, Social y Ecológica**, por cuanto se observa la concordancia material de los actos controlados con lo preceptuado en el marco legal pertinente y con los artículos 42 y 43 de la Ley 80 de 1993, con la Ley 137 de 1994, en especial con el artículo 15 de la misma sobre la no suspensión de los derechos humanos y/o libertades fundamentales, no interrupción del normal funcionamiento de las ramas del poder público ni de los órganos del Estado, o la no supresión o modificación de los organismos y funciones básicas de acusación y juzgamiento, en todo caso desarrollan expresamente los Decretos Legislativos 440 de 20 de marzo de 2020 y 537 de 12 de abril de 2020 por los cuales se adoptan medidas de urgencia manifiesta en materia de contratación estatal.

Lo importante aquí es la salvaguarda del orden jurídico para la defensa de los derechos y garantías fundamentales que admiten limitaciones durante los estados de excepción para conjurar la crisis siempre y cuando no hagan desaparecerlos en su núcleo esencial por lo que la interpretación de las normas que prescriben el control inmediato de legalidad debe hacerse no

dentro del texto rígido de las palabras sino en función de la institución jurídica que consagra la Constitución y la Ley Estatutaria que regla el estado de excepción –Ley 137 de 1994- cuya funcionalidad y aplicabilidad estriba alrededor del control de legalidad de las medidas de carácter general que se dicten, insiste el tribunal, para conjurar la crisis que es causa del estado de excepción y únicamente con esta específica materia habida cuenta de la conexión interna y externa entre las diferentes normas.

Por consiguiente, las medidas adoptadas con su expedición resultan *necesarias y proporcionales* a los hechos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción

Finalmente, se precisa que la presente providencia será suscrita por la Presidente de la Corporación y la Magistrada Ponente, según fue decidido en sesión de sala del 31 de marzo de 2020, una vez hubiere sido aprobada por la mayoría reglamentaria.

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

RESUELVE

PRIMERO. DECLÁRASE que las Resoluciones 057 de 6 de abril y 084 de 16 de junio de 2020, expedidas por la alcaldesa local de ENGATIVÁ DEL DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ, se ajustan a derecho a partir del análisis efectuado a través de este medio de control inmediato de legalidad, conforme a lo señalado en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Por la Secretaría de la Sección Cuarta – Subsección “B” de este Tribunal, se ordena la notificación de esta providencia a la alcaldesa de la LOCALIDAD DE ENGATIVÁ (BOGOTÁ D.C.) y a la señora Procuradora Judicial Administrativo ante esta corporación por los medios electrónicos autorizados para el particular.

TERCERO: Por la Secretaría de la Subsección “B” de la Sección Cuarta 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



**NELLY YOLANDA VILLAMIZAR DE PEÑARANDA
Magistrada Ponente**



**AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidenta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca**