



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA

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

Magistrado ponente: **Dr. LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA**

REFERENCIAS:

Expediente: 25000 23 15 000 2020 01264 00
Entidad remitente: **Alcaldía Local de la Candelaria**
Medio de control: **Control Inmediato de Legalidad**
Resolución No. 025 de 27 de marzo de 2020

Se ocupa la Sala Plena de dictar sentencia dentro del Control Inmediato de Legalidad en adelante [CIL], que se adelantada sobre la **Resolución 025 de 27 de marzo de 2020**, suscrita por el alcalde Local de la Candelaria – Bogotá D.C., a través del cual, declaró la urgencia manifiesta en esa localidad y dictó otras disposiciones.

I. ANTECEDENTES.

1.1 El trámite adelantado.

1. Mediante **Decreto Nacional No. 417 de 17 Bogotá marzo de 2020**, el Presidente de la República en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial las conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y en la Ley 137 de 1994, declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, con el objeto de adoptar las medidas de acción efectivas que permitan conjurar la pandemia por el nuevo coronavirus COVID-19.

2. Con posterioridad, el Gobierno Nacional expidió el Decreto legislativo No. 440 de 20 de marzo de 2020 por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19.

3. En el Distrito Capital de Bogotá, se tiene que, mediante Decreto Distrital No. 87 del 16 de marzo de 2020, la alcaldesa distrital decretó la situación de calamidad pública hasta por el término de seis (6) meses contados a partir de la publicación del citado acto.

Adicionalmente, en el parágrafo 2 del artículo 2 indicó que, el «*Plan de Acción Específico*» sería de obligatorio cumplimiento para todas las entidades públicas que deban contribuir a su ejecución, el cual puede, entre otros medios, llevarse a cabo a través de la utilización de la modalidad de contratación directa bajo la causal de urgencia manifiesta, contemplada en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y el régimen establecido en el art. 66 de la Ley 1523 de 2012

4. Con posterioridad, el alcalde de la Localidad de la Candelaria – Bogotá D.C. profirió la **Resolución No. 025 de 27 de marzo de 2020** “*por el 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 la Candelaria 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 la Calamidad Pública en Bogotá D.C.*”, remitida a esta Corporación, con el objeto de efectuar el control inmediato de legalidad contemplado en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

5. A través de auto fechado el cuatro (4) de mayo de 2020, el Magistrado ponente avocó el conocimiento del asunto y dispuso las notificaciones y publicación previstas en el ordenamiento jurídico. Así, la notificación a la Alcaldía Local de la Candelaria y al Ministerio Público se surtió a través de los respectivos buzones electrónicos institucionales; ello acatando las formas previstas en el artículo 199 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 612 del Código General del Proceso.

6. En cumplimiento del mandato legal contenido en el numeral 2º del artículo 185 del CPACA, y ante la situación de “*aislamiento preventivo obligatorio*” dispuesto, para ese momento, por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 593 de 24 de abril de 2020¹, se ordenó la fijación de un aviso en la página web www.ramajudicial.gov.co, en la sección denominada “Medidas COVID19, por el término de diez (10) días; al tiempo que convocó a los ciudadanos interesados a intervenir en el trámite.

7. Dentro del término de intervención, el secretario de Despacho de la Secretaría Distrital de Gobierno emitió pronunciamiento dentro del expediente de la referencia.

¹ Extendida por el Gobierno Nacional hasta las 00:00 a.m. del 25 de mayo de 2020, por el Decreto 636 de 6 de mayo de 2020, prorrogado por el Decreto 689 de 22 de mayo de 2020, hasta el 12.000 del 31 de mayo de 2020. Y que tendrá lugar hasta el 1º de julio de 2020 según lo dispone el Decreto 749 de 2020.

