

República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público



Tribunal Administrativo de Cundinamarca
Sección Segunda – Subsección “E”

Magistrado Ponente: Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon

Bogotá D.C., veintisiete (27) de abril de dos mil veinte (2020)

Expediente: 25000-23-15-000-**2020-00989**-00
Autoridad: Alcaldía del Distrito Capital de Bogotá
Medio de Control: Inmediato de Legalidad
Controversia: Memorando 20202100116073 del 2 de abril de 2020
Asunto: **No** avocar conocimiento

I. Objeto de la Decisión

Procede el Despacho a estudiar el medio de Control Inmediato de Legalidad¹ sobre el Memorando 20202100116073 del 2 de abril de 2020 por medio del cual la Dirección para la Gestión del Desarrollo Local de la Alcaldía del Distrito Capital de Bogotá², comunicó a los Alcaldes y Alcaldesas Locales, representantes legales, ordenadores y ordenadoras del gasto de los Fondos de Desarrollo Local, los lineamientos frente a las buenas prácticas en contratación pública de conformidad al procedimiento de la emergencia económica, social y ecológica, y de calamidad pública.

II. Competencia

La Sala Unitaria es competente en este caso para conocer en única instancia del medio de control señalado en el artículo 136 del CPACA de conformidad con el numeral 14 del artículo 151 ibídem, en concordancia con el artículo 185 de la misma normatividad.

Adicionalmente, el Acuerdo No. PCSJA20-11546 del 25 de abril de 2020 exceptuó de la suspensión de términos judiciales en el país, las actuaciones que debe

¹ Artículo 136 de la Ley 1437 de 2011.

² El memorando aparece suscrito por el Subsecretario de Gestión Local, el Director para la Gestión del Desarrollo Local y el Director de Contratación del la Secretaría Distrital de Gobierno.

adelantar esta Corporación con ocasión del Control Inmediato de Legalidad, tal como se había adoptado en los Acuerdos Nos. PCSJA20-11517 del 15 de marzo, PCSJA20-11526 del 22 de marzo, PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020 y PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020.

III. Consideraciones

El artículo 215 de la Constitución Política autoriza al Presidente de la República a declarar el Estado de Emergencia cuando se presenten circunstancias distintas a las previstas en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social, ecológico del país, o constituyan grave calamidad pública.

La Ley 137 de 1994 Estatutaria de los Estados de Excepción, precisó en su artículo 20, que:

“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.”

En este mismo sentido se dispuso en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, lo siguiente:

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

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

En consecuencia, corresponde a esta Corporación conocer de los actos generales expedidos por las autoridades del orden territorial (en nuestro caso del Distrito Capital de Bogotá y del Departamento de Cundinamarca), que se profieran en desarrollo de los estados de excepción declarados por el Presidente de la República.

Mediante la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, con el fin de adoptar las medidas sanitarias preventivas y mitigar el efecto causado por la pandemia³ y ordenó a los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del virus.

El Presidente de la República a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de 30 días, decreto legislativo que fue proferido con la firma de todos los Ministros en ejercicio de las facultades constitucionales a él conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994.

IV. Caso Concreto

La Dirección para la Gestión del Desarrollo Local de la Alcaldía del Distrito Capital de Bogotá expidió el Memorando 20202100116073 del 2 de abril de 2020, por medio del cual comunicó los lineamientos frente a las buenas prácticas en contratación pública de conformidad al procedimiento de la emergencia económica, social y ecológica, y de calamidad pública.

El Memorando 20202100116073 del 2 de abril de 2020 dirigido a los Alcaldes y Alcaldesas Locales, representantes legales, ordenadores y ordenadoras del gasto de los Fondos de Desarrollo Local, se profirió con fundamento, entre otros, en la situación de calamidad pública en el Distrito Capital de Bogotá ante la crisis generada por la propagación del Coronavirus Covid-19⁴ y la urgencia manifiesta en materia de contratación estatal⁵ que se decretó en la ciudad.

El medio de Control Inmediato de Legalidad de que trata el artículo 136 del CPACA se ejerce sobre los decretos de carácter general expedidos en desarrollo de los decretos legislativos expedidos por el Presidente de la República en virtud del estado de emergencia decretado.

Ahora, son objeto de control judicial los actos administrativos definitivos, esto es, por medio de los cuales se decida directa o indirectamente el fondo de un asunto,

³ El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS calificó el brote del Coronavirus COVID-19 (Coronavirus) como una pandemia.

⁴ Teniendo en cuenta que por medio del Decreto 417 de 2020 el Presidente de la República declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional.

⁵ Según el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020 proferido por el Gobierno Nacional.

aquellas decisiones con las cuales se crea, modifica o extingue una situación jurídica⁶.

