



## TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA SALA PLENA

### SENTENCIA N° 2020-06-059 CIL

Bogotá, D.C., Cinco (05) de octubre de dos mil veinte (2020)

**RADICACIÓN:** 25000-23-15-000-2020-001174-00  
**NATURALEZA:** CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD  
**AUTORIDAD EXPEDIDORA:** ALCALDE LOCAL DE FONTIBÓN  
**OBJETO DE CONTROL:** Resolución 043 de 2020  
**TEMA:** Resolución 043 *“Por la cual se declara la urgencia manifiesta para celebrar la contratación de bienes, servicios y ejecución de obras necesarias para atender la asistencia humanitaria que se ocasiona en la localidad de Fontibón por la situación epidemiológica causada por el coronavirus (COVID-19)” objeto de declaración de estado de emergencia económica, social y ecológica en el país mediante decreto 417 de 2020 y de calamidad pública en Bogotá, decreto 087 de 2020”*  
**ASUNTO:** Sentencia  
**MAGISTRADO PONENTE:** MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN

Vista la constancia Secretarial que antecede, procede la Sala Plena a pronunciarse de fondo sobre el control inmediato de legalidad de la Resolución 043 del 21 de abril 2020 expedida por el Alcalde Local de Fontibón, señalando previamente que se ha efectuado la revisión de la actuación surtida y no se observa causal de nulidad que invalide lo actuado, así mismo que la decisión se adoptará teniendo en cuenta los siguientes:

#### I. ANTECEDENTES

El pasado 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud - OMS-, calificó el brote de COVID-19 (Coronavirus) como una pandemia; por lo que el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, declaró «la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020». En la mencionada Resolución 385 de 12 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social ordenó a los jefes y representantes legales de entidades públicas y privadas, adoptar las medidas de prevención y control para evitar la propagación del COVID19 (Coronavirus).

Mediante Decreto Nacional No. 417 del 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario.

El señor alcalde local de Fontibón remitió a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, copia de la Resolución 043 del 21 de abril 2020, *“por la cual se declara la urgencia manifiesta para celebrar la contratación de bienes, servicios y ejecución de obras necesarias para atender la asistencia humanitaria que se ocasiona en la localidad de Fontibón por la situación*

*epidemiológica causada por el coronavirus (covid-19)” objeto de declaración de estado de emergencia económica, social y ecológica en el país mediante decreto 417 de 2020 y de calamidad pública en Bogotá, Decreto 087 de 2020” para que esta Corporación Judicial efectúe el control inmediato de legalidad.(Acto administrativo transcrito a folios 10 a 22).*

## **II. TRÁMITE SURTIDO**

La Presidencia y Secretaría del Tribunal realizaron el reparto de manera aleatoria y equitativa, correspondiendo su sustanciación al despacho cuarto de la Sección Primera

A través de Auto No. 2020-04-124 del 30 de abril de 2020 se avocó conocimiento de la Resolución 043 de 2020 proferida por el señor Alcalde Local de Fontibón para efectuar el control inmediato de legalidad de que tratan los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011. Igualmente, se realizó el decreto de pruebas, por lo que se requirió al Alcalde Local de Fontibón para que remitiera los antecedentes administrativos relacionados con la expedición del acto objeto de control, con sus respectivas actas y/o exposición de motivos.

El día 4 de mayo de 2020 se fijó el aviso respectivo en la página web de la Rama Judicial, el cual fue desfijado el 15 de mayo del mismo año, término dentro del cual intervino la Universidad del Rosario, institución que esbozó los límites legales y jurisprudenciales de la facultad de contratación directa que tienen los entes territoriales; por su parte el agente del Ministerio Público rindió concepto positivo, solicitando a la Sala Plena del Tribunal declare que el acto administrativo está ajustado a derecho teniendo en cuenta que la urgencia manifiesta fue declarada posterior a la ocurrencia del estado de excepción, además tiene relación directa con la emergencia económica, social y ecológica decretada por el Gobierno Nacional, pues es necesario desplegar acciones que permitan su adecuado manejo. Una vez vencido el término anterior, el proceso ingresó el 2 de junio de 2020 al Despacho Sustanciador para proyectar la decisión de fondo del asunto para su discusión y aprobación en la Sala Plena, según la constancia secretarial remitida.

## **III. INTERVENCIONES**

### **3.1 Universidad del Rosario**

Mediante escrito presentado por el Decano de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad Colegio Mayor del Rosario, expone que de conformidad con las facultades constitucionales y legales, así como la jurisprudencia proferida en materia de contratación y facultades excepcionales, los alcaldes y gobernadores, en el marco de la urgencia manifiesta, pueden tomar diversas medidas tales como la contratación directa y los traslados presupuestales, para que en el marco de su competencia puedan mitigar y contener la Pandemia del COVID 19, circunstancia que fundamentó la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional a través del Decreto Nacional 417 del 17 de marzo de 2020.

En ese sentido, llama la atención sobre el artículo 313 de la Constitución Política la Ley 136 de 1994 y la Ley 1551 de 2012, en los cuales se establece que los Concejos Municipales tienen la competencia de autorizar al alcalde y

reglamentar dicha autorización para que este celebre contratos estatales, quien los podrá suscribir en atención al artículo 11 de la Ley 80 de 1993.

Sobre la urgencia manifiesta, la cual debe ser decretada a través de un acto administrativo, trajo a colación el fallo proferido por el Consejo de Estado, en la que se precisó que esta era una excepción legal al deber de selección de contratistas a través de la licitación pública, pues en determinadas circunstancias se puede contratar directamente teniendo en cuenta la existencia de circunstancias que requieren una acción inmediata a fin de evitar males presentes o futuros ocurridas por estados de excepción, fuerza mayor, paralización de servicios públicos, entre otros.

En relación con los traslados presupuestales, hizo referencia a la Sentencia C-772 de 1998, en la que se indicó que las autoridades administrativas pueden efectuar traslados presupuestales cuando se esté inmerso en urgencia manifiesta, acorde con la regulación orgánica de presupuesto contenida en el correspondiente Estatuto y sus normas reglamentarias.

Por último, resaltó el principio de la autonomía de los municipios en calidad de entidades territoriales quienes tienen la facultad de regular los asuntos de su competencia, pues este se configura para la protección de los intereses de los habitantes de su territorio.

### **3.2 Concepto del Ministerio Público**

El Ministerio Público presenta su concepto solicitando se declare la legalidad de la Resolución 043 de 2020 expedida por el alcalde local de Fontibón, toda vez que fue expedida dentro de las competencias fijadas en el artículo 86 del Decreto 1421 de 1993 y tiene conexidad con el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 a través del cual se declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica

Como antecedentes trae a colación los decretos distritales a través de los cuales la administración creó el Sistema Bogotá Solidaria en Casa como una medida para afrontar la contingencia social de la población pobre y vulnerable de Bogotá e impartió instrucciones para dar continuidad a la ejecución de medida de aislamiento obligatorio, así como la adopción de medidas excepciones y transitorias en el manejo presupuestal de los Fondos de Desarrollo local con el fin de ejecutar los recursos para tal fin.

Respecto a la Resolución 043 del 21 de abril de 2020 a través de la cual se determinó declarar la urgencia manifiesta para celebrar la contratación de bienes, servicios y ejecución de obras necesarias para atender la situación epidemiológica en Fontibón, indica que esta fue proferida precisamente para adelantar las actuaciones inmediatas por parte del Fondo de Desarrollo de la Localidad relacionadas con la respuesta, manejo y control de la pandemia COVID-19.

Adicional a lo anterior puntualiza que el acto administrativo en estudio fue expedido conforme las formalidades exigidas, y contiene la respectiva motivación fáctica y jurídica, además teniendo en cuenta el artículo 5 del Acuerdo 740 de 2019 por medio de la cual se otorgó la facultad a los alcaldes locales de administrar los Fondos de Desarrollo Local. Además, también supera el examen material, toda vez que:

- i) Se funda tanto en la declaratoria del estado de excepción como en la de calamidad pública, así como en las medidas adoptadas por el distrito relacionadas con el manejo presupuestas de los Fondos de Desarrollo Local con el fin de ejecutar los recursos a través del Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa y el Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y Reactivación Económica de Bogotá D.C.;
- ii) La declaratoria de la urgencia manifiesta atiende a los principios de **necesidad**, si se tiene en cuenta el número de infectados y fallecidos por el Covid 19, **legalidad**, pues las circunstancias que se quieren atender se adecuan a las causales señaladas en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, es decir lo pretendido es conjurar situaciones excepcionales que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concursos públicos y **economía**, ya que es evidente la necesidad de contar con mecanismos y apoyo logístico de respuesta rápida que permita el adecuado manejo de las emergencias humanitarias.

De igual forma, resalta el escrito, se superan los test de conexidad y necesidad al tener relación directa con el estado de emergencia decretada por el Gobierno Nacional y la imperiosidad de contar con acciones y recursos materiales de respuesta ágil que permita el manejo adecuado de la pandemia.

#### IV. CONSIDERACIONES:

##### 4.1 Competencia

El Tribunal es competente para conocer del presente medio de control conforme lo establece el numeral 14 del artículo 151 de la Ley 1437 de 2011<sup>1</sup> y el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, como quiera que le corresponde en única instancia a los Tribunales Administrativos del lugar donde se expidan, asumir el control inmediato de legalidad de los actos o medidas adoptadas en el marco de los estados de excepción por autoridades locales o departamentales, de manera que al tratarse de un acto administrativo de carácter general expedido por el Alcalde Local de Fontibón del Distrito Capital como entidad territorial sometida a la jurisdicción contenciosa administrativa de Cundinamarca, que preside el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, resulta ser competente esta corporación, para realizar el estudio de legalidad de la Resolución 043 del 21 de abril de 2020. Con todo, en el acápite del test de procedencia se analizarán en detalle los criterios que habilitan el control que ejerce el Tribunal.

Cabe señalar por un lado que el Distrito Capital no sólo es una entidad descentralizada territorialmente (artículos 285, 286 CP), sino que goza de un estatuto especial otorgado por la propia Constitución Política, previsto en el Decreto Legislativo 1421 de 1993. Por otro, que *el Acuerdo distrital 740 de 2019*

---

<sup>1</sup>Ley 1437 de 2011, artículo 151. Competencia de los Tribunales 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.*

que desarrolla tal autonomía, establece en los artículos 1 y 2 que: “Las Localidades en las que se organiza el territorio del Distrito Capital, como Sector de la Estructura Administrativa, son divisiones de carácter territorial, cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectiva jurisdicción” y que al Alcalde Local les corresponde, entre otras, asignaciones competenciales, “Administrar las alcaldías locales y los Fondos de Desarrollo Local”.

#### 4.2 Marco jurídico del Control Inmediato de Legalidad

La Constitución Política de 1991 reguló de forma detallada y precisa la figura del “Estado de Sitio”<sup>2</sup> que venía implementándose bajo la Constitución Política de 1886, con el fin de evitar su uso desmedido y controlar política y jurídicamente las decisiones que adoptara el presidente de la República, por cuanto se presentaban restricciones desmedidas y exageradas de los derechos fundamentales de las personas, se implementó de forma abusiva de modo que el parlamento no expedía las leyes sino que lo hacía por decretos legislativos basados en el estado de sitio el ejecutivo e incluso su duración llegó a alcanzar la mayoría del periodo del mandato presidencial.

Por tanto, se estableció una regulación limitativa de manera expresa, del “Estado de Excepción” que se representaba en tres clases: i) guerra exterior (Art. 212); ii) conmoción interna o grave perturbación del orden público (Art. 213); y emergencia económica, social o ecológica (calamidad pública) (Art. 215), y además precisó unos rigurosos presupuestos procesales e instrumentales para someter su declaratoria a la revisión de legalidad correspondiente y al cumplimiento de ciertos requisitos y controles durante su ejecución.

Lo cual indica que los Estados de Excepción se encuentran sometidos a un *régimen de legalidad* determinado y concreto, y comprenden una serie de limitaciones estrictas, pues no se trata de un Estado de hecho sino de un Estado de Derecho que es completamente normado<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Sobre el origen de la noción: AGAMBEN. Giorgio. *Estado de excepción. Homo Sacer II*, 1. Trad: Antonio Gimeno. Pre-Textos. España, 2004, pág. 13 y ss: “Ya hemos visto que el estado de sitio tuvo su origen en Francia durante la Revolución. Después de su institución por medio del decreto de la Asamblea Constituyente de 8 de julio de 1791, adquiere su fisonomía propia de *état de siège fictif o politique* con la ley del Directorio de 27 de agosto de 1797 y, por último, con el decreto napoleónico de 24 de diciembre de 1811. La idea de una suspensión de la constitución (de *l’empire de la constitution*) había sido introducida, como también hemos visto, por la Constitución de 22 de febrero del año VIII (...) La Primera Guerra Mundial coincidió en la mayoría de los países beligerantes con un estado de excepción permanente. El 2 de agosto de 1914, el presidente Poincaré publicó un decreto que ponía en estado de sitio todo el país, convertido en ley por el parlamento dos días después. El estado de sitio permaneció en vigor hasta el 12 de octubre de 1919. Aunque la actividad del parlamento, suspendida durante los primeros seis meses de la guerra, se reanudó en enero de 1915, muchas de las leyes votadas no fueron, en realidad, más que puras y simples delegaciones legislativas al ejecutivo, como la del 10 de febrero de 1918 que otorgaba al gobierno un poder prácticamente absoluto de regular por medio de decretos la producción y el comercio de artículos alimenticios (...) El estado de excepción en que Alemania llegó a encontrarse bajo la presidencia de Hindenburg fue justificado constitucionalmente por Schmitt mediante la idea de que el presidente actuaba como <<guardián de la constitución>> (Schmitt, 1931); pero el fin de la República de Weimar muestra con claridad, al contrario, que una <<democracia protegida>> no es una democracia y que el paradigma de la dictadura constitucional funciona más bien como una fase de transición que conduce fatalmente a la instauración de un régimen totalitario.” Allí plantea igualmente que cuando el estado de excepción tiende a confundirse con la regla, las instituciones y los precarios equilibrios de los sistemas políticos democráticos ven amenazado su funcionamiento hasta el punto de que la propia frontera entre democracia y absolutismo parece borrarse.

<sup>3</sup> Corte Constitucional C- 082 de 2020, M.P. Jaime Córdoba Triviño

Concretamente para la declaratoria del Estado de Excepción por emergencia económica, social o ecológica que ocasione una grave calamidad pública, el artículo 215 constitucional señala:

*“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 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.*

*El Congreso, durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo.*

*El Congreso, si no fuere convocado, se reunirá por derecho propio, en las condiciones y para los efectos previstos en este artículo.*

*El Presidente de la República y los ministros serán responsables cuando declaren el Estado de Emergencia sin haberse presentado alguna de las circunstancias previstas en el inciso primero, y lo serán también por cualquier abuso cometido en el ejercicio de las facultades que la Constitución otorga al Gobierno durante la emergencia.*

*El Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos contemplados en este artículo.*

***PARAGRAFO.** El Gobierno enviará a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición los decretos legislativos que dicte en uso de las facultades a que se refiere este artículo, para que aquella decida sobre su constitucionalidad. Si el Gobierno no cumpliere con el deber de enviarlos, la Corte Constitucional aprehenderá de oficio y en forma inmediata su conocimiento.”*

De este modo, el presidente puede declarar el Estado de Emergencia, ya sea por hechos económicos, sociales o ecológicos, durante el término de treinta (30) días que pueden ser prorrogados, pero que en todo caso no superen los noventa (90) días, y además puede emitir decretos con fuerza de ley destinados a conjurar la crisis presentada e impedir su extensión.