1.2 Intervenciones

1.2.1 Secretaría Distrital de Gobierno.

Indicó que de conformidad con los pronunciamientos de la Corte Constitucional, en el control inmediato de legalidad que debe efectuarse a los actos administrativos expedidos bajo el amparo de un estado de excepción, al operador judicial le corresponde: (i) analizar la conexidad que debe existir entre la regulación contenida en el acto objeto de control y los motivos que dieron lugar a la declaratoria de la emergencia económica; y (ii) determinar la conformidad del acto con las normas superiores que le sirven de fundamento, que corresponden a aquel por medio del cual se produce la declaratoria del Estado de excepción y los decretos con carácter legislativo expedido por el Gobierno en virtud de la autorización constitucional para legislar por vía excepcional.

Señaló que, en el asunto sometido a estudio, la medida de urgencia manifiesta encuentra sustento en las facultades ordinarias de las autoridades administrativas locales, prevista en la Ley 80 de 1993, y la Ley 1150 de 2007 y en el artículo 6º del Decreto distrital 768 de 2019; así como, en el ejercicio de las funciones administrativas adoptadas en el estado de excepción, esto es, el Decreto 417 de 2020 y 440 de 2020. Además, deben sumarse las normas de orden constitucional en que encuentra sustento la decisión.

Después de hacer un recuento de los diferentes actos administrativos expedidos por el Gobierno Nacional y la Alcaldía Mayor de Bogotá en vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, concluyó que, la Resolución No. 025 de 27 de marzo de 2020, fue expedida en conexidad con la situación epidemiológica causada por el coronavirus COVID-19.

Finalmente, señaló que el acto administrativo objeto de control, resulta acorde y proporcional a la emergencia declarada, toda vez que acudió a 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 la Candelaria, por la situación epidemiológica causada por el Coronavirus COVID – 19.

Como consecuencia de lo anterior, pidió declarar la legalidad de la resolución objeto de control.

1.3 Concepto del Ministerio Público.

El término de traslado al agente del Ministerio Público corrió entre el 21 de mayo y el 4 de junio de 2020, sin que se hubiera rendido concepto alguno.

II. CONSIDERACIONES.

2.1. Competencia.

Tiene previsto el artículo **20 de la Ley 137 de 1994** “*por medio de la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia*” 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 del lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.

A su turno, el ordinal **14** del artículo **151 de la Ley 1437 de 2011**, dispone que a los Tribunales Administrativos les corresponde conocer del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general que sean expedidos 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.

La **Resolución 025 de 27 de marzo de 2020**, objeto de estudio fue proferida por el alcalde de la Localidad de la Candelaria, que citó como fundamento de su expedición, entre otros, el Decreto ley 417 de 2020, por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional; así como el Decreto 440 de 2020, por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal.

Ahora bien, de conformidad con los distritos judiciales que conforman el país, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca ejerce jurisdicción en el Departamento de Cundinamarca, cuya comprensión territorial arropa a Bogotá D.C. y las localidades que las conforman, razón por la cual ha de concluirse que esta Corporación, en su Sala Plena, es competente para ejercer el control inmediato de legalidad del acto remitido por esa entidad territorial.

A todo lo anterior, debe sumarse que, de acuerdo con lo señalado en el Acuerdo PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, el Consejo Superior de la Judicatura exceptuó de la suspensión de términos adoptada en los acuerdos PCSJA20-11517, 11521 y 11526 de marzo de 2020, entre otras, las actuaciones que adelanten los Tribunales Administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad de conformidad con las competencias establecidas en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, como ocurre en el caso bajo examen.

2.2 El contenido del acto sometido a control inmediato de legalidad – Resolución No. 025 de 27 de marzo de 2020.

Estudia la Corporación la Resolución No. 025 de 27 de marzo de 2020 “*por el 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 la Candelaria 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 la Calamidad Pública en Bogotá D.C”, proferida por el alcalde local de la Candelaria – Bogotá D.C., quien estableció su competencia para dictar el acto administrativo en lo establecido en el artículo 2 de la Constitución Política, Ley 80 de 1993, 1150 de 2007, decreto compilatorio 1082 de 2015 y el Decreto 768 de 2019.