Por otra parte, existen actos administrativos de trámite o ejecución expedidos en cumplimiento de la función administrativa⁷, que se encuentran excluidos del control de legalidad⁸, es decir, aquellos actos que no deciden de fondo una actuación administrativa. Además de no ser demandables, contra los actos de trámite y ejecución en sede administrativa no proceden los recursos dentro del procedimiento administrativo (artículo 75 del CPACA).

La jurisprudencia constitucional⁹ ha definido la función administrativa como: *“el conjunto de tareas y de actividades que deben cumplir los diferentes órganos del Estado, con el fin de desarrollar sus funciones y cumplir sus diferentes cometidos y, de este modo, asegurar la realización de sus fines.”* Dicho de otra manera, *la función administrativa es la acción desarrollada por las entidades y autoridades competentes para materializar los fines del Estado y servir al bien común. (...)*

En ese orden de ideas, corresponde a los alcaldes en los distritos y municipios o a través de sus colaboradores¹⁰ *“dirigir la actuación administrativa”*¹¹ atendiendo lo dispuesto en el artículo 209 de la Constitución Política, y con ello, adoptar planes y políticas para realizar las actividades propias de la entidad y alcanzar los fines del estado (artículo 2º. del Constitución Política).

En este caso, encuentra el Despacho que el Memorando 20202100116073, ya mencionado, es un acto por el cual la Dirección para la Gestión del Desarrollo Local de la Alcaldía del Distrito Capital de Bogotá, impartió instrucciones a los mandatarios locales con el fin de adelantar la contratación (por urgencia manifiesta) por causa del Coronavirus Covid-19 en la ciudad de Bogotá D.C.

⁶ CPACA "Artículo 43. Actos Definitivos. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación."

⁷ Constitución Política "Artículo 209: La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley."

⁸ En sentencia del 27 de noviembre de 2014 dentro del expediente No. 05001-23-33-000-2012-00533-01, el Consejo de Estado, señaló: ***“las instrucciones o circulares administrativas son susceptibles de ser demandadas ante la Jurisdicción Contenciosa si contienen una decisión de la Administración capaz de producir efectos jurídicos frente a los administrados, esto es, si son actos administrativos, pues, si se limitan a reproducir el contenido de otras normas, o las decisiones de otras instancias, o a brindar orientaciones e instrucciones a sus destinatarios, sin que contengan decisiones, no serán susceptibles de control judicial”*** (Subrayo).

⁹ Ver sentencia T-648 de 2013, Magistrado ponente Mauricio González Cuervo.

¹⁰ Ley 489 de 1998, ***“Artículo 9º. Delegación. Las autoridades administrativas, en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política y de conformidad con la presente ley, podrán mediante acto de delegación, transferir el ejercicio de funciones a sus colaboradores o a otras autoridades, con funciones afines o complementarias. (...)***

¹¹ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 314 y 315 de la constitución Política.

Se insiste, es una decisión de la administración de carácter informativo proferida para enfrentar la crisis y la calamidad generada por el Coronavirus COVID-19, pero no fue una decisión expedida en desarrollo del estado de emergencia declarado en todo el territorio colombiano (Decreto 417 del 17 de marzo de 2020).

En consecuencia, el Memorando 20202100116073 del 2 de abril de 2020 no es un acto administrativo susceptible de Control Inmediato de Legalidad previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del CPACA, porque no contiene una manifestación de la voluntad de la administración que produzca efectos jurídicos.

La decisión emitida en la presente providencia no hace tránsito a cosa juzgada, pues no se debe desconocer el control judicial que se pueda ejercer eventualmente sobre dicho acto administrativo a través de los medios de control ordinarios señalados en la ley. Se aclara que los contratos celebrados en virtud de la urgencia manifiesta están sujetos al control fiscal que la respectiva entidad deba adelantar (artículo 43 de la Ley 80 de 1993).

En mérito de lo dispuesto, el Despacho

RESUELVE:

Primero: No avocar el conocimiento del control inmediato de legalidad del Memorando 20202100116073 del 2 de abril de 2020, expedido por la Dirección para la Gestión del Desarrollo Local de la Alcaldía del Distrito Capital de Bogotá

Segundo: Por Secretaría de la Subsección “E” de esta Corporación **notificar** la presente providencia a través de las direcciones de correo electrónico: **i)** de la Alcaldía del Distrito Capital de Bogotá, a través del correo oficial del Distrito, y **ii)** al Delegado del Ministerio Público para este Despacho. Así mismo, se dispone **realizar** la publicación de esta decisión en la página web de la Rama Judicial con la decisión aquí adoptada.

Tercero: Ordenar a la Alcaldía del Distrito Capital de Bogotá, realizar la publicación informativa de la presente decisión en su respectiva página web oficial.

Cuarto: En firme ésta providencia, por Secretaría archivar las presentes diligencias, dejando las constancias correspondientes.

Notifíquese y Cúmplase

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ramiro Dueñas Rugnon', with a stylized flourish at the end.

**Ramiro Ignacio Dueñas Rugnon
Magistrado**