En ese orden de ideas, el presidente además del decreto declarativo del Estado de Emergencia, también puede expedir los decretos con fuerza de ley - decretos legislativos-, y a su vez las autoridades subordinadas a él (ministros de despacho, directores de departamentos administrativos, superintendentes, directores de agencias estatales, órganos autónomos, autoridades territoriales, etc) también podrán expedir la reglamentación o regulación que corresponda o adoptar las medidas que consideren necesarias, en el ámbito de sus sectores administrativos y dentro del marco de la facultad reglamentaria establecida en el artículo 189, numeral 11 constitucional y de las *competencias* reguladoras de cada autoridad, las cuales pueden ser proferidas mediante actos administrativos generales expresados en reglamentos, decretos, resoluciones, ordenanzas, acuerdos, circulares, entre otros<sup>4</sup>, para concretar aún más las medidas provisionales o permanentes que se adoptan y superar las circunstancias que llevaron a la declaratoria del Estado de Excepción.

Ahora, con el fin de salvaguardar aún más las actuaciones desplegadas en el marco de la declaratoria de un *Estado de Excepción* se establecieron algunos controles políticos y jurídicos consistentes en: i) *control político*, efectuado por el Congreso de la República para examinar las razones de conveniencia y oportunidad de la declaratoria del Estado de Excepción; ii) *control constitucional*, efectuado por la Corte Constitucional para que realice el análisis de constitucionalidad respectivo, tanto del decreto declarativo, como de los decretos legislativos que se expiden durante el Estado de Excepción<sup>5</sup>; y iii) *control de legalidad*, establecido mediante la Ley 137 de 1994 “*Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia*”, efectuado por las autoridades judiciales de lo contencioso administrativo del lugar donde se expidan si es departamental o municipal, o por el Consejo de Estado cuando se trate de autoridades del orden nacional, quienes ejercen un control inmediato de legalidad para confrontar el acto administrativo expedido con las normas constitucionales y legales, así como también con los decretos declarativos y legislativos expedidos por el gobierno nacional en el marco del Estado de Excepción.

Para este control de legalidad efectuado por la jurisdicción de lo contencioso administrativo, la Ley 137 de 1994 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*

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Exp. 11001031500020100020000, sentencia del 5 de marzo de 2012, C.P. Alberto Yepes Barreiro

<sup>5</sup> Ver entre otras las sentencias de la Corte Constitucional: C-004 de 1992, C - 300 de 1994, C- 122 de 1997 y C - 802 DE 2002.

*administrativos a la jurisdicción contencioso-administrativa indicada, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a su expedición.”*

En ese mismo sentido se encuentra establecido el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 al prever el control inmediato de legalidad, que dispone:

*“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.*

*Así mismo, que 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.”*

Al respecto el Consejo de Estado ha considerado que el control inmediato de legalidad *“... es el medio jurídico previsto en la Constitución Política para examinar los actos administrativos de carácter general que se expiden al amparo de los estados de excepción, esto es, actos administrativos que desarrollan o reglamentan un decreto legislativo. El examen de legalidad se realiza mediante la confrontación del acto administrativo con 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) y los decretos expedidos por el Gobierno Nacional con ocasión de la declaratoria del estado de excepción”*<sup>6</sup>.

Igualmente, se ha precisado jurisprudencialmente que las características del control inmediato de legalidad comprenden<sup>7</sup>:

- i) Se trata de un *proceso judicial*, tal y como lo señala el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, y en esa medida culmina con la expedición de una sentencia.
- ii) Es *automático e inmediato*, en la medida en que la autoridad pública que emite el acto administrativo en el desarrollo del Estado de Excepción debe remitirlo dentro de las 48 horas siguientes para que se ejerza el control respectivo, por lo que no se requiere si quiera que haya sido divulgado.
- iii) Es *autónomo*, por cuanto se analiza su legalidad aun cuando la Corte Constitucional no se haya pronunciado sobre el decreto declarativo o los decretos legislativos que lo fundamentan.
- iv) Es *integral*, ya que es un juicio de legalidad que examina la competencia, la conexidad del acto con los motivos de la declaratoria del Estado de Excepción y los propios decretos legislativos, la sujeción a las normas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Exp. 11001-03-15-000-2010-00369-00 (CA), C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, providencia del 5 de marzo de 2012.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala Especial de Decisión No. 10, C.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez, Exp. 11001031500020200094400, sentencia del 11 de mayo de 2020.



- v) Es *compatible* con las acciones de nulidad y nulidad por inconstitucionalidad, de modo que puede demandarse también por eso medios, siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las analizadas en la sentencia de control inmediato de legalidad<sup>8</sup>.
- vi) Es *participativo*, pues los ciudadanos pueden intervenir en defensa o no de la legalidad del acto administrativo objeto de control.
- vii) La sentencia hace tránsito a *cosa juzgada relativa* (Art. 189 CPACA), como quiera que tienen efecto frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia, por lo que no es óbice para que se realicen reproches diferentes a los que se edifiquen en el análisis de control inmediato de legalidad.

En ese orden de ideas el Consejo de Estado ha considerado que el medio de control inmediato de legalidad se caracteriza por ser: i) jurisdiccional, ii) automático, iii) inmediato, iv) oficioso, v) autónomo, vi) integral, vii) compatible y coexistente, y viii) hace tránsito a cosa juzgada relativa<sup>9</sup>.

En este punto es relevante recordar, que la H. Corte Constitucional, en la sentencia C- 179 de 1994<sup>10</sup> al efectuar el control previo de constitucionalidad de la ley estatutaria indicó, que el control inmediato de legalidad constituye *una limitación al poder de las autoridades administrativas*, y es una medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales, de ahí que el mismo proceda, inclusive de oficio por el Juez de lo contencioso Administrativo. Al respecto precisó:

*“La debida relación de conexidad que deben guardar las medidas que se dicten durante los estados de excepción con las causas que originaron la declaración del mismo, es un requisito constitucional de ineludible cumplimiento. Por tanto, las normas que se expidan deben estar dirigidas, en forma expresa y directa, a combatir los acontecimientos perturbadores de la paz, el sosiego y la tranquilidad ciudadana, eventos que dieron origen a la legalidad extraordinaria, y con el fin exclusivo de restablecer el orden perturbado. (...)*

*Lo que la norma pretende es que el Gobierno justifique la necesidad de cada una de las medidas que dicte durante los estados de excepción, para contrarrestar o poner fin a la situación de crisis que lo originó, razones que también servirán para analizar la proporcionalidad, finalidad y eficacia de las mismas. La necesidad de las medidas de excepción se puede deducir de dos maneras: ya sea demostrando que las normas que regulan situaciones similares en tiempo de normalidad son insuficientes para conjurar la situación anómala; o que las medidas adoptadas para lograr el restablecimiento del orden perturbado están exclusivamente destinadas a ese fin. Este requisito es de trascendental importancia, pues de allí se deriva la posibilidad de impedir que se cometan abusos o extralimitaciones en la adopción de las medidas que, en todo caso, deben ser las estrictamente indispensables para retornar a la normalidad. (...)*

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sala Plena, Exp. CA - 033, C.P. Alier Hernández Enríquez, sentencia del 7 de febrero de 2000, Exp. 2009- 00549, providencia del 20 de octubre de 2009, C.P. Mauricio Fajardo Gómez y Exp. 2009-732, sentencia del 9 de diciembre de 2009, C.P. Enrique Gil Botero.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sala Plena, Exp. 110010315000202001237-00, C.P. Hernando Sánchez Sánchez, providencia del 24 de abril de 2020.

<sup>10</sup> Corte Constitucional, sentencia C-179 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

*Que las medidas que se adopten durante los estados de excepción deben ser proporcionales a la gravedad de los hechos, es una exigencia que el Constituyente ha establecido en el numeral 2o. del artículo 214 de la Carta. La proporcionalidad hace relación a la justa medida que debe existir entre los distintos instrumentos que se dicten para contrarrestar el orden perturbado y las situaciones o circunstancias de crisis que se pretende conjurar. Lo que equivale a decir que la proporcionalidad "es la razonabilidad que debe mediar entre la medida de excepción y la gravedad de los hechos". Esa proporcionalidad debe ser evaluada por el juez de constitucionalidad, es decir, la Corte Constitucional, al ejercer el control oficioso de los decretos legislativos expedidos en cualesquiera de tales periodos, con el fin de determinar su estricta medida."*

En consecuencia, procederá la Sala a realizar el control inmediato de legalidad del Resolución 043 del 21 de abril de 2020, emitido por el alcalde municipal de Fontibón, considerando los presupuestos formales y materiales para su análisis.

#### **4.3 Planteamiento del problema jurídico principal**

Para la Sala el problema jurídico consiste en determinar si la Resolución 043 del 21 de abril de 2020, *"por la cual se declara la urgencia manifiesta para celebrar la contratación de bienes, servicios y ejecución de obras necesarias para atender la asistencia humanitaria que se ocasiona en la localidad de Fontibón por la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) objeto de declaración de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el país mediante Decreto 417 de 2020 y de calamidad pública en Bogotá Decreto 087 de 2020"*, proferido por el alcalde local de Fontibón, se encuentra ajustada a la legalidad de conformidad con el Estado de Excepción declarado mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 sus decretos legislativos y en ese orden de ideas, si debe ser declarado nulo o ajustado al ordenamiento jurídico.

#### **4.4 Resolución del problema jurídico en el caso concreto: Exposición de razonamientos legales y doctrinarios estrictamente necesarios y análisis crítico de las pruebas obrantes en el plenario.**

A fin de resolver el problema jurídico planteado, la Sala procederá a analizar: i) el texto de la norma a revisarse; ii) los elementos de procedencia del estudio de legalidad (*test de procedencia*), esto es que sea un acto de contenido general expedido en ejercicio de las funciones administrativas del Alcalde Local de Fontibón y en el marco del Estado de Excepción, de superar el test anterior, pasará a su estudio integral, iii) los presupuestos de existencia, validez y eficacia de los actos administrativos (Los elementos para la configuración del acto administrativo: objeto, causa, motivo y finalidad, como los de validez: competencia, expedición regular, conformidad con la Constitución, motivación adecuada, legalidad sustancial y fin legítimo) y materiales de expedición de los actos administrativos con el Estado de Excepción y sus decretos legislativos (conexidad, proporcionalidad y temporalidad).

##### **4.4.1 Texto de la norma objeto de control.**

Como quiera que en su integralidad el texto de la Resolución 043 del 21 de abril de 2020 *sub judice*, dispone:

**RESOLUCIÓN NÚMERO 043 DEL 21 DE ABRIL DE 2020**

**“POR LA CUAL SE DECLARA LA URGENCIA MANIFIESTA PARA CELEBRAR LA CONTRATACIÓN DE BIENES, SERVICIOS Y EJECUCIÓN DE OBRAS NECESARIAS PARA ATENDER LA ASISTENCIA HUMANITARIA QUE SE OCASIONA EN LA LOCALIDAD DE FONTIBON POR LA SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA CAUSADA POR EL CORONAVIRUS (COVID-19)” OBJETO DE DECLARACIÓN DE ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA EN EL PAÍS MEDIANTE DECRETO 417 DE 2020 Y DE CALAMIDAD PÚBLICA EN BOGOTÁ, DECRETO 087 DE 2020**

**EL ALCALDE LOCAL DE FONTIBÓN**

*En ejercicio de sus facultades legales y en especial las que le confiere el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, recogido principalmente en la Ley 80 de 1993, Ley 1150 de 2007 y el Decreto Compilatorio 1082 de 2015; así como las otorgadas por el Decreto 768 de 2019 y Decreto 374 de 2019.*

**CONSIDERANDO**

*Que el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez, u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”*

*Que el artículo 2 de la Constitución Política, establece que son fines esenciales del Estado “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”*

*Que el artículo 49 ibidem determina que: “La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.*

*Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. (...)*

*Así mismo, numeral 2 del artículo 95 de la Constitución Política de Colombia, señala que: Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes. Son deberes de la persona y del ciudadano: “(...) 2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas” (...)*

*Que de igual forma, el artículo 209 de la constitución Política, establece que la función administrativa se desarrolla con base en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.*

*Que el artículo 366 de la Carta Política consagra que: “El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades*

territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.”

Que de acuerdo con los artículos 285 y 322 de la carta magna, modificados por el Acto Legislativo No. 01 de 2000, establece que Bogotá 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.

Que la ley 1751 de 2015, regula el derecho fundamental a la salud y dispone en el artículo 5º, que el Estado es responsable de respetar, proteger, y garantizar el goce efectivo del derecho fundamental a la salud, como uno de los elementos fundamentales del Estado Social de Derecho.

Que en desarrollo de lo anterior, el Decreto Ley 1421 de 1993, en su artículo 60, establece que: La división territorial del Distrito Capital en localidades deberá garantizar: [...] La participación efectiva de la ciudadanía en la dirección, manejo y prestación de los servicios públicos, [...] Que a las localidades se pueda asignar el ejercicio de algunas funciones, la construcción de las obras y la prestación de los servicios cuando con ello se contribuya a la mejor prestación de dichos servicios, se promueva su mejoramiento y progreso económico y social. Que también sirvan de marco para que en ellas se puedan descentralizar territorialmente y desconcentrar la prestación de los servicios y el ejercicio de las funciones a cargo de las autoridades distritales, y el adecuado desarrollo de las actividades económicas y sociales que se cumplan en cada una de ellas.

Que así mismo el artículo 61 supra, establece que “Cada localidad estará sometida, en los términos establecidos por este Decreto y los acuerdos distritales, a la autoridad del Alcalde Mayor, de una junta administradora y del respectivo alcalde local. A las autoridades locales les compete la gestión de los asuntos propios de su territorio y a las distritales, garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito”

Que en desarrollo de lo mencionado, el Acuerdo 02 de 1992 establece en su Artículo 1. “De conformidad con el Artículo 46 de la Ley 1 de 1992 adóptese veinte (20) localidades en el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, con un territorio y nominación de las mismas, de conformidad con la organización zonal señalada en los Acuerdos 26 de 1972, 8 de 1977, 14 de 1983 y 9 de 1986”, y cuyo límites se encuentran determinados mediante Acuerdo Distrital 117 de 2003

Que en el mismo sentido, el Acuerdo 740 de 2019, establece en los artículos 1 y 2 que: “Las Localidades en las que se organiza el territorio del Distrito Capital, como Sector de la Estructura Administrativa, son divisiones de carácter territorial, cuya finalidad es el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población en su respectiva jurisdicción.” “Las competencias otorgadas a los Alcaldes Locales del Distrito Capital tienen como finalidad promover el desarrollo integral de la Ciudad y sus localidades, y facilitar la participación efectiva de la comunidad en la gestión de los asuntos locales.”