El alcalde local de la Candelaria invocó como sustento de las decisiones administrativas los siguientes fundamentos:

- a. Artículos 2, 13, 49, 95, 209, 366, 285 y 332 de la Constitución Política;
- b. Acuerdo 740 del 2019, del Concejo de Bogotá D.C. *“por el cual se dictan normas en relación con la organización y el funcionamiento de las localidades de Bogotá, D.C.”*
- c. Acuerdo 637 de 2016, del Concejo de Bogotá D.C. *“por el cual se crean el Sector Administrativo de Seguridad, Convivencia y Justicia, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, se modifica parcialmente el Acuerdo Distrital 257 de 2006 y se dictan otras disposiciones”*
- d. Decreto 374 de 2019 de la Alcaldía Mayor de Bogotá, a través del cual se realizan unas delegaciones a las alcaldías locales.
- e. Decreto 411 de 2016, de la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., *“por medio del cual se modifica la estructura organizacional de la Secretaría Distrital de Gobierno”*
- f. La declaración de la Organización Mundial de la Salud de pandemia global por el nuevo coronavirus;
- g. La Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020, mediante la cual el Ministerio de Salud y Protección Social declaró la emergencia sanitaria en todo el territorio nacional;
- h. El Decreto 081 de 11 de marzo de 2020, expedido por la alcaldesa mayor de Bogotá D.C. *“Por el cual se adoptan medidas sanitarias y acciones transitorias de policía para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en Bogotá, D.C., y se dictan otras disposiciones”*
- i. Decreto 087 de 16 de marzo de 2020, expedido por la alcaldesa mayor de Bogotá *“por la cual se declara la calamidad pública con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID – 19) en Bogotá, D.C.*
- j. El Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 que declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica decretada por el Presidente de la República mediante decreto legislativo 417 de 2020;
- k. Decreto 440 de 20 de marzo de 2020 *“Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID – 19”*

- l. Decreto 457 de 22 de marzo de 2020, proferido por el Gobierno Nacional “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”.
- m. Artículos 41 y 42 de la Ley 80 de 1993.
- n. Artículo 4 de la Ley 1150 de 2007
- o. Artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015.

Una vez expuestas las razones que motivaron la expedición del acto, el alcalde local de la Candelaria dispuso en la parte resolutive del acto:

“ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR la URGENCIA MANIFIESTA en la Localidad de la Candelaria para atender la situación de inminente riesgo según los hechos relatados en la parte motiva del presente acto ocasionados por la situación epidemiológica causada por el coronavirus (COVID – 19) objeto de declaración de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el país y de Calamidad Pública en Bogotá D.C, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 del Estatuto de Contratación Pública, hasta el 16 de abril de 2020 de acuerdo con la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica del Gobierno Nacional y de esta forma contar con la atención de emergencias humanitarias con el fin de proteger el derecho a la vida de los habitantes de la Localidad.

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 LA CANDELARIA, se dispone **CELEBRAR EL LOS CONTRATOS NECESARIOS**, de bienes, servicios y ejecución de obras que permitan atender el riesgo inmediato, cómo es, prestar los servicios de dirección, administración y control de recursos y el suministro de bienes y servicios para atender el gasto destinado a la atención humanitaria de emergencia para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación e pidió epidemiológica causada por el coronavirus (COVID-19) entre otros.

ARTÍCULO TERCERO: la supervisión de los contratos que surjan será ejercida por el ALCALDE LOCAL DE LA CANDELARIA quién podrá contar con personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos o personal de planta, acto que no implica delegación, al no requerirse para el seguimiento de conocimientos especializados, el supervisor ejercerá sus obligaciones conforme a lo establecido en el manual de contratación de la Secretaría, la Ley 1474 de 2011, y las demás normas concordantes vigentes, quién será el encargado de establecer la remuneración y demás elementos necesarios para la legalización del o los contratos de la presente urgencia, así como los informes de ejecución de los mismos.

ARTÍCULO CUARTO: 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 traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto.