Que el artículo 5, del Acuerdo supra, establece como competencia de los alcaldes locales: “Administrar las alcaldías locales y los Fondos de Desarrollo Local”. 13. Que con el fin de reglamentar el citado Acuerdo, el Alcalde Mayor de Bogotá expidió el Decreto 768 de 2019, que en el artículo 2, establece:

*“Para el desarrollo de las competencias y el ejercicio de las funciones de cada Alcaldía Local, la Secretaría Distrital de Gobierno establecerá la estructura administrativa local requerida para la adecuada prestación de sus servicios”*

*Que de conformidad con el Artículo 15 del Acuerdo Distrital 637 de 2016 el cual modifica el artículo 52 del Acuerdo Distrital 257 de 2006, que a su tenor literal nos indica: “El Sector Gobierno tiene la misión de velar por la gobernabilidad distrital y local, por la generación de espacios y procesos sostenibles de participación de los ciudadanos y ciudadanas y las organizaciones sociales, por la relación de la administración distrital con las corporaciones públicas de elección popular en los niveles local, distrital, regional y nacional; vigilar y promover el cumplimiento de los derechos constitucionales, así como de las normas relativas al espacio público que rigen en el Distrito Capital”.*

*Es así que la Secretaría Distrital de Gobierno tiene por objeto “orientar y liderar la formulación y seguimiento de las políticas encaminadas al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática en el ámbito distrital y local, mediante la garantía de los derechos humanos y constitucionales, la convivencia pacífica, el ejercicio de la ciudadanía, la promoción de la paz y la cultura democrática, el uso del espacio público, la promoción de la organización y de la participación ciudadana y la coordinación de las relaciones políticas de la Administración Distrital en sus distintos niveles”.*

*Que de conformidad con lo preceptuado en el Decreto 411 de 2016, dentro de las funciones de la Secretaría Distrital de Gobierno, se encuentran:*

*(...) b) Liderar, orientar y coordinar la formulación, adopción y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos necesarios para el mejoramiento de la gestión pública local y la consolidación de los procesos de la gobernabilidad local.*

*(...) e) Liderar, orientar y coordinar la formulación, adopción y ejecución de políticas, planes programas y proyectos dirigidos a la promoción, desarrollo y organización de las iniciativas y procesos ciudadanos solidarios para la atención de las poblaciones vulnerables desde la perspectiva de la garantía de derechos.*

*f) Coordinar las relaciones políticas de la Administración Distrital con las corporaciones públicas de elección popular y los gobiernos en los niveles local, distrital, regional y nacional.*

*(...) j) Liderar, orientar y vigilar la defensa y protección de los derechos constitucionales de los ciudadanos en todo el territorio distrital.*

*(...) l) Coordinar con las secretarías del distrito y las alcaldías locales la formulación y adopción de políticas, planes, programas y proyectos de acuerdo con sus funciones.”.*

*Que, dentro de la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Gobierno, conforme lo consagrado en el citado Decreto 411 de 2016, se encuentran:*

*“ART. 5º—Alcaldías locales. Corresponde a las alcaldías locales el ejercicio las siguientes (sic) funciones:*

*a) Formular el plan de desarrollo local en el marco de las orientaciones distritales.*

*(...) c) Coordinar la ejecución en el territorio de los planes programas y proyectos de las entidades y organismos distritales que intervienen en la localidad, como complemento al plan de desarrollo local, conforme a los lineamientos y orientaciones distritales.*

*d) Desarrollar los procesos asociados a la formulación, ejecución y seguimiento de los proyectos de inversión con cargo a los recursos de los fondos de desarrollo local, cuando la delegación de la facultad de ejecución del gasto recaiga en el alcalde local.*

*(...) l) Desarrollar los procesos y procedimientos requeridos para apoyar el*

*cumplimiento de las funciones propias o delegadas en los alcaldes locales como autoridad administrativa, política y de policía en lo local.*

*Que respecto al funcionamiento de los Fondos de Desarrollo Local, el Decreto 768 de 2019, establece en el artículo 4º que: “La Alcaldía Local es la responsable de formular, ejecutar y hacer seguimiento a los proyectos de inversión en el marco del Plan de Desarrollo Local con cargo a los recursos del respectivo Fondo de Desarrollo Local, a través de la elaboración y ejecución del presupuesto, la gestión de proyectos de inversión y procesos contractuales, así como la ordenación de gastos y pagos, y la administración de bienes de propiedad del Fondo”*

*Que la jurisprudencia del Consejo de estado ha indicado que, “...De la lectura de las anteriores funciones y de lo prescrito en los artículos 5 y 61 [Decreto Ley 1421 de 1996] que enlista a los Alcaldes Locales como “autoridades”, no puede menos que colegirse que éstos están revestidos de la autoridad política, civil y administrativa de que trata el numeral 2º del artículo 179 de la Carta Política. En efecto, basta comparar los conceptos que sobre las distintas clases de autoridad ha definido el legislador y ha precisado esta Corporación, para inferir que los Alcaldes Locales están revestidos de autoridad política, pues una de sus atribuciones es “cumplir y hacer cumplir la Constitución, la Ley, las demás normas nacionales aplicables, los acuerdos distritales y locales y las decisiones de las Autoridades Distritales”, como lo señala el numeral 1º del citado artículo 86 del Decreto 1421 de 1993. Así mismo, los Alcaldes Locales ejercen autoridad civil, como se colige de las funciones asignadas en el citado artículo 86 en los numerales 6, 7, 9, 10, 11 y 12, en las que claramente se observa que son atribuciones con capacidad de autonomía y facultad sancionatoria. Además, dichos servidores públicos, por virtud de los Decretos Distritales Nos. 533 de 1993 y 176 del 1998, fueron delegados para contratar determinados proyectos a cargo del Fondo de Desarrollo Local; es decir, les fue conferida la facultad de ordenación del gasto. Tienen pues los Alcaldes Locales poder de orden, dirección o imposición sobre los ciudadanos, lo que permite establecer, sin más disquisiciones, que evidentemente ejercen “autoridad civil y administrativa...”. C.E. Sala de lo Contencioso Administrativo. Rad. AC12300, 15/05/01. C.P. Ana Margarita Olaya Forero.*

*Que el Alcalde Mayor mediante Decreto Distrital 374 de 2019 delegó en los alcaldes locales la facultad para contratar, ordenar los gastos y pagos con cargo al presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local.*

*Que frente a la celebración de contratos, el Decreto Distrital 768 de 2019, artículo 12, señaló que debían ajustarse a las normas que rigen la contratación estatal.*

*Que la Urgencia Manifiesta se encuentra definida en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, en los siguientes términos: “Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos. La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado. PARÁGRAFO. 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.”*

*Que de conformidad con lo consagrado en el literal a) del numeral 4º del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, una de las causales de procedencia de la contratación directa es la urgencia manifiesta.*

*Que el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015 estableció que: “Si la causal de contratación directa es la urgencia manifiesta, el acto administrativo*

que la declare hará las veces del acto administrativo de justificación, y en este caso la Entidad Estatal no está obligada a elaborar estudios y documentos previos.”

Que en sentencia proferida el día siete (07) de febrero de dos mil once (2011) el Consejo de Estado Sección Tercera Subsección C con Consejero ponente Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Radicación: 11001-03-26-000-2007-00055-00 (34425) considero lo siguiente:

“La Ley 80 de 1993, artículos 41 a 43 incorporó la figura de la urgencia manifiesta como una modalidad de contratación directa. Se trata entonces de un mecanismo excepcional, diseñado con el único propósito de otorgarle instrumentos efectivos a las entidades estatales para celebrar los contratos necesarios, con el fin de enfrentar situaciones de crisis, cuando dichos contratos, en razón de circunstancias de conflicto o crisis, es del todo imposible celebrarlos a través de la licitación pública o la contratación directa. Es decir, cuando la Administración no cuenta con el plazo indispensable para adelantar un procedimiento ordinario de escogencia de contratistas. En otras palabras, si analizada la situación de crisis se observa que la Administración puede enfrentarla desarrollando un proceso licitatorio o sencillamente acudiendo a las reglas de la contratación directa, se hace imposible, en consecuencia, una declaratoria de urgencia manifiesta. (...) En este orden de ideas, “la urgencia manifiesta procede en aquellos eventos en los cuales puede suscitarse la necesidad de remediar o evitar males presentes o futuros pero inminentes, provocados bien sea en virtud de los estados de excepción, o por la paralización de los servicios públicos, o provenientes de situaciones de calamidad o hechos constitutivos de fuerza mayor o desastres, o cualquier otra circunstancia similar que tampoco dé espera en su solución, de tal manera que resulte inconveniente el trámite del proceso licitatorio de selección de contratistas reglado en el estatuto contractual, por cuanto implica el agotamiento de una serie de etapas que se toman su tiempo y hacen más o menos largo el lapso para adjudicar el respectivo contrato, circunstancia que, frente a una situación de urgencia obviamente resulta entorpecedora, porque la solución en estas condiciones, puede llegar tardíamente, cuando ya se haya producido o agravado el daño”. Por otra parte, para la Sala resulta claro que uno de los elementos esenciales de la urgencia manifiesta lo constituye la obligación de verificar que el objeto del contrato necesita su permanencia, es decir, que se requiere garantizar por parte de la Administración la continuidad de un servicio que exige suministro de bienes, ejecución de obras o la propia prestación de servicios. (...) Para la Sala se debe concluir lo siguiente. Las situaciones que motivaron la declaración de urgencia manifiesta pueden considerarse como una calamidad pública, ya que se originaron en hechos naturales y humanos que derivaron en situaciones graves para la comunidad y para el servicio público, que amenazaba con paralizarse. Por otra parte, la continuidad del servicio público de transporte fluvial por el río Magdalena dependía de la continuación de las obras de dragado y, para ello, resultaba indispensable, tal y como consta en el expediente, acudir a la urgencia manifiesta, ya que las licitaciones públicas se tornaban en mecanismo lentos y tardíos frente a la situación crítica de la navegabilidad del río.”

“Para esta Sala, es importante señalar que la urgencia manifiesta, aunque implique la posibilidad legal para celebrar contratos de forma directa e inmediata, bajo ninguna

*circunstancia puede convertirse en una regla general o en un instrumento discrecional en manos de las autoridades públicas, todo lo contrario, su aplicación es de derecho estricto y procede previa configuración real y efectiva de las precisas causales que el legislador establece en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993. En conclusión, la contratación por la vía de urgencia no puede ser una contratación abusiva, contraria a los principios de la contratación estatal, es decir, se debe garantizar la transparencia, la selección objetiva, la debida ejecución del contrato y el cumplimiento de las finalidades del mismo, esto es, prestar un buen servicio público a los administrados.”*

*Que de acuerdo con la Circular Conjunta No. 14 de 1 de junio de 2011, expedida por 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, se tienen como recomendaciones para la contratación por urgencia manifiesta:*

*-Verificar que los hechos y circunstancias que se pretenden atender o resolver con la declaratoria de urgencia manifiesta, se adecuen a una de las causales señaladas para el efecto en la Ley 80 de 1993 artículo 42.*

*Confrontar los hechos, el procedimiento de contratación que se emplearía ordinariamente para resolverlos o atenderlos y los tiempos de gestión que implicaría adelantar el procedimiento de contratación correspondiente, frente a la inmediatez que exige la satisfacción del interés general. - Declarar la urgencia manifiesta, elaborando el acto administrativo correspondiente.*

*Que por medio del Decreto 081 del 11 de marzo de 2020, la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., adoptó medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19).*

*Que en virtud de 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 COVID2019 y se adoptaron medias para la contención y mitigación del virus.*

*Que la Alcaldesa de Bogotá, Claudia López, señaló el 16 de marzo de 2020, que la ciudad tomaría las medidas necesarias para contener la propagación de virus. En esa línea señaló que en la capital se declarará la calamidad pública para hacer frente a la situación. Que la medida se requiere para traslado de recursos a las Secretarías.*

*Que por medio del Decreto 087 del 16 de marzo de 2020, la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., declaró la Calamidad Pública en Bogotá D.C.*

*Que en virtud del artículo 215 de la Constitución Nacional, el Presidente de la República expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, por medio del cual se declaró por el Gobierno Nacional el Estado de Emergencia Económica, Social, y Ecológica en todo el territorio nacional, con el fin de tomar las medidas pertinentes a efectos de contener el virus del COVID 19. Lo anterior por considerar la pandemia COVID -19 como un hecho que perturba o amenaza perturbar en forma grave e inminente el orden económico y social del país, y que se puede constituir en una grave calamidad pública.*

*Que los artículos 212 y 213 de la Constitución Política establecen que cuando se perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública, podrá declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, por períodos hasta de treinta (30) días en cada caso, que sumados no podrán exceder de noventa (90) días en el año calendario”*



*Que con el Decreto 090 de fecha 19 de marzo de 2020 y 091 del 22 de marzo de 2020, se adoptaron medidas transitorias para garantizar el Orden Público en el Distrito Capital.*

*Que mediante Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020, se adoptaron medidas de urgencia en materia de contratación estatal, estipulando:*

*(...)*

**Artículo 7. Contratación de urgencia.** *Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente. Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios. (...)*

*Que mediante Decreto 457 del 22 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional, impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria, estableciendo en todo el territorio nacional el asilamiento preventivo obligatorio, desde el 25 de marzo hasta el 13 de abril de 2020.*

*Que con el Decreto 092 del 24 de marzo de 2020, la Alcaldía Mayor de Bogotá imparte las órdenes e instrucciones necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento obligatorio ordenada mediante el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020*

*Que mediante el Decreto 093 de fecha 25 de marzo de 2020, la Administración Distrital de Bogotá D.C., adoptó medidas adicionales y complementarias con ocasión de la declaratoria de calamidad pública efectuada mediante Decreto Distrital 087 de 2020. y creó el Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa para la contingencia social de población pobre y vulnerable residente en la ciudad de Bogotá D.C., el cual está compuesto de tres canales: 1) Transferencia Monetarias, 2) Bonos canjeables por bienes y servicios, y 3) Subsidios en especie.*

*Que se expidió el Decreto 106 del 08 de abril de 2020 “Por el cual se imparten órdenes e instrucciones para dar continuidad a la ejecución de la medida de aislamiento obligatorio en Bogotá D.C.” hasta las cero horas del 27 de abril de 2020.*

*Que mediante Decreto 113 de 15 de abril de 2020, la Administración Distrital de Bogotá D.C., se adoptaron medidas excepcionales y transitorias en el manejo presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local con el fin de ejecutar los recursos a través del Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa y del Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y Reactivación Económica de Bogotá D.C.*

*Que es una realidad social que en el Distrito Capital ha venido en aumento la propagación del virus Covid19; es necesario por ello, contar con mecanismos y apoyo logístico de respuesta rápida, que permita el manejo adecuado de las emergencias humanitarias que se presenten en el marco de dichas acciones, ya que en ocasiones debido a la densidad de la población que recurre a éstas acciones, se generan condiciones que dificultan la atención integral y diferenciada que se requiere y que en cumplimiento del marco normativo expuesto debe ser asumido por la entidad territorial.*

*Que consecuencia de los hechos descritos, es claro que nos encontramos ante la*

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

*Que, en el Parágrafo 1 del artículo 1 de la Ley 1523 de 2012 “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”, se prevé que la gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo.*

*Que el numeral 2 del artículo 3° ibídem dispone que entre los principios generales que orientan la gestión de riesgo se encuentra el principio de protección, en virtud del cual “Los residentes en Colombia deben ser protegidos por las autoridades en su vida e integridad física y mental, en sus bienes y en sus derechos colectivos a la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas y a gozar de un ambiente sano, frente a posibles desastres o fenómenos peligrosos que amenacen o infieran daño a los valores enunciados.”*

*Que, en igual sentido, la citada disposición consagra en el numeral 3 el principio de solidaridad social, el cual implica que: “Todas las personas naturales y jurídicas, sean estas últimas de derecho público o privado, apoyarán con acciones humanitarias a las situaciones de desastre y peligro para la vida y la salud de las personas.”*

*Que, el artículo 12 ibídem, consagra que: “Los Gobernadores y alcaldes. Son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.”*

*Que el artículo 14 ibídem, dispone “Los Alcaldes en el Sistema Nacional. Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y en el municipio. El alcalde como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción”.*

*Que, conforme lo establece en el inciso 1 del Artículo 28 del Decreto Distrital 172 de 2014 “Por el cual se reglamenta el Acuerdo 546 de 2013, se organizan las instancias de coordinación y orientación del Sistema Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático SDGR-CC y se definen lineamientos para su funcionamiento”, el Sistema Distrital de Alertas es el conjunto de instrumentos, mecanismos, procedimientos y protocolos para proceder con anticipación a la materialización de un riesgo, a fin de intervenirlo y/o activar los preparativos y protocolos establecidos en la Estrategia Distrital de Respuesta.*

*Que los coronavirus son una extensa familia de virus que pueden causar enfermedades tanto en animales como en humanos. En los humanos, se sabe que varios coronavirus causan infecciones respiratorias que pueden ir desde el resfriado común hasta enfermedades más graves como el síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS) y el síndrome respiratorio agudo severo (SRAS). El coronavirus que se ha descubierto más recientemente causa la enfermedad por coronavirus COVID-19.*

*Que la COVID-19 es la enfermedad infecciosa causada por el coronavirus que se ha descubierto más recientemente. Tanto el nuevo virus como la enfermedad eran desconocidos antes de que estallara el brote en Wuhan (China) en*

diciembre de 2019.

*Que los síntomas más comunes de la COVID-19 son fiebre, cansancio y tos seca. Algunos pacientes pueden presentar dolores, congestión nasal, rinorrea, dolor de garganta o diarrea. Estos síntomas suelen ser leves y aparecen de forma gradual. Algunas personas se infectan pero no desarrollan ningún síntoma y no se encuentran mal. La mayoría de las personas (alrededor del 80%) se recupera de la enfermedad sin necesidad de realizar ningún tratamiento especial. Alrededor de 1 de cada 6 personas que contraen la COVID-19 desarrolla una enfermedad grave y tiene dificultad para respirar. Las personas mayores y las que padecen afecciones médicas subyacentes, como hipertensión arterial, problemas cardiacos o diabetes, tienen más probabilidades de desarrollar una enfermedad grave. En torno al 2% de las personas que han contraído la enfermedad han muerto. Las personas que tengan fiebre, tos y dificultad para respirar deben buscar atención médica.*

*Que una persona puede contraer la COVID-19 por contacto con otra que esté infectada por el virus. La enfermedad puede propagarse de persona a persona a través de las gotículas procedentes de la nariz o la boca que salen despedidas cuando una persona infectada tose o exhala. Estas gotículas caen sobre los objetos y superficies que rodean a la persona, de modo que otras personas pueden contraer la COVID-19 si tocan estos objetos o superficies y luego se tocan los ojos, la nariz o la boca. También pueden contagiarse si inhalan las gotículas que haya esparcido una persona con COVID-19 al toser o exhalar. Por eso es importante mantenerse a más de 1 metro (3 pies) de distancia de una persona que se encuentre enferma.*

*Que las personas mayores y las que padecen afecciones médicas preexistentes (como hipertensión arterial, enfermedades cardiacas o diabetes) desarrollan casos graves de la enfermedad con más frecuencia que otras.*

*Que una pandemia está definida como la afectación de una enfermedad infecciosa de los humanos a lo largo de un área geográficamente extensa.*

*Que la pandemia de enfermedad coronavirus iniciada en 2019 (COVID-19), causada por el virus coronavirus 2 del síndrome respiratorio agudo grave (SARS-CoV-2) se identificó por primera vez el 1 de diciembre de 2019 en la ciudad de Wuhan, capital de la provincia de Hubei, en la China Central.*

*Que la Organización Mundial de la Salud reconoció esta enfermedad como una pandemia global el día 11 de marzo de 2020.*

*Que al día 09 de abril de 2020, se han informado de más de 1.53 millones de casos de COVID-19 en más de doscientos países y territorios, lo que ha dado como resultado más de 89 000 muertes y más de 340.000 casos de recuperación.*

*Que en Colombia a la fecha 21 de abril de 2020 según el Instituto Nacional de Salud se han reportado en su página Web 3977 personas contagiadas, 804 personas recuperadas y 189 muertes. En Bogotá de han reportado 1682 casos confirmados con 73 muertes. Por esta alta tasa de afectación en la Capital y teniendo en cuenta la virulencia de esta pandemia se requiere salvaguardar el territorio capitalino y la localidad novena de Fontibón.*

*Que el 7 de enero de 2020, la organización Mundial de la Salud, declaró al coronavirus (COVID - 19) como un brote de emergencia de salud pública de importancia internacional.*

*Que el 9 de enero de 2020, la organización Mundial de la Salud recomendó con relación al coronavirus (COVID- 19) que los países debían adoptar sus correspondientes medidas e invocó la adopción prematura de medidas con un objetivo común a todos los países de detener la transmisión y prevenir la propagación del virus.*

*Que la Organización Mundial de la Salud (OMS) en alocución de apertura del Director General en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020 declaró que la infección causada por el nuevo Coronavirus SARS-Cov-2 (COVID-19) puede considerarse una pandemia y animó a todos los países a tomar las medidas apropiadas para prepararse para ello.*

*Que el artículo 18 del Acuerdo Distrital 546 de 2013 establece que “Los efectos de la declaratoria podrán extenderse durante el tiempo que sea necesario teniendo en cuenta las características de la situación que la ha provocado, y podrá modificarse o adicionarse, conforme al mismo procedimiento, en cuanto a su contenido, alcance y efectos mientras no haya terminado o no se haya declarado que la situación ha sido superada y se ha vuelto a la normalidad.”*

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

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

*Que es una realidad social que en el Distrito Capital ha venido en aumento la propagación del virus Covid19; es necesario por ello, contar con mecanismos y apoyo logístico de respuesta rápida, que permita el manejo adecuado de las emergencias humanitarias que se presenten en el marco de dichas acciones, ya que en ocasiones debido a la densidad de la población que recurre a éstas acciones, se generan condiciones que dificultan la atención integral y diferenciada que se requiere y que en cumplimiento del marco normativo expuesto debe ser asumido por la entidad territorial.*

*Que a pesar de que por su naturaleza las situaciones de emergencia humanitaria son difíciles de prever, es necesario preparar un plan de contingencia que contenga los procedimientos para la pronta respuesta en caso de presentarse y, que la misma sea adecuada, oportuna, eficaz y eficiente.*

*Que para la protección de los más vulnerables es deber inaplazable y urgente del Estado tomar las medidas que sean necesarias para prevenir, mitigar y conjurar los efectos de la pandemia generada por el Covid-19, motivo por el cual el Fondo de Desarrollo Local requiere contratar bienes, servicios y ejecutar obras que dentro del marco de sus competencias y con la inmediatez que las circunstancias lo ameritan y exigen, sean necesarias en la Localidad para enfrentar los efectos devastadores de la pandemia, especialmente dirigidas a solventar con calidad y oportunidad las necesidades de la población vulnerable.*

*Que en consideración de la emergencia sanitaria en que se encuentra el país, el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, la calamidad pública declarada en Bogotá D.C., el Fondo de Desarrollo Local no cuenta con el plazo indispensable para adelantar el procedimiento ordinario de escogencia de contratistas de acuerdo con las modalidades de selección previstas en el Estatuto General de la Contratación Pública, Ley 1150 de 2007, Ley 1474 de 2011 y decretos reglamentarios sobre la materia, ya que tales modalidades demandan mayor tiempo y extienden el procedimiento para la suscripción de los contratos necesarios, lo cual generaría 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.*

*Que en caso de acudir a las modalidades de selección y contratarse los bienes, servicios u obras a través de los procedimientos de selección objetiva se*

postergarían los tiempos de respuesta que requieren de inmediatez y prontitud para conjurar los efectos negativos que sobre la población de la Localidad trae consigo la pandemia, conduciendo entonces a una respuesta inoportuna y tardía por parte de las autoridades públicas que tienen la responsabilidad de actuar de manera ágil y de forma inmediata en favor de quienes están en situación de vulnerabilidad o debilidad.

Que sin lugar a duda alguna, la situación de amenaza cierta, notoria, evidente e innegable configura la causal de Urgencia Manifiesta, de conformidad con la ley y los pronunciamientos jurisprudenciales antes consignados.

Que teniendo en cuenta lo anterior, con la llegada del COVID 19 al país y en especial a su rápida expansión en Bogotá D.C., se hace necesario declarar la urgencia manifiesta, con el fin de contar de manera expedita con los bienes y servicios necesarios para atender las situaciones de emergencia humanitaria, proteger la vida y la salud de las personas y evitar la propagación del virus.

Que la declaratoria de urgencia manifiesta que se realiza a través del presente acto administrativo es un mecanismo excepcional con el único propósito de entregarle al FDLF los instrumentos efectivos para poder celebrar los contratos para la adquisición de bienes y servicios necesarios con el fin de prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia del virus COVID 19 y así garantizar la prestación efectiva del servicio público.

Que de acuerdo con el artículo 41 de la Ley 80 de 1993, “En caso de situaciones de urgencia manifiesta a que se refiere el artículo 42 de esta Ley que no permitan la suscripción de contrato escrito, se prescindirá de éste y aún del acuerdo acerca de la remuneración, no obstante, deberá dejarse constancia escrita de la autorización impartida por la entidad estatal contratante. A falta de acuerdo previo sobre la remuneración de que trata el inciso anterior, la contraprestación económica se acordará con posterioridad al inicio de la ejecución de lo contratado. Si no se lograre el acuerdo, la contraprestación será determinada por el justiprecio objetivo de la entidad u organismo respectivo que tenga el carácter de cuerpo consultivo del Gobierno y, a falta de éste por un perito designado por las partes.” (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Que de igual forma la ley supra, en su artículo 42, establece 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”

Que la Corte Constitucional, Sentencia C-772 de 1998, ya citada, establece que; “Así se infiere de los incisos 4 y 5 del artículo 41 de la Ley 80 de 1993, que expresan lo siguiente:

**“En caso de situaciones de urgencia manifiesta a que se refiere el artículo 42 de esta ley que no permitan la suscripción de contrato escrito, se prescindirá de éste y aún del acuerdo acerca de la remuneración, no obstante, deberá dejarse constancia escrita de la autorización impartida por la entidad estatal contratante”**

**A falta de acuerdo previo sobre la remuneración de que trata el inciso anterior, la contraprestación económica se acordará con posterioridad al inicio de la ejecución de lo contratado. Si no se lograre el acuerdo, la contraprestación será determinada por el justiprecio objetivo de la entidad u organismo respectivo que tenga el carácter de cuerpo consultivo del Gobierno y, a falta de éste, por un perito designado por las partes. (negrilla fuera de texto)”**

Que por último, de conformidad con el artículo 43 ibidem, “Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos,

se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración.”

Que en mérito de lo expuesto, el Alcalde Local de Fontibón:

**RESUELVE:**

**ARTÍCULO PRIMERO:** *DECLARAR la URGENCIA MANIFIESTA en la Localidad de Fontibón para atender la situación de inminente riesgo según los hechos relatados en la parte motiva del presente acto administrativo, ocasionados por la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) objeto de Declaración de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el País y de Calamidad Pública en Bogotá D.C, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 del Estatuto de Contratación Pública y el artículo 7 del Decreto 440 de 2020 de esta forma contar con la atención de emergencias humanitarias con el fin de proteger el derecho a la vida de los habitantes de la Localidad.*

**ARTÍCULO SEGUNDO:** *Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demandan las actuaciones inmediatas por parte del Fondo de Desarrollo Local de Fontibón, se dispone a CELEBRAR DIRECTAMENTE TODOS LOS CONTRATOS NECESARIOS, obras, bienes y servicios, para atender y superar situaciones directamente relacionados con la respuesta, manejo y control de la pandemia COVID-19, con cargo a los recursos del Fondo de Desarrollo Local de Fontibón.*

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

**ARTÍCULO TERCERO:** *Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se dispone de ser necesario hacer los trámites correspondientes a los ajustes de proyectos de inversión o traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto.*

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

**ARTÍCULO QUINTO:** *La presente Resolución rige a partir de la fecha de su expedición.*

Dada en Bogotá, a los veintiún (21) días del mes abril de 2020.

**PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

**CARLOS LEONARDO LOZADA  
ALCALDE LOCAL DE  
FONTIBÓN**

#### 4.4.2 Estudio de Procedencia<sup>11</sup> (*test de procedencia*)

Al verificar el contenido de la Resolución 43 del 21 de abril de 2020, se observa que tiene como objeto declarar la urgencia manifiesta en la Localidad de Fontibón para atender el inminente de riesgo causada por el Coronavirus (COVID 19) y disponer la celebración directa de todos contratos necesarios para la respuesta manejo y control dicha situación con cargo a los recursos del Fondo de Desarrollo Local de Fontibón y desarrollar los trámites correspondientes para realizar ajustes a los proyectos de inversión o traslados presupuestales. Por tanto se trata de una decisión administrativa proferida por una autoridad territorial como lo dispone el artículo 151 de la Ley 1437 de 2011 en su numeral 14:

*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.*

Revisadas las órdenes transcritas *ut supra*, se evidencia que las medidas adoptadas relacionadas con la declaración de la urgencia manifiesta y el procedimiento de contratación directa son de **carácter general** pues tendrán efectos jurídicos en la localidad de Fontibón por lo que en efecto, el acto administrativo es de *carácter general* en tanto contiene (*requisito 1*) disposiciones para la colectividad dentro del ámbito precisado, con efectos *erga omnes*.

Ahora bien, en aras de determinar si el Decreto objeto de estudio fue o no expedido **en ejercicio de la función administrativa** (*requisito 2*) tenemos, que se trata sin lugar a dudas, de la tarea de materializar los principios establecidos en los artículos 1, 2 y 209 de la Constitución en tanto se trata de cumplir los cometidos estatales<sup>12</sup> y prestar los servicios, en este caso desde el propio ámbito local, administrando la *res pública*, disponiendo la contratación de bienes y servicios necesarios para esos fines.

En cuanto tenga como fin *desarrollar los Decretos Legislativos* expedidos por el Gobierno Nacional durante un Estado de Excepción (*requisito 3*), se procederá a revisar tanto las disposiciones normativas en las que éste se fundamenta como el conjunto de razones y fines esgrimidos (motivación), evidenciando las siguientes: i) artículos 2, 49, 95, 209, 285, 322 de la Constitución Política ii) artículos 60 y 61 de la Decreto Ley 1421 de 1993; iii) artículos 1, 3, 12 y 14 de la Ley 1523 de 2012; iv) Acuerdo 740 de 2019; v) Decreto 768 de 2019; vi) Decreto Distrital 374 de

---

<sup>11</sup> Vid. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sala 22 Especial de Decisión, providencias entre muchas otras, las de 1° de abril de 2020, expediente 11001031500020200097000 y de 27 de mayo de 2020, expediente 1100103150002020-199600 CP Luis Alberto Álvarez Parra: “Para resolver si hay lugar o no a avocar el conocimiento del acto remitido a esta corporación, es menester verificar si se cumplen los requisitos de procedibilidad que devienen de lo prescrito en el artículo 136 *ejusdem* a saber: i) que sea dictado en ejercicio de la función administrativa; (ii) que su contenido sea de carácter general; (iii) que el mismo emane de una autoridad nacional y (iii) sea proferido en desarrollo de un decreto legislativo, dictado bajo la vigencia de cualquiera de los estados de excepción de que trata el Capítulo VI del Título VII de la Constitución Política.

<sup>12</sup> Consejo de Estado. Sala Plena. Sentencia del 14 de mayo de 1985. Expediente 10 “*corresponde en principio a actividades encomendadas al ejecutivo y dirigidas a la aplicación de la Constitución, de la ley, y de los ordenamientos inferiores*”

2019: vii) Decreto 385 del 12 de marzo de 2020, viii) Decreto 081 del 11 de marzo de 2020; x) Decreto 087 del 16 de marzo de 2020; ix) Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 “*por medio del cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”; xi) Decretos 090 y 091 del 19 de marzo de 2020; xii) **Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020**; xiii) Decreto 457 del 22 de marzo de 2020; xiv) Decreto 092 del 24 de marzo de 2020; xv) Decreto 092 del 24 de marzo de 2020; xvi) artículos 41, 42 y 43 de la Ley 80 de 1993 y xvii) Leyes 1150 de 2007 y 1474 de 2011.

En ese orden de ideas, resulta entonces procedente efectuar el control inmediato de legalidad de la Resolución No. 043 del 21 de abril de 2020 expedido por el Alcalde Local de Fontibón ya que, en efecto, se trata de un acto administrativo de carácter general, expedido en ejercicio de las funciones delegadas a este por la Alcaldía Mayor de Bogotá (en su calidad de directora de la acción administrativa del Distrito y su representante judicial y extrajudicial del Distrito) relacionadas con la coordinación administrativa del Distrito en la Localidad, específicamente, en lo concerniente a la contratación y el ordenamiento del gasto con cargo al Fondo de Desarrollo Local y además se efectúa en el marco del Estado de Excepción (Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020 por el cual se declaró un estado de excepción) y tiene el propósito de **desarrollar el decreto legislativo 440 de 2020 expedido en ese marco** (Requisito 3) por cuanto declara la urgencia manifiesta con ocasión de la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19

Reafirmada la procedencia, la Sala resolverá el **problema jurídico** consistente en determinar si el acto administrativo contenido en la Resolución 043 de 2020 cumple o no con los requisitos de existencia, validez y eficacia de los actos administrativos y materiales con el Estado de Excepción (conexidad, temporalidad y proporcionalidad).