Artículo Sexto (sic): Inmediatamente después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta, se deberá remitir el texto de los mismos y del presente acto junto con sus soportes a la Contraloría Distrital.

Artículo Séptimo (sic): El presente acto administrativo rige a partir de la fecha de su expedición.

Artículo Octavo (sic): Contra la presente no procede recurso alguno.

2.3.- Del control inmediato de legalidad – Presupuestos de procedencia del control inmediato de legalidad.

De conformidad con lo previsto en los artículos 20 de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción 137 de 1994 y 136 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, son objeto del control inmediato de legalidad por parte de los

Tribunales Administrativos “*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*” cuando emanen de las autoridades territoriales.

La jurisprudencia del H. Consejo de Estado ha establecido que para que proceda el control inmediato de legalidad el acto de la administración debe reunir, en forma concurrente, los siguientes requisitos: i) *tratarse de un acto administrativo expedido en ejercicio de funciones de la misma naturaleza jurídica; y ii) desarrollar los decretos legislativos del estado de excepción, durante la vigencia de este*².

En reciente pronunciamiento el H. Consejo de Estado precisó lo siguiente:

“En lo que tiene que ver con cuáles son los actos administrativos que pueden ser enjuiciados por el CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD, el Consejo de Estado desde 1994 hasta la fecha, en más de 40 providencias, de manera reiterada y casi pacífica, ha interpretado taxativamente los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, 59 y 136 y 185 de la Ley 1437 de 2011, 60 para en términos generales señalar, que son aquellos que de manera expresa desarrollen decretos legislativos.

*De acuerdo con esta visión, que podríamos llamar taxativa, tradicional o formal, son tres los presupuestos requeridos para la procedencia del control inmediato de legalidad, a saber: (i) que se trate de un acto de contenido general; (ii) que el mismo se haya dictado en ejercicio de la función administrativa, y (iii) que el acto tenga como fin desarrollar uno o más de los decretos legislativos expedidos durante los estados de excepción”*³.

Dicho lo anterior, incumbe a la Sala verificar si en la presente oportunidad fueron acreditados los presupuestos de procedencia del medio de control aludido, tal como sigue:

2.3.1.- El acto de contenido general: el H. Consejo de Estado ha precisado que el control automático de legalidad que estructura el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 versa sobre las medidas de “carácter general”, entendidas éstas como actos de contenido general⁴.

En reciente pronunciamiento, el máximo tribunal de lo contencioso administrativo, señaló que el acto administrativo pierde el carácter de general cuando: “(...) *el alcance determinado y determinable de sus destinatarios y la materia, cuyos efectos jurídicos directos no trascienden al exterior de la administración, ni sobre derechos o situaciones de la ciudadanía en general; su incidencia se proyecta exclusivamente a la esfera interna de la administración y a un asunto preciso (...)*”⁵.

De acuerdo con lo anterior y una vez analizada la norma sometida a control inmediato de legalidad, se observa que su contenido es de **carácter general**, pues se concreta en la declaratoria de urgencia manifiesta para la celebración de ciertos contratos, decisión

² Consejo de Estado- -Sala Plena de lo Contencioso Administrativo- Sala Veintisiete Especial de Decisión. C.P: Rocío Araújo Oñate., 23 de abril de 2020. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01123-00(ca). Actor: Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

³ Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sala Especial de Decisión Número 10 – C.P: Sandra Lisset Ibarra Vélez. 11 de mayo de 2020. Radicación: ·11001-03-15-000-2020-00944-00. Norma que se revisa: Resolución 471 de 22 de marzo de 2020.

⁴ Sala Plena de lo Contencioso administrativo. C. P. Reinaldo Chavarro Buriticá, Expediente 1100 I-03-1S-000- 2002-1280-01 (CA-006).

⁵ Consejo de Estado - Sala Plena de lo Contencioso Administrativo - C.P: Carmelo Perdomo Cuéter. 16 de abril de 2020. Radicación: 11001-03-15-000-2020-01057-00. Norma que se revisa: Circular 8 de 25 de marzo de 2020.

administrativa que no tiene como destinatario a una persona natural o jurídica en particular, y por el contrario irradia sus efectos en la comunidad.