**4.2.3 Control de requisitos para la existencia, validez y eficacia de la Resolución 043 de 2020:** i) Los elementos para la configuración o existencia del acto administrativo: órgano, objeto, decisión unilateral, causa o motivo, forma y finalidad; ii) Los elementos de validez: conformidad con la Constitución, competencia, expedición regular, motivación adecuada, legalidad sustancial y fin legítimo.; y iii) los presupuestos de eficacia: publicación, notificación o comunicación del acto.

La Resolución No. 043 del 21 de abril de 2020 “*por la cual se declara la urgencia manifiesta para celebrar la contratación de bienes, servicios y ejecución de obras necesarias para atender la asistencia humanitaria que se ocasiona en la localidad de Fontibón por la situación epidemiológica causada por el coronavirus (covid-19)*” objeto de declaración de estado de emergencia económica, social y ecológica en el país mediante decreto 417 de 2020 y de Calamidad Pública en Bogotá, decreto 087 de 2020” de un lado contiene todos los elementos esenciales para la configuración de un acto administrativo, para que la declaración unilateral de la administración nazca a la vida jurídica y produzca efectos:

- Respecto del **órgano** o autoridad que lo expide, no hay duda de que se trata del delegado por el distrito para la facilitación acción administrativa en la localidad de Fontibón, pues la firma de quien lo suscribe, es decir, Carlos Leonardo Lozada, como alcalde local de dicho territorio.



- En cuanto a la **forma** se observa que posee los elementos suficientes que permiten su identificación, como el número y la fecha, denominación (Resolución), la exteriorización de la voluntad de la administración por escrito, una estructura tripartita: encabezado, parte motiva y parte resolutive.
- Tiene como **objeto** o contenido declarar la urgencia manifiesta para celebrar la contratación directa de bienes, servicios y ejecución de obras necesarias para atender la asistencia humanitaria que se ocasiona en la localidad de Fontibón por la situación epidemiológica causada por el coronavirus (COVID-19), así como disponer se realicen los traslados presupuestales internos necesarios y de ser necesario ajustes de proyectos de inversión.
- **Decisión unilateral** del Alcalde Local de Fontibón en ejercicio de sus facultades toma la determinación de declarar la urgencia manifiesta y los trámites relacionados con los ajustes de los proyectos de inversión o traslados presupuestales.
- Expone las razones (**motivación**) de hecho y de derecho para justificar esa decisión, apelando a la situación de pandemia por COVID-19 y sus efectos negativos, el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (EEES) y la necesidad de decretar la urgencia manifiesta como mecanismo extraordinario contenido en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 para contratar de manera directa de bienes, servicios y ejecución de obras necesarias para atender la asistencia humanitaria que se ocasiona en la localidad de Fontibón por la situación epidemiológica.
- Señala que la **finalidad** del acto administrativo es facilitar y agilizar la contratación de los bienes y servicios destinados a atender la situación epidemiológica originada por la propagación Covid 19 en la Localidad de Fontibón.
- Finalmente cabe señalar en cuanto al requisito de eficacia, el decreto por ser de carácter general, fue publicado en la página web del ente territorial <http://www.gobiernobogota.gov.co/marco-legal-lineamientos/alcaldia-local-fontibon>. Y aunque se haya señalado que tiene eficacia desde su vigencia y no su publicación como lo dispone el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011, la Sala aplicando el criterio de interpretación conforme según el cual, si la disposición enjuiciada permite una comprensión acorde con el ordenamiento para salvaguardar el principio *favor acti*, mantendrá la disposición bajo el entendido que su eficacia se realiza únicamente a partir de su publicación como en efecto aconteció en la página web<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> En providencia del 30 de junio de 2020, la Sala Plena del Tribunal, consideró: “La *técnica de modulación de los fallos* permite al juez contencioso garantizar la supremacía de las normativas superiores sobre el acto administrativo objeto del control, al no retirar del ordenamiento una disposición administrativa que admite una lectura conforme a las normas superiores, pero simultáneamente respetando la supremacía de los preceptos constitucionales, legales o reglamentarias, sin que en modo alguno se extralimiten los poderes del juez administrativo<sup>13</sup>.”

*En este entendido, el Consejo de Estado, en sede de control inmediato de legalidad ha determinado que la modulación de sus fallos halla fundamento al encontrarse ante una disposición normativa que no admite una declaración de validez pura y simple. Esto es, que llanamente no se le puede considerar absolutamente nula o válida, por lo cual es menester del juez administrativo apoyarse en los principios del efecto útil de las normas y el de conservación del derecho, en virtud de los cuales se hace énfasis en la idea de que en la producción normativa se invierte un esfuerzo administrativo, jurídico y político que vale la pena conservar,*

En ese orden de ideas, queda acreditado que el acto en mención cumplió con todos los elementos para su existencia y eficacia.

Ahora bien, para determinar si la Resolución 43 de 2020, satisface los requisitos de validez de todo acto administrativo, la Sala analizará: i) procedimiento para declarar la urgencia manifiesta y ii) la competencia de los alcaldes locales para declarar la urgencia manifiesta y hacer traslados presupuestales.

En primera medida, es necesario señalar que en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 se establece como causal de contratación directa, la declaratoria de urgencia manifiesta, decisión que debe adoptarse a través de un acto administrativo motivado proferido por el titular de la competencia para contratar de la entidad, cuando para la continuidad del servicio se requiera el suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro o se presenten situaciones de fuerza mayor, desastres, calamidades o hechos relacionados con los estados de excepción u otras circunstancias.

En efecto, la Ley 80 de 1993, artículos 42 y 43, prevé la figura de la urgencia manifiesta en los siguientes términos:

*ARTÍCULO 42. DE LA URGENCIA MANIFIESTA. Existe urgencia manifiesta cuando la continuidad del servicio exige el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro; cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección (...).*

*La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.*

---

*que se deben y pueden modular las sentencias de validez, cuando se encuentre algún sentido a la norma controlada que se ajuste al derecho vigente.*

*A través de este mecanismo de modulación se cumple con eliminar del ordenamiento jurídico las interpretaciones y aplicaciones que vulneren el derecho, excluyendo de esta manera la ilegalidad a fin de mantener incólume el ordenamiento jurídico y en segundo lugar se logra conservar de manera exclusiva la aplicación o la interpretación que se encuentra ajustada al ordenamiento jurídico.*

*Frente a esta tesis, la Sala Plena del Consejo de Estado en sentencia del 16 de junio de 2009, a través de la cual realizó el control inmediato de legalidad al Decreto 837 de 2009, ratificó que el juez contencioso administrativo se conserva en el ámbito de la legalidad que debe observar al ejercer sus funciones pues lo que le ordena la Constitución y la ley es que controle la legalidad de los actos administrativos que examina, lo cual realiza con más perfección cuando modula las sentencias, toda vez que no siempre las situaciones que se presentan a sus ojos son blancas o negras, esto es, válidas o nulas –y menos en la compleja realidad jurídica que se vive–, y con esta técnica obtiene mayor provecho para ejercer el control de la administración pública moderna<sup>13</sup> En este fallo, el Consejo de Estado declaró la norma objeto de control condicionalmente válido, decantando la interpretación de un precepto normativo contenido en el acto administrativo controlado.*

*En síntesis, en virtud de la conservación del derecho y el efecto útil de las normas jurídicas, al juez contencioso administrativo, le asiste la facultad de modular sus fallos cuando, en el ejercicio de control objetivo de legalidad de los actos administrativos, se enfrente a una situación en la cual no sea posible declarar nula o válida una disposición de manera pura y simple. En ese caso podrá condicionar las interpretaciones que emanen de la norma objeto de control, para determinar en qué sentido ésta coexiste armónicamente con las normas que le sirven de marco normativo. Así, el juez administrativo debe emplear las herramientas de la modulación a fin de preservar en el término de las posibilidades, los efectos jurídicos provenientes de la norma controlada”.*

*PARÁGRAFO. Con el fin de atender las necesidades y los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente.*

*ARTÍCULO 43. DEL CONTROL DE LA CONTRATACIÓN DE URGENCIA. Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, éstos y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes administrativos, de la actuación y de las pruebas de los hechos, se enviará al funcionario u organismo que ejerza el control fiscal en la respectiva entidad, el cual deberá pronunciarse dentro de los dos (2) meses siguientes sobre los hechos y circunstancias que determinaron tal declaración. Si fuere procedente, dicho funcionario u organismo solicitará al jefe inmediato del servidor público que celebró los referidos contratos o a la autoridad competente, según el caso, la iniciación de la correspondiente investigación disciplinaria y dispondrá el envío del asunto a los funcionarios competentes para el conocimiento de las otras acciones. El uso indebido de la contratación de urgencia será causal de mala conducta.*

*Lo previsto en este artículo se entenderá sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento para garantizar la adecuada y correcta utilización de la contratación de urgencia.*

A su vez, el artículo 2º de la Ley 1150 de 2007 estableció:

*ARTÍCULO 2º. DE LAS MODALIDADES DE SELECCIÓN. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas:*

*(...)*

*4. Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos:*

*a) Urgencia manifiesta; (...)*

De acuerdo con lo anterior, se encuentra que la urgencia manifiesta es una figura excepcional prevista por el legislador ordinario a la cual puede acudir en situaciones apremiantes previstas en la norma, en las cuales se requiera de manera urgente la prestación de un servicio, el suministro de algún bien o la ejecución de obras en el inmediato futuro para afrontar los efectos de dicha situación apremiante y la administración ejerza sus funciones de manera eficaz.

Así mismo, se establece un procedimiento de control fiscal especial frente a los contratos que se celebren en virtud de la declaratoria de urgencia manifiesta, el cual se surte ante la Contraloría Territorial con jurisdicción en el lugar donde se ubique la autoridad que declara la figura.

Sobre la urgencia manifiesta se tiene que la Corte Constitucional señaló en la sentencia C-949 de 2001:

*“...No encuentra la Corte reparo alguno de constitucionalidad a la declaración administrativa de urgencia manifiesta regulada en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, puesto que constituye una justificada excepción a los procedimientos*

*reglados de selección objetiva si se tiene en cuenta que su aplicación se encuentra sujeta a la existencia de situaciones evidentes de calamidad pública o desastre que afecten de manera inminente la prestación de un servicio, que son circunstancias que por su propia naturaleza hacen imposible acudir al trámite de escogencia reglada del contratista.*

*Los posibles excesos que genere la aplicación práctica de este instrumento -que de por sí son ajenos al juicio de constitucionalidad de las normas acusadas-, se ven morigerados por la exigencia de que la declaración de urgencia manifiesta conste en acto administrativo motivado y en la obligación consagrada en el artículo 43 ibidem, de enviar al funcionario u organismo que ejerza control fiscal en la respectiva entidad los contratos originados en la urgencia manifiesta y el acto administrativo que la declaró, junto con el expediente contentivo de los antecedentes, las pruebas y los hechos, inmediatamente después de celebrados dichos contratos, sin perjuicio de otros mecanismos de control que señale el reglamento.*

Así mismo, el Consejo de Estado en providencia del 7 de febrero de 2011, No. de radicado 2007-00055, señaló respecto de la figura en cuestión:

*2.2. La Ley 80 de 1993, artículos 41 a 43 incorporó la figura de la urgencia manifiesta como una modalidad de contratación directa. Se trata entonces de un mecanismo excepcional, diseñado con el único propósito de otorgarle instrumentos efectivos a las entidades estatales para celebrar los contratos necesarios, con el fin de enfrentar situaciones de crisis, cuando dichos contratos, en razón de circunstancias de conflicto o crisis, es del todo imposible celebrarlos a través de la licitación pública o la contratación directa. Es decir, cuando la Administración no cuenta con el plazo indispensable para adelantar un procedimiento ordinario de escogencia de contratistas. En este orden de ideas, “la urgencia manifiesta procede en aquellos eventos en los cuales puede suscitarse la necesidad de remediar o evitar males presentes o futuros pero inminentes, provocados bien sea en virtud de los estados de excepción, o por la paralización de los servicios públicos, o provenientes de situaciones de calamidad o hechos constitutivos de fuerza mayor o desastres, o cualquier otra circunstancia similar que tampoco dé espera en su solución, de tal manera que resulte inconveniente el trámite del proceso licitatorio de selección de contratistas reglado en el estatuto contractual, por cuanto implica el agotamiento de una serie de etapas que se toman su tiempo y hacen más o menos largo el lapso para adjudicar el respectivo contrato, circunstancia que, frente a una situación de urgencia obviamente resulta entorpecedora, porque la solución en estas condiciones, puede llegar tardíamente, cuando ya se haya producido o agravado el daño”<sup>14</sup>*

Por su parte, se encuentra que en el Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo de 2020, por medio del cual se adoptaron medidas en materia de contratación pública, se dispuso lo siguiente en sus artículos 7 y 11:

**ARTÍCULO 7. CONTRATACIÓN DE URGENCIA.** *Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la*

---

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera. Sentencia de 27 de abril de 2006. Expediente: 05229. Consejero Ponente: Ramiro Saavedra Becerra.

*ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud.*

*Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente. Con el mismo propósito, las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa esta clase de bienes y servicios.*

*(...)*

*ARTÍCULO 11. VIGENCIA. Este decreto rige a partir de la fecha de su publicación y produce efectos durante el estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19 (Subrayado fuera de texto).*

Tales disposiciones citadas fueron reiteradas en el mismo sentido en el Decreto Legislativo 537 del 12 de abril de 2020, cuyos artículos 7 y 11 establecieron:

*ARTÍCULO 7. CONTRATACIÓN DE URGENCIA. Con ocasión de la declaratoria de estado de Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y de Protección Social y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente.*

Las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa los bienes y servicios enunciados en el inciso anterior.

*(...)*

*ARTÍCULO 11. VIGENCIA. Este decreto rige a partir del 16 de abril de 2020 y estará vigente mientras se mantenga la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19.*

Ahora bien, en cuanto a la habilitación que conlleva la declaratoria de urgencia manifiesta para realizar traslados presupuestales internos, la Corte Constitucional señaló en la sentencia C-772 de 1998 lo siguiente:

*a. Que la “urgencia manifiesta” es una situación que puede decretar directamente cualquier autoridad administrativa, sin que medie autorización previa, a través de acto debidamente motivado.*

*b. Que ella existe o se configura cuando se acredite la existencia de uno de los siguientes presupuestos:*

*- Cuando la continuidad del servicio exija el suministro de bienes, o la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro.*

*- Cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción.*

- Cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre que demanden actuaciones inmediatas y,

- En general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección o concurso públicos.

c. Que la declaratoria de “urgencia manifiesta” le permite a la correspondiente autoridad administrativa:

- Realizar de manera directa, en sus propios presupuestos, los ajustes o modificaciones presupuestales a que haya lugar, de conformidad con lo previsto en la ley orgánica de presupuesto. (Parágrafo 1o. artículo 41 Ley 80 de 1993)

- Hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente. (Parágrafo único artículo 42 Ley 80 de 1993)

d. Que dada la mayor autonomía con que se dota a las autoridades administrativas, para afrontar situaciones de urgencia y excepción, la vigilancia sobre las actuaciones que se deriven de su declaratoria, deberá ejercerla el organismo de control de manera especial e inmediata, según lo establece el artículo 43 de la Ley 80 de 1993.

(...)

Octava. El parágrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 es exequible, bajo el entendido de que los traslados internos que se efectúen para atender las necesidades y los gastos propios de la declaratoria de urgencia manifiesta, sólo pueden afectar el anexo del decreto de liquidación del presupuesto.

(...) [L]a situación que describe el parágrafo único del artículo 42 de la ley 80 de 1993, acusado también por el actor, es bien distinta de la que consagra el parágrafo primero del artículo 41 del mismo estatuto, pues a través de su contenido, en estricto sentido, no se permite la modificación del Presupuesto General de la Nación, dado que de su aplicación no se deriva que se perciban contribuciones o impuestos que no figuren en el presupuesto inicial, ni que se autoricen erogaciones no previstas en el de gastos, como tampoco se autoriza transferir crédito alguno a objeto no previsto, materias esas sí de exclusiva competencia del legislador, lo que desvirtúa la acusación de que su contenido viola el artículo 345 superior.