2.3.2.- El ejercicio de la función administrativa: para el Consejo de Estado la noción general de función administrativa comprende *“aquella actividad ejercida por los órganos del Estado para la realización de sus fines, misión y funciones”*⁶.

En el caso que ocupa la atención de la Sala, el acto objeto de estudio es la Resolución No. 025 de 27 de marzo de 2020, dictada por **el alcalde local de la Candelaria – Bogotá D.C.**, circunstancia que obliga a realizar las siguientes precisiones a efectos de establecer su competencia como autoridad administrativa.

Al respecto es necesario precisar que, de conformidad con el artículo 5º del Decreto 1421 de 1993 *“por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá”*, el gobierno y la administración del Distrito Capital de Bogotá, está a cargo de las siguientes autoridades.

“ARTICULO 5o. Autoridades. *El gobierno y la administración del Distrito Capital están a cargo de:*

1. *El Concejo Distrital.*
2. *El alcalde mayor.*
3. *Las juntas administradoras locales.*

4. Los alcaldes y demás autoridades locales.

5. *Las entidades que el Concejo, a iniciativa del alcalde mayor, cree y organice”.*

A su turno, al numeral 3º del artículo 38 del Decreto 1421 de 1993, prevé que, le corresponde al alcalde mayor dirigir la acción administrativa y asegurar el cumplimiento de las funciones a cargo del Distrito, quien ejerce sus atribuciones por medio de los organismos o entidades Distritales. En concordancia con ello, el artículo 40 *ibídem*, dispone que el alcalde mayor podrá delegar las funciones que le asignen la Ley y los acuerdos en los secretarios, jefes de departamento administrativo, gerentes o directores de entidades descentralizadas, en los funcionarios de la administración tributaria, y en las juntas administradoras **y los alcaldes locales.**

Por su parte, el artículo 11 del Acuerdo Distrital 740 de 2019, señala que *“El Alcalde Mayor de Bogotá D.C., será el representante legal de los Fondos de Desarrollo Local y ordenador del gasto, podrá delegar respecto de cada Fondo la totalidad o parte de dichas funciones, de conformidad con el artículo 40 del Decreto Ley 1421 de 1993. (...)”*.

Ahora bien, posteriormente, a través del Decreto 374 de 21 de junio de 2019, el alcalde mayor de Bogotá resolvió *“Delegar en los alcaldes locales la facultad para contratar, ordenar los*

⁶ *Ibídem*

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”.

Respecto del asunto que se analiza, el Consejo de Estado, Sala en Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, M.P. Ana Margarita Olaya Forero, Exp. AC 12300, en providencia de 15 de mayo de 2001, al referirse a la calidad de autoridad administrativa de la que están revestidos los alcaldes locales, señaló:

“...De la lectura de las anteriores funciones y de lo prescrito en los artículos 5 y 61 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”.

Así las cosas, como quiera que la Candelaria, es una de las 20 localidades en las que se divide Bogotá, y siendo que a su alcalde le corresponde fungir como administrador de la localidad y del Fondo de Desarrollo Local; competencia que, atendiendo lo dispuesto en el párrafo 1º del artículo 5º del Acuerdo 740 de 2019, es ejercida de acuerdo con las funciones y atribuciones asignadas por la Alcaldía Distrital, surge palmario concluir que, el acto administrativo fue expedido en ejercicio de la función administrativa que les compete a los alcaldes locales.

2.3.3.- La finalidad del acto administrativo – Desarrollo de los decretos legislativos:

el control inmediato de legalidad, en los términos señalados en la Ley 137 de 1994, solamente procede para aquellos actos de contenido general que desarrollan los estados de excepción, lo cual significa que si la norma objeto de estudio se expide en virtud de facultades ordinarias de la Administración, no es posible avocar su conocimiento a través de este medio excepcional, sino que deben ser controvertidas a través de los mecanismos ordinarios establecidos para el efecto.