Cuando se de aplicación al parágrafo del artículo 42 del estatuto de contratación de la administración pública, es decir cuando se recurra a traslados internos en una entidad para atender necesidades y gastos derivados de la declaratoria de una urgencia manifiesta, el presupuesto general de la Nación se mantendrá incólume, pues lo que dicha norma autoriza es simplemente que algunos de los rubros que conforman el presupuesto de cada sección, valga decir de cada entidad pública, se vean afectados por una decisión de carácter administrativo, que determina aumentar unos rubros y disminuir otros, en situaciones calificadas y declaradas como de urgencia manifiesta.

*Ese tipo de traslados internos, que sólo afectan el Anexo del Decreto de liquidación del presupuesto, el cual como se dijo es el que contiene el presupuesto de cada entidad (sección), no modifican o alteran el monto total de sus apropiaciones de funcionamiento, inversión y servicio de la deuda de la respectiva entidad, por lo que habilitar a las autoridades administrativas de las mismas para efectuarlos, tal como lo hizo el legislador a través de la norma impugnada, en nada contraría el ordenamiento superior.*

Adicionalmente, se encuentra que mediante el Decreto Legislativo 512 del 2 de abril de 2020 se dispuso:

*ARTÍCULO 1. FACULTAD DE LOS GOBERNADORES Y ALCALDES EN MATERIA PRESUPUESTAL. Facúltese a los gobernadores y alcaldes para realizar las adiciones, modificaciones, traslados y demás operaciones presupuestales a que haya lugar, únicamente para efectos de atender la ejecución de los recursos que, en el marco de sus competencias, eran necesarios para atender la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el de 2020.*

*ARTÍCULO 2. TEMPORALIDAD DE LAS FACULTADES. Las facultades otorgadas a los Gobernadores y Alcaldes en el presente Decreto Legislativo solo podrán ejercerse durante el tiempo que dure la emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante Decreto 417 del 17 de marzo de 2020.*

En ese orden de ideas, como quiera que esas circunstancias requieren agilidad y rapidez para conjurar sus efectos, no es posible acudir a los procedimientos públicos de selección, por ende, se habilita entonces a la contratación directa y a hacer los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto del organismo o entidad estatal correspondiente, de conformidad con el artículo 43 *ibidem*, y por ende corresponderá a la Contraloría General de la República, la Auditoría General de la República o las contralorías departamentales, según sea el caso, revisar si son ciertas las razones aducidas son constitutivos de urgencia y si la gestión presupuestal adoptada fue la indicada.

En segundo término, tenemos que la Carta Política en sus artículos 286 y 287 establecen lo siguiente:

*“Artículo 286. Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los **municipios** y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.*

*Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:*

- 1. Gobernarse por autoridades propias.*
- 2. Ejercer las competencias que les correspondan.***
- 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
- 4. Participar en las rentas nacionales”*

Ahora bien, respecto a la representación de judicial y extrajudicial del municipio, así como la dirección administrativa el artículo 315 *ibidem* establece:

*Artículo 315 de la Constitución Política de Colombia: Son atribuciones del alcalde:*

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.
2. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones y órdenes que reciba del Presidente de la República y del respectivo gobernador. El alcalde es la primera autoridad de policía del municipio. La Policía Nacional cumplirá con prontitud y diligencia las órdenes que le imparta el alcalde por conducto del respectivo comandante.
3. Dirigir la acción administrativa del municipio; asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo; representarlo judicial y extrajudicialmente; y nombrar y remover a los funcionarios bajo su dependencia y a los gerentes o directores de los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales de carácter local, de acuerdo con las disposiciones pertinentes.
4. Suprimir o fusionar entidades y dependencias municipales, de conformidad con los acuerdos respectivos.
5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.
6. Sancionar y promulgar los acuerdos que hubiere aprobado el Concejo y objetar los que considere inconvenientes o contrarios al ordenamiento jurídico.
7. Crear, suprimir o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales y fijar sus emolumentos con arreglo a los acuerdos correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.
8. Colaborar con el Concejo para el buen desempeño de sus funciones, presentarle informes generales sobre su administración y convocarlo a sesiones extraordinarias, en las que sólo se ocupará de los temas y materias para los cuales fue citado.
9. Ordenar los gastos municipales de acuerdo con el plan de inversión y el presupuesto.
10. Las demás que la Constitución y la ley le señalen.

Ahora debe precisarse que en desarrollo del principio de autonomía territorial y en lo relacionado con la contratación estatal el artículo 313 *ibidem*, artículo 32 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012, señala que los Concejos son los órganos encargados de autorizar al alcalde para celebrar los contratos y reglamentar dicha facultad:

*ARTICULO 313. Corresponde a los Concejos:*

(...)

3. *Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.*

*ARTÍCULO 32. ATRIBUCIONES. <Artículo modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012. El nuevo texto es el siguiente:> Además de las funciones que se señalan en la Constitución y la ley, son atribuciones de los concejos las siguientes.*  
 3. *Reglamentar la autorización al alcalde para contratar, señalando los casos en que requiere autorización previa del Concejo.*

Lo anterior se complementa por lo desarrollado en la Ley 80 de 1993 “Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”, normativa que regula los contratos de las entidades estatales, es decir la Nación, las regiones, los departamentos, las provincias, el **Distrito Capital** y los distritos especiales, las áreas metropolitanas, las asociaciones de municipios, los territorios indígenas y los municipios; los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades de economía mixta.



Particularmente y dado el acto objeto de control, es menester hacer hincapié en la reglamentación que se ha proferido respecto del Distrito Capital, particularmente el Decreto 1421 del 21 de Julio de 1993 “*Por el cual se dicta el Régimen Especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá*”, que determinó que el Gobierno y la administración de aquel, estaría a cargo del Concejo Distrital, el alcalde mayor, las juntas administradoras locales, los alcaldes y demás autoridades locales y las entidades que el Concejo, a iniciativa del alcalde mayor, cree y organice.

Además, este cuerpo normativo, establece las facultades del Concejo Distrital y las atribuciones del Alcalde Mayor, respecto de este último, se señala que **puede adjudicar y celebrar los contratos de la administración central, de conformidad con la ley y los acuerdos del Concejo**. Tales **facultades podrán ser delegadas** en los secretarios y jefes de departamento administrativo<sup>15</sup>, pero también a los gerentes o directores de entidades descentralizadas, en los funcionarios de la administración tributaria, y en las juntas administradoras y **los alcaldes locales**<sup>16</sup>.

De igual forma, respecto de las competencias de los alcaldes locales se indicó que estos serán nombrados por el Alcalde Mayor de la terna elaborada por la correspondiente junta administradora y que tendría como facultades las siguientes:

1. *Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, las demás normas nacionales aplicables, los acuerdos distritales y locales y las decisiones de las autoridades distritales.*
2. *Reglamentar los respectivos acuerdos locales.*
3. *Cumplir las funciones que les fijen y deleguen el Concejo, el alcalde mayor, las juntas administradoras y otras autoridades distritales.*
4. **Coordinar la acción administrativa del Distrito en la localidad.**
5. *Velar por la tranquilidad y seguridad ciudadanas. Conforme a las disposiciones vigentes, contribuir a la conservación del orden público en su localidad y con la ayuda de las autoridades nacionales y distritales, restablecerlo cuando fuere turbado.*
6. *Vigilar el cumplimiento de las normas vigentes sobre desarrollo urbano, uso del suelo y reforma urbana. De acuerdo con esas mismas normas expedir o negar los permisos de funcionamiento que soliciten los particulares. Sus decisiones en esta materia serán apelables ante el jefe del departamento distrital de planeación, o quien haga sus veces.*
7. *Dictar los actos y ejecutar las operaciones necesarias para la protección, recuperación y conservación del espacio público, el patrimonio cultural, arquitectónico e histórico, los monumentos de la localidad, los recursos naturales y el ambiente, con sujeción a la ley, a las normas nacionales aplicables, y a los acuerdos distritales y locales.*
8. *Conceptuar ante el secretario de gobierno sobre la expedición de permisos para la realización de juegos, rifas y espectáculos públicos en la localidad.*
9. *Conocer de los procesos relacionados con violación de las normas sobre construcción de obras y urbanismo e imponer las sanciones correspondientes. El Concejo Distrital podrá señalar de manera general los casos en que son apelables las decisiones que se dicten con base en esta atribución y ante quién.*
10. *Expedir los permisos de demolición en los casos de inmuebles que amenazan ruina, previo concepto favorable de la entidad distrital de planeación.*
11. *Vigilar y controlar la prestación de servicios, la construcción de obras y el ejercicio de funciones públicas por parte de las autoridades distritales o de personas particulares.*

---

<sup>15</sup> Artículo 38

<sup>16</sup> Artículo 40

12. Ejercer, de acuerdo con la ley, el control de precios, pesas y medidas y emprender las acciones necesarias para evitar o sancionar el acaparamiento y la especulación, y
13. Ejercer las demás funciones que les asignen la Constitución, la ley, los acuerdos distritales y los decretos del alcalde mayor.

Por su parte el Concejo Distrital profirió el Acuerdo No. 740 del 14 de junio “Por el cual se dictan normas en relación con la organización y el funcionamiento de las localidades de Bogotá D.C.” adicionaron nuevas competencias a los alcaldes locales, estas en relación a los Fondos de Desarrollo Local:

*Artículo 5.- Competencias de los alcaldes locales. En consonancia con los principios de concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y coordinación los Alcaldes Locales tienen las siguientes competencias que se desarrollarán en el ámbito local:*

- 1) **Administrar las alcaldías locales y los Fondos de Desarrollo Local.**
- 2) **Realizar inversiones complementarias a las realizadas por el sector en la prestación de servicios culturales, recreativos y deportivos locales.**
- 3) Adelantar el diseño, construcción y conservación de la malla vial local e intermedia, del espacio público y peatonal local e intermedio; así como de los puentes peatonales y/o vehiculares que pertenezcan a la malla vial local e intermedia, incluyendo los ubicados sobre cuerpos de agua. Así mismo, podrán coordinar con las entidades del sector movilidad su participación en la conservación de la malla vial y espacio público arterial, sin transporte masivo.
- 4) Adelantar la construcción y mantenimiento de parques vecinales y de bolsillo.
- 5) Desarrollar acciones que promuevan los derechos de las mujeres, desde los enfoques de género, de derechos, diferencial y territorial.
- 6) Promover la seguridad y convivencia ciudadanas.
- 7) Orientar la gestión ambiental.
- 8) Atender y prevenir riesgos de desastres naturales.
- 9) Fomentar la participación ciudadana.
- 10) Coordinar la inspección, vigilancia y control.
- 11) **Realizar inversiones complementarias a los programas y proyectos de la Administración Distrital en los sectores de Salud, Integración Social, Educación, Mujer, poblaciones, ruralidad, de conformidad con la reglamentación que se expida para el efecto.**
- 12) **Realizar inversiones complementarias a las realizadas por la Administración Central y desarrollar acciones en el ámbito social que promuevan la prevención del embarazo en adolescentes, así como de los factores de riesgo frente al consumo de sustancias psicoactivas. Corresponde a la Administración de las alcaldías locales y de los Fondos de Desarrollo Local la ejecución de las inversiones contenidas en el Plan de Desarrollo Local en concurrencia con el Plan Distrital de Desarrollo, las cuales deben responder a los principios administrativos de concurrencia, subsidiariedad, complementariedad y de coordinación del nivel central con el local.**

*Parágrafo 1. Las competencias se ejercerán de acuerdo con las funciones y atribuciones asignadas por la Administración Distrital y las líneas de inversión para localidades definidas en el Consejo Distrital de Política Económica y Fiscal - CONFIS, enmarcadas según lo dispuesto en este Acuerdo.*

*Parágrafo 2. Siempre que se deleguen o asignen competencias y/o funciones a los Alcaldes Locales estas deberán ir acompañadas de los recursos necesarios para su adecuado cumplimiento, de conformidad con el artículo 63 y 89 del Decreto Ley 1421 de 1993.” (negrilla y subrayado fuera de texto)*

En relación a la naturaleza de los Fondos de Desarrollo Local, dicha normativa indica que: i) en cada una de las localidades habrá uno de ellos con personería jurídica y patrimonio propio, además, cuyo representante legal y ordenamiento del gasto será el Alcalde Mayor, quien podrá delegar parte de dichas funciones, ii) con cargo a sus recursos se financiarán las inversiones priorizadas en el Plan

de Desarrollo Local, en concordancia con el Plan Distrital de Desarrollo y el Plan de Ordenamiento Territorial y iii) los contratos que se financien con cargo a estos recursos se deberán celebrar de acuerdo con las normas que rigen la contratación estatal<sup>17</sup>.

De igual forma, en desarrollo a las atribuciones antes mencionadas el Alcalde Mayor de Bogotá, expidió el Decreto 374 del 21 de junio de 2019, a través del cual **delegó 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 ese orden de ideas, se puede concluir que el Alcalde Local de Fontibón es delegado de la Alcaldesa Mayor de Bogotá para suscribir contratos que se regirán por la Ley 80 de 1993 al ser el Distrito Capital una entidad estatal y también, ordenar el gasto a cargo del Fondo de Desarrollo de la Localidad de Fontibón bajo las líneas de inversión por la burgomaestre, por ende, también está facultado para declarar la urgencia manifiesta y hacer los traslados presupuestales para la atención de aquella. Y por tanto, la resolución objeto de control fue expedida por autoridad competente, esta es el Alcalde de la Localidad de Chapinero (Bogotá D.C.), de conformidad con las atribuciones establecidas en la Constitución, el Decreto Distrital 768 de 2019, y el artículo 110 del Decreto 111 de 1996, modificado por el artículo 124 de la Ley 1957 de 2019.

Ahora, expuesto lo anterior, se procederá efectuar el análisis de fondo (legalidad sustancial del Acto administrativo) de la Resolución 0155 del 20 de abril de 2020 de acuerdo con lo siguiente:

- Los artículos 1º y 2º de la parte resolutive de la Resolución en cuestión declaran la urgencia manifiesta en la Localidad de Fontibón (Bogotá DC.), para contratar bienes o servicios que tengan como finalidad atender, controlar y superar de manera eficaz e inmediata los efectos de la actual emergencia sanitaria.

En este sentido, la declaratoria de urgencia manifiesta se sustenta en una situación relacionada con el estado de excepción que fue declarado mediante el Decreto Legislativo 417 de 2020, esto es la emergencia sanitaria causada por los efectos de la pandemia por covid-19 en el país, situación que según se dispuso en el artículo 7º del Decreto 440 de 2020 se encuentra comprobada para que dicha figura de la urgencia manifiesta sea declarada.

De esta manera, la declaratoria de urgencia manifiesta se encuentra acorde con lo dispuesto en el Decreto Legislativo 440 de 2020 y la Ley 80 de 1993, y a consideración de la Sala constituye una actuación idónea y adecuada para procurar el debido cumplimiento de las funciones constitucionales y legales de la administración de la Localidad, a fin de garantizar los derechos de sus habitantes en el marco de la actual emergencia sanitaria, cuya vigencia se encuentra acorde con el término del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado a través del Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020.

---

<sup>17</sup> Artículos 8, 10, 11 y 12

- El artículo 3° dispone que la supervisión de los contratos que se celebren con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta estará a cargo del Alcalde de la Localidad de Fontibón, lo cual se encuentra acorde con lo establecido en el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011<sup>18</sup>.

- El artículo 4° de la parte resolutive de la Resolución establece que de acuerdo con el artículo 42 de la Ley 80 de 1993 se podrán efectuar los traslados presupuestales internos que se requieran para atender los gastos propios de la urgencia manifiesta.

Para la Sala Plena lo anterior es una disposición que se encuentra acorde con lo dispuesto en el párrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, norma a la cual remite el artículo 7° del Decreto Legislativo 440 de 2020, y cuya aplicación procede en los términos resueltos por la H. Corte Constitucional en la sentencia C-772 de 1998 para dicha norma del estatuto general de contratación.

En ese sentido, debe entenderse que son viables los traslados presupuestales internos para facilitar la contratación de urgencia que deba realizarse con ocasión de la declaración de urgencia manifiesta, atendiendo las condiciones fijadas por las normas y la sentencia de constitucionalidad mencionadas en precedencia.

- El artículo 5° de la parte resolutive de la Resolución objeto de control dispone que los contratos celebrados con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta deberán remitirse a la Contraloría Distrital.

Lo anterior se encuentra acorde con lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley 80 de 1993, norma a la cual remite el artículo 7° del Decreto Legislativo 440 de 2020, y tiene como finalidad que el órgano de control fiscal efectúe la revisión de los contratos que se celebren con base en la declaratoria de urgencia manifiesta, en aras de vigilar el uso indebido de dicha figura y adoptar las medidas pertinentes.

- El artículo 6° de la parte resolutive de la Resolución objeto de control establece que dicho acto rige *“a partir de la fecha de su expedición”*.

Con relación a este punto debe indicarse que conforme lo establece el artículo 65 del CPACA los actos administrativos generales no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en los términos previstos en dicha norma.

---

<sup>18</sup> ARTÍCULO 83. SUPERVISIÓN E INTERVENTORÍA CONTRACTUAL. Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda. La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

Ahora, tal como esta Sala Plena analizó y resolvió en un caso similar<sup>19</sup>, la discrepancia entre lo dispuesto en el artículo 6° de la Resolución objeto de control y el artículo 65 del CPACA es una circunstancia que por sí sola no tiene la virtualidad para conllevar su anulación, sino para que se entienda que dicha Resolución objeto de control rige desde su publicación.

- Finalmente, el artículo 7° dispone que contra la Resolución no procede recurso alguno, lo cual se encuentra acorde con lo establecido en el artículo 75 de la Ley 1437 de 201113.

En este orden de ideas, la Sala resuelve que la Resolución 043 del 23 de marzo de 2020, expedida por el Alcalde de la Localidad de Fontibón (Bogotá D.C.), se encuentra ajustada a derecho, en especial a lo dispuesto en los artículos 7° de los Decretos Legislativos 440 y 537 de 2020 y 42 y 43 de la Ley 80 de 1993.

#### **4.2.4 Control de requisitos materiales con el Estado de Excepción y sus desarrollos (conexidad, temporalidad, proporcionalidad).**

**4.2.4.1 Conexidad:** sobre este aspecto la Sala deberá determinar si el acto administrativo objeto de este estudio, tiene correspondencia con el estado de emergencia decretado por el Presidente y adopta medidas para remediarlo. En referencia a esta este requisito el Consejo de Estado se ha referido de la siguiente manera:

*“Se trata de establecer si la materia objeto de control inmediato tiene fundamento constitucional y guarda relación directa y específica con el estado de emergencia declarado y el decreto legislativo que adopta medidas para conjurarlo. Se puede afirmar que hay conexidad entre el decreto legislativo y el decreto que lo desarrolla cuando entre uno y otro hay relación directa.”<sup>20</sup>*

En ese orden de ideas, a fin de establecer si en efecto existe relación directa entre la Resolución 043 de 2020 y la Declaratoria del Estado de Excepción o alguno de sus decretos legislativos, es necesario realizar el siguiente recuento:

- A través del artículo 12 de la Ley 1523 de 2012 *“Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”*, establece que:

*“Los Gobernadores y alcaldes. Son conductores del sistema nacional en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción”*

En atención a ello, y por recomendación del Consejo Distrital la Alcaldesa Mayor, profirió el Decreto Distrital 087 de 2020 *“Por el cual se declara la calamidad pública con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en Bogotá”*.

- A su turno, el Gobierno Nacional expidió el **Decreto ley 417 de 2020**, *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo*

---

<sup>19</sup> Sentencia dictada el 8 de junio de 2020, control inmediato de legalidad con No. de radicado 2020-00282, M.P. Dr. Alfonso Sarmiento Castro

<sup>20</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Rad: 1001-03-15-000-2015-02578-00(C) Sentencia del 24 de mayo de 2016, C.P. Guillermo Vargas Ayala

*el territorio nacional” con ocasión a la propagación del nuevo Coronavirus Covid 19, el cual fue desarrollado por algunos Decretos Legislativos entre ellos 457 de 2020 “Por el cual se imparten instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria generada por la pandemia del Coronavirus COVID-19 y el mantenimiento del orden público” que ordenó “el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 13 de abril de 2020 en el marco de la emergencia sanitaria por causa del Coronavirus COVID-19, plazo adicionado por el Decreto 531 de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020.”; 461 de 2020, “Por medio del cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales, en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante el Decreto 417 de 2020”, 512 de 2020, “Por el cual se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.*

- En particular, y como quiera que fue llamado como fundamento jurídico de la Resolución 043 de 2020, es necesario citar el **Decreto Legislativo 440 del 20 de marzo 2020**, expedido por el Gobierno Nacional *“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 cuyo artículo 7 dispuso dar por acreditadas las circunstancias para declarar la urgencia manifiesta y por ende autorizó a proceder con la contratación directa de suministros de bienes y en general la prestación de servicios para prevenir, contener y mitigar los efectos del virus, en los siguientes términos:

*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.*

En las consideraciones de dicho cuerpo normativo, señaló la imperiosidad de adoptar estas determinaciones toda vez que se quiere evitar la propagación de la pandemia, disminuyendo el contacto de los participantes en los procesos de contratación, sin menguar la publicidad y la transparencia; permitiendo que autoridades administrativas como la Agencia Nacional de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, adelante procedimientos de contratación ágiles y expeditos.

- Por su parte y en atención a lo indicado por el gobierno en la normativa *supra*, el Distrito tomó diversas medidas, contenidas los Decretos 093 de 2020, 108 de 2020 y 113 de 2020- *que también de fundamento del acto objeto de control-*, a través de los cuales:

- a- Se creó el Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa para la contingencia social de la población pobre y vulnerable residente en la ciudad de Bogotá D.C., a través de transferencias monetarias, bonos canjeables por bienes y servicios y subsidios en especie y dispuso que la **entidad territorial** podría contratar de manera directa los servicios relacionados con dicha política, ateniéndose a lo previsto en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993.

De igual forma, ordenó a la Secretaría Distrital de Integración Social que adelantara la construcción de obras de infraestructura albergues o adecuación de espacios ya construidos, y para ello, podrá realizar los traslados presupuestales y proceder a la declaratoria de urgencia manifiesta.

- b- Adoptó medidas excepcionales y transitorias en el manejo presupuestal de los Fondos de Desarrollo Local para atender la emergencia decretada por el Gobierno Nacional y la calamidad Pública decretada en Bogotá, por ello, facultó a los Alcaldes Locales a ordenar el gasto de los recursos teniendo en cuenta las líneas del Sistema Bogotá de Solidad en Casa, realizar a través de actos administrativos los traslados internos presupuestales, para lo cual podrían suspender líneas de inversión y conceptos de gasto, decretos que deberán contar con concepto previo y favorable de las Secretarías Distritales de Planeación y Hacienda y utilizar los mecanismos de contratación permitidos en la legislación.

En ese orden de ideas, se señala nuevamente que la Resolución 043 de 2020 expedida por el acalde local de Fontibón dentro de sus fundamentos jurídicos invocó no solo el Decreto 417 de 2020 por medio del cual se declara un “*Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*”, sino también el Decreto Legislativo 440 de 2020, en cuya motivación se señaló que debían de adoptarse medidas extraordinarias respecto a la contratación estatal, entre ellas, darse por probadas las circunstancias para decretar la urgencia manifiesta y autorizar entonces 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.

De igual forma, trajo a colación los decretos del Gobierno Distrital que a su turno desarrollaron las determinaciones excepcionales del Gobierno nacional, por cuanto otorgaron facultades a los Alcaldes Locales a fin de atender las líneas del Sistema Bogotá de Solidad en Casa, realizar traslados presupuestales y proceder a declarar la urgencia manifiesta.

En ese orden de ideas, como quiera que el acto administrativo objeto de control en efecto tiene como objeto declarar la urgencia manifiesta en la localidad de Fontibón, precisamente para atender la situación de riesgo ocasionada por el Coronavirus (COVID-19), tal y como lo dispone el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, por ende celebrar directamente todos los contratos necesarios, obras, bienes y servicios, para atender y superar situaciones directamente relacionados con la respuesta, manejo y control de la pandemia COVID-19, con cargo a los recursos del Fondo de Desarrollo Local de Fontibón, así como realizar los traslados internos presupuestales necesarios para tal efecto, lo que lleva a

concluir entonces la medida adoptada tiene relación directa con la Declaración de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el País y de Calamidad Pública en Bogotá D.C. y pretende conjurar sus efectos.

#### 4.2.4.2 Temporalidad

Ahora bien, revisado el tenor literal del acto en estudio, ha de señalarse que la Resolución 043 de 2020, fue expedida el 21 de abril de 2020 por lo que es necesario precisar si fue producida durante el *estado de excepción* y en *vigencia* de los decretos legislativos que la sustentan.

Para ello tenemos en primer lugar, que el Decreto Legislativo 417 de 2020 que declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica (EEESE) fue proferido el 17 de marzo de 2020 y operó por el término de 30 días calendario por lo que para la época en que se profiere la Resolución 043 (20 de abril) no estaba en vigencia el *Estado de Excepción*. Sin embargo, tal elemento temporal no es sobre el cual recae el juicio de control inmediato de legalidad en el *sub lite*, dado que los *estados de excepción* - como se explicó en el capítulo 4.2 *supra* - fueron especialmente limitados por el constituyente de 1991 y luego por el legislador en la Ley estatutaria 137 de 1994, para que esa vocación de permanencia que tuvieron en el siglo pasado no siguiera ocurriendo, fijándole unos límites materiales y temporales al Jefe de Estado para que no pudiera concentrar facultades extraordinarias por mucho tiempo, en tanto la Constitución señala categóricamente que no podrán extenderse de los 90 días por año (art. 215 ), y en el Decreto legislativo 417 de 2020 el Presidente de la República con todos sus ministros dispuso que ejercía tal competencia de legislador excepcional por 30 días de los 90 máximos permitidos por la Constitución.

Diferente de la *vigencia* de los *decretos legislativos*<sup>21</sup> que con base en esa declaratoria introduce al sistema jurídico colombiano el Presidente con todos sus ministros igualmente con fuerza material de ley, dado que éstos pueden tener una vigencia mayor, según se disponga en el propio decreto legislativo, sean

---

<sup>21</sup> Obsérvese que el Consejo de Estado, en Sala Plena, ha entendido incluso que el Control Inmediato de Legalidad se extiende a los actos administrativos que hayan sido expedidos por fuera del término constitucional de vigencia del decreto legislativo que declaró el Estado de Emergencia, siempre y cuando dichos actos administrativos se hayan expedido en desarrollo de los decretos legislativos correspondientes.

Así ocurrió en la sentencia de 16 de junio de 2009 con ponencia del Consejero Enrique Gil Botero (expediente No.2009-00305)<sup>21</sup>. En dicha ocasión, el Consejo de Estado conoció sobre el Control Inmediato de Legalidad del Decreto 837 de 13 de marzo de 2009 del Ministerio de Comercio Industria y Turismo. Este decreto se expidió con base en las declaratorias de Emergencia dispuestas (en cada caso por 30 días calendario) mediante los decretos legislativos 4333 de 17 de noviembre de 2008 y 4704 de 15 de diciembre de 2008.

Se asumió el mismo criterio en la sentencia de 31 de mayo de 2011 con ponencia del Consejero Gerardo Arenas Monsalve (expediente No.2010-0388)<sup>21</sup>. En dicha ocasión, el Consejo de Estado conoció sobre el Control Inmediato de Legalidad de dos resoluciones de 19 de marzo de 2010, expedidas por el Ministerio de la Protección Social. Tales resoluciones reglamentaron el Decreto Legislativo 132 de 21 de enero de 2010 y este, a su vez, se expidió con fundamento en el Decreto Legislativo 4975 de 23 de diciembre de 2009, que declaró la Emergencia por un término de treinta (30) días calendario.



condicionados por un decreto legislativo posterior o por una ley expedida por el Congreso de la República que los modifique, derogue o convierta en permanente tal legislación excepcional, por lo que será en sede de su propio *iter* que se determine su vigencia y no *a priori*.

De ahí que sea necesario observar que el Presidente expidió dentro de los 30 días entre muchos otros, los decretos legislativos 440 y 537 de 2020 y que los mismos, tiene relación con el primer *estado de* excepcionalidad decretado en el año 2020 y fueron encontrados conforme con la Constitución por la Corte Constitucional. Y en este aspecto, la cuestión planteada resulta clarificada en tanto el Decreto Legislativo 440 de 2020 ataba inicialmente su vigencia a la del *Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica* (17 marzo al 16 de abril de 2020), pero tal plazo fue modificado por el Decreto Legislativo 537 de 2020 a la permanencia de la *emergencia sanitaria* que declaró el Ministerio de Salud y Protección Social, de ahí que cuando la Resolución *sub judice* invoca como parte de su fundamento, el Decreto Legislativo 440/2020 sobre la *urgencia manifiesta* para disponer la contratación directa de bienes y servicios para *conjurar la grave calamidad pública que afecta al país por causa del nuevo Coronavirus COVID-19*, el cual fue subrogado por el Decreto legislativo 537 del 12 de abril de 2020, se cumple con el presupuesto de *temporalidad* por cuanto la vigencia de esta facultad extraordinaria para declarar la *urgencia manifiesta* para dar por probada la causa (presunción) de la misma y contratar directamente, se encontraba amparada en tales decretos legislativos, y de hecho, aún lo está por cuanto no se ha levantado la emergencia sanitaria por el Ministerio de Salud y Protección social por la pandemia generada por el Coronavirus SARS II (COVID-19).

En efecto de la lectura de los fundamentos jurídicos, se puede concluir que la declaración de urgencia manifiesta, así como la posibilidad de contratar directamente obras, bienes y servicios, para atender y superar situaciones directamente relacionados con la respuesta, manejo y control de la pandemia COVID-19 y los traslados presupuestales, tendrá vigencia hasta tanto se mantenga el estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de aquella, cumpliendo así el requisito de temporalidad.

En otras palabras, el Decreto Legislativo 537 de 2020 modificó la vigencia de las medidas sobre contratación estatal, en el sentido que ya no dependen de la limitación temporal del Estado de Emergencia Social Económica y Ecológica (30 días) sino a la *Emergencia Sanitaria* declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, de manera que la declaratoria de urgencia manifiesta que habilitaba inicialmente el Decreto Legislativo 440 de 2020 hasta la época en que concluyó la primera declaratoria del estado de excepción, quedó sometida a una condición temporal más larga dado que el Decreto Legislativo 537 de 2020 extendió tal facultad más allá de la de Emergencia Social Económica y Ecológica dado que la extendió hasta que se levante la *emergencia sanitaria* por el Ministerio de Salud y Protección Social, y en ese sentido es que se condiciona la temporalidad de la medida adoptada por el Alcalde Local para efectuar contratación directa de bienes y servicios en la localidad de Chapinero.