Así, con el objeto de analizar la procedencia del control inmediato de legalidad, es necesario verificar que el acto administrativo tenga como finalidad el desarrollo de los decretos expedidos con fundamento en los estados de excepción, (entre los que están los dictados en el estado de emergencia).

Al observar el contenido de la Resolución No. 025 de la alcaldía local de la Candelaria, se tiene que el alcalde local citó como fundamento de su expedición, entre otros, el Decreto Legislativo 440 de 2020, por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19.

En consecuencia, se observa con claridad que la decisión del mandatario local, encuentra su génesis, entre otras cosas, en es el estado de excepción decretado por el Gobierno Nacional.

2.4 Examen de legalidad.

2.4.1 Requisitos formales

En el *sub-lite*, la Resolución **025 de 27 de marzo de 2020**, que ocupa la atención de la Corporación se encuentra suscrita por el señor Manuel Calderón Ramírez alcalde local de la Candelaria, en ejercicio de las facultades administrativas previamente verificadas en el acápite anterior, así como en lo dispuesto en la Ley 80 de 1993, la Ley 1150 de 2007, el Decreto 1082 de 2015, el Decreto 768 de 2019, Decreto 417 de 2020 y Decreto 440 de 2020.

A lo anterior debe sumarse que, la resolución en estudio tiene elementos suficientes que permiten su identificación, como el número, la fecha, las consideraciones, el articulado y la firma de quien lo suscribe.

Encuentra también la Corporación que la Resolución **025 de 27 de marzo de 2020** fue publicada en la página web dispuesta por la Alcaldía Local de la Candelaria para tal efecto, lo que significa que se cumplió con el requisito de publicación (artículo 65 de la Ley 1437 de 2011), necesario para efectos de vigencia y oponibilidad de los actos administrativos de carácter general y abstracto.

Conforme lo anterior, se advierte que, el acto sometido a control cumple a cabalidad con los requisitos de forma, que si bien no son sustanciales deben ser cumplidos por la autoridad que profiere el acto administrativo.

2.4.2. Del control Inmediato de Legalidad y su alcance – requisitos materiales.

Sea lo primero señalar que la Constitución Política, al ocuparse de los estados de excepción, dispuso una serie de controles de orden político y jurídico, a los cuales deben someterse no solo la decisión mediante la cual se produce la declaratoria del estado de excepción, sino además los decretos legislativos que dicte el Gobierno en uso de las facultades constitucionalmente conferidas, así como las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante dicha excepcionalidad. Estos últimos respecto de los cuales se ocupó el Legislador Estatutario al establecer en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 la figura del control oficioso e inmediato de legalidad sobre los mismos.

Es así, que la norma dispone:

“ARTÍCULO 20. CONTROL DE LEGALIDAD. *Las medidas de carácter general que sean dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la autoridad de lo contencioso administrativo en el lugar donde se expidan si se tratare de entidades territoriales o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales.*

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

Ahora bien, revisado el contenido del Capítulo 6 del Título VII de la Constitución Política, así como la Ley 137 de 1997, se advierte con meridiana claridad que, el constituyente no solo se preocupó por determinar la naturaleza de los estados de excepción, sino que además, fijó los límites a los que debían sujetarse las facultades extraordinarias que en razón de él se le reconocen al ejecutivo, y son dichas márgenes las que debe procurar el operador judicial que sean acatadas por las autoridades administrativas en el ejercicio de sus funciones, cuando se esté en presencia de circunstancias excepcionales.

En tratándose del estado de emergencia económica, social y ecológica, las primeras limitantes al poder del Ejecutivo Nacional aparecen expuestas en el artículo 215 Superior, en el que se indica que los decretos con fuerza de ley, dictados por el Presidente de la República con la firma de todos sus ministros deben estar destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos. Así pues, tales disposiciones deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia; en tal sentido el desarrollo normativo dentro de los estados de excepción obliga a observar **la conexidad** y congruencia con los fines que se persiguen con la declaración del estado de conmoción.