Para mayor ilustración, la Sala traerá a colación apartes del Decreto Legislativo 537 de 2020 del 12 de abril de 2020, el cual dispone en su parte motiva y en su resolutive, lo siguiente:

*“...Que mediante el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020 se declaró por el término de treinta (30) días calendario el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica; sin embargo, es necesario mantener las medidas adoptadas por el Decreto 440 del 20 de marzo de 2020 mientras dure el estado de emergencia sanitaria, por tornarse necesarias para garantizar las finalidades señaladas en los párrafos precedentes, las cuales atienden a conjurar la crisis e impedir la propagación de sus efectos...*

*... **ARTÍCULO 7. Contratación de urgencia.** Con ocasión de la declaratoria de estado de Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y de Protección Social y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud . Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente.*

*Las entidades excluidas de la Ley 80 de 1993 podrán contratar de manera directa los bienes y servicios enunciados en el inciso anterior...*

*(...)*

***ARTÍCULO 11. Vigencia.** Este decreto rige a partir del 16 de abril de 2020 y estará vigente mientras se mantenga la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus COVID-19.*

Y al examinar la constitucionalidad de este cuerpo normativo extraordinario, la Corte Constitucional lo encontró ajustado a la Constitución en la sentencia C-181 de 2020, señalando lo siguiente, que resulta relevante para el análisis que efectúa la Sala:

*“27. Al ejercer el control de constitucionalidad respecto del DL 440 (expediente RE-236, sentencia C-162 de 2020), y aun cuando para ese momento este había sido subrogado <sup>22</sup>por el DL 537, en la sentencia C-162 de 2020 la Corte sostuvo que si bien el respectivo examen, en principio, sólo puede recaer sobre disposiciones que se encuentren en vigencia o que al menos continúen surtiendo efectos jurídicos, dicho criterio no inhibía la competencia de este tribunal para realizar el control automático e integral sobre el DL 440<sup>[4]</sup>, y mediante el referido fallo este tribunal declaró su exequibilidad.*

*(...)*

*98. En cuanto a la cláusula de vigencia de las medidas, que se encuentra prevista no solo en el artículo 11, sino también en cada uno de los demás*

---

<sup>22</sup> Nota de la Sala: En la sentencia C-502 de 2012, la Corte Constitucional la definió en los siguientes términos: “La subrogación es entendida como el acto de sustituir una norma por otra. No se trata de una derogación simple, como quiera que antes que abolir o anular una disposición del sistema normativo establecido, lo que hace es poner un texto normativo en lugar de otro. Como resultado de la subrogación, las normas jurídicas preexistentes y afectadas con la medida pueden en parte ser derogadas, modificadas y en parte sustituidas por otras nuevas; pero también la subrogación puede incluir la reproducción de apartes normativos provenientes del texto legal que se subroga.”

artículos del DL 537, y que consiste en que aquellas medidas regirán por el tiempo que dure la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, con ocasión de la pandemia derivada del Coronavirus Covid-19, podría plantearse un eventual desconocimiento del artículo 215 de la Carta Política, en tanto la vigencia de las medidas (i) queda sometida a la voluntad del propio ejecutivo -pues remite a un acto administrativo-; y (ii) no está señalada de manera precisa en el decreto legislativo. De esta manera, según lo dispuesto en la Resolución 385 del 12 de marzo de 2010 del Ministerio de Salud y Protección Social “Por la cual se declara la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19 y se adoptan medidas para hacer frente al virus”, la emergencia se extendía hasta el 30 de mayo de 2020, y luego, ella fue prorrogada mediante Resolución 844 del 26 de mayo de 2020 de dicho Ministerio, hasta el 31 de agosto del presente año.

99. Este asunto fue analizado recientemente en la sentencia **C-152 de 2020**, fallo en el que la Sala concluyó que dicha remisión no desconocía el ordenamiento superior porque: (i) la vigencia de las medidas adoptadas al amparo del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, no se agota en el tiempo que la Constitución otorga al Presidente de la República para expedir decretos legislativos, en tanto que el límite temporal se refiere a la potestad de expedir la normatividad de tal naturaleza, “y no para definir la vigencia de las normas”; por ello, “es posible que una medida adoptada en el estado de emergencia pueda mantener vigencia por un término superior al del estado de excepción”; (ii) la alusión a la emergencia sanitaria constituye una medida prevista en la ley<sup>[51]</sup>, dentro de las condiciones de crisis que se presentan con el brote del Covid-19, y “la definición del tiempo de la emergencia sanitaria está sometida al control de validez del Consejo de Estado, lo que permitiría ejercer una seria vigilancia al abuso de poder del Ejecutivo”; (iii) se trata de una cláusula de tiempo indeterminada pero determinable, y que, como se dijo, no está exenta de control; y (iv) en todo caso es claro que una vez desaparezcan las causas que le dieron origen, la declaratoria de emergencia sanitaria pierde su sustento fáctico y, por tanto, finaliza la vigencia de las disposiciones expedidas para atender dicha emergencia.

100. Finalmente, como se señaló en la citada providencia, no puede concluirse que con la expresión normativa “el Presidente mantiene la facultad de reformar una norma legal, por un tiempo superior al de la emergencia económica, puesto que la medida fue adoptada con las reglas objetivas determinables en el tiempo y sometidas al control de validez de la justicia contencioso administrativa. Es absolutamente razonable entender que el Presidente no podía fijar una fecha cierta y definitiva” respecto del momento en que la realización de reuniones que pueden aglomerar un número significativo de personas<sup>[52]</sup> no impliquen un riesgo para la salubridad pública, “pues al momento de expedición del decreto legislativo no existía certeza del tiempo y las circunstancias en que el país entiende superada la pandemia”<sup>[53]</sup>. Lo propio es también predicable de las medidas que establecen una mayor agilidad y eficiencia en los procedimientos de contratación para el abastecimiento de bienes y servicios relacionados con la atención y mitigación de la pandemia.

101. En consecuencia, la Sala concluye que, en el presente asunto, se supera el juicio de no contradicción específica.

(...)

116. Sobre la medida relacionada con la **contratación de urgencia** (art. 7), se tiene que la “urgencia manifiesta” es una causal de la modalidad de selección de “contratación directa”, según lo prevé el literal a), numeral 4 del artículo 2° de la Ley 1150 de 2007<sup>[57]</sup> y los arts. 42 y siguientes de la Ley 80 de 1993<sup>[58]</sup>. Por su parte, el artículo 7 del DL 537 señala: “Artículo 7. Contratación de urgencia. Con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia sanitaria declarado por el Ministerio de Salud y Protección Social y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se entiende comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, para la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro, con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19, así como para realizar las labores necesarias para optimizar el flujo de los recursos al interior del sistema de salud. Las actuaciones contractuales adelantadas con fundamento en la urgencia manifiesta se regirán por la normatividad vigente (...)” (Resaltado fuera del texto).

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

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

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

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

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

modalidad de contratación directa de los bienes y servicios requeridos durante la emergencia sanitaria”.

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

(...)

141. Finalmente, en cuanto al límite temporal del DL 537, esto es, mientras dure el Estado de Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social con ocasión de la pandemia derivada del Covid-19 (artículo 11), cláusula de vigencia que además ha sido señalada expresamente en los demás textos de los artículos que componen el DL 537 (1 a 10), es necesario examinar si ello tiene un impacto en la proporcionalidad de las medidas.

142. En la sentencia C-162 de 2020, que analizó el DL 440, la Corte encontró que las medidas adoptadas eran proporcionales por el límite que suponía aplicarlas durante el tiempo en que duró el Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 417 de 2020. En el mismo sentido, la modificación que hace el DL 537 es razonable, porque como se indicó anteriormente (i) no se trata de un término indeterminado sino determinable, esto es, se entiende que las medidas dejan de regir tan pronto desaparezcan las causas que dieron origen a la emergencia sanitaria; (ii) se explica porque no es posible establecer con certeza cuánto durará la pandemia; (iii) además, se trata de medidas de protección a la vida, la salud y la consecución de bienes y servicios que se requieren con urgencia para atender la situación de crisis; y (vi) en todo caso, las actuaciones que se realicen en el marco de esas medidas, se rigen por los principios de la función administrativa, cuyo contenido normativo se encuentra en la Constitución y están sometidas al escrutinio de los entes de control.

143. Lo anterior, sin perjuicio de la posibilidad de que el Congreso, cuando lo estime oportuno y conveniente, modifique las medidas adoptadas por el legislador de excepción (art. 215 CP).

(...)

#### **RESUELVE**

**Declarar EXEQUIBLE el Decreto Legislativo 537 del 12 de abril de 2020, “Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.**

De igual forma si bien el acto administrativo objeto de control, no tiene un lapso definido, pues únicamente refiere que este rige a partir de la fecha de su expedición, es necesario precisar que este tendrá vigencia desde su publicación, al ser un acto administrativo de carácter general de conformidad con el artículo 65 de la Ley 1437 de 2011 y mientras dure la emergencia sanitaria, como lo

dispuso el Decreto Legislativo 537 de 2020 que subrogó el Decreto Legislativo 440 de 2020.

#### 4.2.4.3 Proporcionalidad

En cuanto a la **proporcionalidad** de las medidas contenidas en la Resolución 043 de 2020 se debe observar la correlación entre los fines buscados y los medios empleados para conseguirlo.

Como ya se indicó, en atención a la *declaratoria de un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica* con ocasión a el brote de COVID-19, se expidieron los Decretos Legislativos 440 de 2020, a través del cual se dio por 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, 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 el **512 de 2020** se autoriza temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales, en el marco de la emergencia.

Por su parte el acto administrativo objeto de estudio, en efecto utiliza el medio dispuesto por la normativa para adelantar de manera más célere las contrataciones que se requieren para mitigar los riesgos asociados al virus COVID-19, puesto que las otras formas de selección previstas en el estatuto de contratación orientadas a la selección objetiva, requieren mayores procedimientos o trámites y por ende son de mayor duración, sin embargo la atención de la pandemia y la provisión de las ayudas humanitarias exigen una respuesta ágil e inmediata por parte de todas las autoridades administrativas distritales, dentro de sus competencias.

En ese sentido, se evidencia que la resolución proferida por el Alcalde Local observa las previsiones señaladas en las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, en tanto declaró la urgencia manifiesta priorizando los objetos contractuales, direccionados a atender y superar situaciones directamente relacionados con la respuesta, manejo y control de la pandemia del Covid 19. Así mismo, señaló que los contratos a suscribir serán remitidos a la Contraloría Distrital, para que se pronuncie sobre ellos, dentro de la oportunidad establecida en el artículo 43 *ibidem*.

Ahora, es necesario indicar que en virtud de los decretos distritales que fundamentaron la Resolución 043 de 2020, se estableció que los alcaldes locales podrían suspender líneas de inversión y conceptos de gasto y realizar los traslados internos presupuestales se debía tener en cuenta el Sistema Bogotá de Solidaridad en Casa y además contar con el concepto previo y favorable de las Secretarías Distritales de Planeación y Hacienda.

En ese orden de ideas, si bien el acto administrativo se acompasa con la finalidad del Decreto Legislativo 440 de 2020 y las normativas señaladas *supra* pues se declara la urgencia manifiesta con ocasión a la pandemia ocasionada por la propagación del Coronavirus COVID 19, debe puntualizarse que en específico, el ente territorial indicó que los traslados presupuestales debían realizarse teniendo

en cuenta la política pública instaurada por el Distrito y contando con su autorización, por ende, la contratación directa de obras, bienes y servicios y los recursos destinados para ello deben dirigirse y realizarse en torno al Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa, por ende, la medida si es proporcional, pero bajo ese entendido.

## CONCLUSIONES

Al efectuar el control inmediato de legalidad del decreto local, la Sala precisa que el señor alcalde local de Fontibón estaba facultado para expedir el acto administrativo *sub judice*, pues desarrolló las medidas señaladas en el Decreto Legislativo 440 del 2020 y los decretos distritales, así mismo se fundamenta en el *considerandum* del Decreto No. 417 del 17 de marzo de 2020 “*por medio del cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica*” por cuanto en esas disposiciones excepcionales, se estableció que estaba probada la causal para decretar la urgencia manifiesta debido a la pandemia ocasionada por el Coronavirus (Covid 19), potestad que tienen los alcaldes locales en calidad de delegatarios de las funciones de contratación del ente territorial, por tanto, se concluye que la Resolución 043 de 2020:

- Es un acto administrativo de carácter general, expedido en el marco de funciones administrativas del alcalde local y en el marco del Estado de Excepción declarado mediante el Decreto 417 de 2020 y el Decreto Legislativo 440 de 2020, subrogado por el Decreto Legislativo 537 de 2020, ambos declarados exequibles por la Corte Constitucional en sentencias C-162 de 2020 y C-181 de 2020.
- Cumple con los presupuestos de existencia, validez y eficacia de los actos administrativos (Los elementos para la configuración del acto administrativo: objeto, causa, motivo y finalidad, como los de validez: competencia, expedición regular, conformidad con la Constitución, motivación adecuada, legalidad sustancial y fin legítimo), esto es, se encuentra proferido de conformidad con la **Constitución Política (Arts. 286, 287, 313 y 315)** y la **Ley 80 de 1993**, y los **decretos legislativos 440 y 537 de 2020**.
- Las medidas adoptadas se hicieron en un periodo determinado de tiempo, es decir del 21 de abril de 2020 y hasta tanto se mantenga la *emergencia sanitaria* declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social derivada de la Pandemia originada por el Covid- 19.
- **Es compatible, guarda conexidad y es proporcional con el Decreto legislativo 440 de 2020, subrogado por el Decreto legislativo 537 de 2020**, pues se estableció que estaba probada la causal para decretar la urgencia manifiesta debido a la pandemia ocasionada por el Coronavirus (Covid 19), potestad que tienen los alcaldes locales en calidad de delegatarios de las funciones de contratación del ente territorial, por tanto, se concluye que la Resolución 043 de 2020, pero única y exclusivamente para la contratación directa de obras, bienes y servicios en torno al Sistema Distrital Bogotá Solidaria en Casa y los traslados

presupuestales necesarios para tal efecto, contando con la autorización de la Secretarías Distritales de Planeación y Hacienda.

Así las cosas, la Resolución 043 del 21 de abril de 2020 se encuentra ajustada al ordenamiento jurídico, por lo que se declarará su legalidad.

Finalmente, cabe recordar que en sesión extraordinaria de la Sala Plena del Tribunal llevada a cabo el día 30 de marzo del año en curso, se determinó que para efectos del trámite del denominado control inmediato de legalidad de los actos administrativos generales dictados por gobernadores y alcaldes en el marco del estado de excepción de emergencia económica, social y ecológica declarado por el Presidente de la República mediante el Decreto número 417 del 17 de marzo de 2020 y previsto en los artículos 136 y 151 numeral 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, por razones de economía y celeridad procesales, las sentencias serán suscritas por la Presidenta del Tribunal y el respectivo magistrado ponente del proceso, acompañada la providencia de una certificación expedida por aquella acerca de los magistrados que participaron en la adopción de la decisión lo mismo que de la relación de las aclaraciones y salvamentos de voto emitidos por los integrantes de la corporación en cada caso.

En mérito de lo expuesto, la SALA PLENA del TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

## II. RESUELVE:

**PRIMERO:** DECLARAR AJUSTADA A DERECHO la Resolución 043 del 21 de abril de 2020, proferida por el Alcalde Local de Fontibón

**SEGUNDO:** NOTIFICAR al Alcalde Local de Fontibón, a través mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, de conformidad con el art. 199 del CPACA modificado por el art. 612 del C.G. del P., quien a su vez deberá realizar una publicación informativa de la presente decisión, a través de su página web oficial asignada al municipio de Ubaté <http://fontibon.gov.co/>

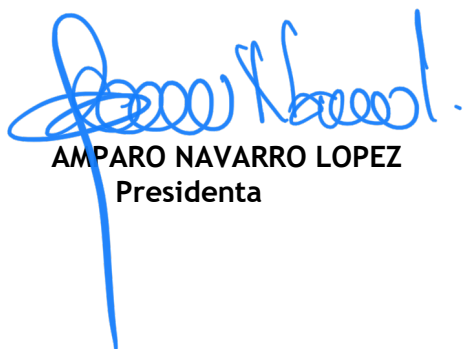
**TERCERO:** NOTIFICAR en forma personal esta providencia al MINISTERIO PÚBLICO mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, de conformidad con el art. 199 del CPACA modificado por el art. 612 del C.G. del P., a la dirección electrónica [egonzalez@procuraduria.gov.co](mailto:egonzalez@procuraduria.gov.co), perteneciente al Procurador Judicial 138 Delegado para Asuntos Administrativos asignado al Despacho sustanciador.

**CUARTO:** PUBLICAR esta providencia en la página electrónica de la Rama Judicial del Poder Público en la sección y enlaces específicos dispuestos para el efecto, lo mismo que en la página electrónica oficial de la localidad de Fontibón “<http://fontibon.gov.co/>”

**QUINTO:** Ejecutoriada esta providencia archívese el expediente, con las respectivas constancias de secretaría.



**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**AMPARO NAVARRO LOPEZ**  
Presidenta



**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado Ponente

La presente providencia fue discutida en salas de 21 de septiembre y 05 de octubre de 2020 y aprobado en esta última fecha.