Dicha exigencia fue replicada en los artículos 10 y 11 de la Ley 137 de 1994, en los que se dispone que, cada una de las medidas adoptadas en los decretos legislativos deberá estar directa y específicamente encaminada a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos, además de ello, establece que se debe indicar de manera suficiente **la necesidad** de tales disposiciones, esto es que las medidas tomadas por fuera de la normalidad surjan como herramientas indispensables para la superación del estado de crisis que se expone en la declaración del estado de excepción.

Límite no menos importante, se encuentra en **la proporcionalidad** que en palabras de la Corte Constitucional se predica de la 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 conjurar⁷

Dispone también el precepto constitucional (artículo 215) que, 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; obligación que se deriva **del principio de temporalidad**, pues al ser las medidas extraordinarias específicas y restringidas a conjurar la amenaza que motivó el uso de potestades excepcionales, éstas deben concluir en el momento en que cese la perturbación o disminuya a un nivel tal que pueda ser controlado por medio de los mecanismos ordinarios contemplados en el ordenamiento. Disposición que fue recogida en el artículo 9 de la Ley Estatutaria al señalar que las facultades extraordinarias sólo podrán ser utilizadas cuando se cumplan, entre otros, los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad y motivación.

Otros frenos impuestos al Ejecutivo aparecen descritos en el artículo 15 de la Ley Estatutaria 137 de 1994, en donde se impone la prohibición expresa de: **(i)** suspender los derechos humanos y libertades fundamentales; **(ii)** interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público o de los órganos del Estado; y **(iii)** suprimir o modificar los organismos o las funciones básicas de acusación y juzgamiento.

Se referirá la Sala a la restricción consistente en suspender los derechos humanos y libertades fundamentales, pues entre las mencionadas son las que potencialmente pueden ser desconocidas por los mandatarios locales. Así, sobre el particular la Corte Constitucional⁸ ha señalado que cuando la norma referencia a los **“derechos humanos y libertades fundamentales”**, no hace cosa distinta que remitirse a los derechos y libertades reconocidos y garantizados en lo que la doctrina constitucional ha definido como bloque de constitucionalidad, esto es, aquellas normas jurídicas que, aunque no tienen consagración expresa en el derecho interno, tienen plena vigencia en éste. Esta condición de prevalencia se deriva de lo dispuesto en el artículo 93 Superior, de acuerdo con el cual *“los tratados y*

⁷ Sentencia C-179/94. M.P: Dr. Carlos Gaviria Díaz.

⁸ Sentencia C – 802 de 2002

convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción prevalecen en el orden interno”.

Este bloque de constitucionalidad está conformado por el Texto Superior (en tanto el Ejecutivo deberá garantizar la vigencia del Estado de Derecho y no podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales), los instrumentos de derecho internacional humanitario y los tratados que consagran derechos humanos, cuya restricción se encuentra expresamente prohibida en los artículos 3 y 4 de la Ley estatutaria.

En dicho marco, el artículo 4º *ibídem*, prevé la imposibilidad de restringir, a través de medidas de excepción, el núcleo esencial de derechos determinados, tales como *“el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia, los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus”*. Así como la prohibición expresa de que las medidas adoptadas entrañen algún tipo de discriminación fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica.

Ahora, la Ley 137 de 1994 en su artículo 13, vislumbró la posible restricción al ejercicio de los derechos y libertades, empero, ello sólo será admisible en el grado estrictamente necesario, para buscar el retorno a la normalidad. En consecuencia, la posibilidad de suspensión de derechos y garantías no tiene un sentido absoluto pues solamente es posible restringir su pleno ejercicio, circunstancia que tendrá ocurrencia en una proporción rigurosamente necesaria, y a ello se acudirá cuando no existan alternativas distintas para repeler la situación.

En suma, es patente para la Sala que la declaratoria del estado de excepción, no implica *per se* el desconocimiento de derechos, en tal sentido, y visto el control de legalidad de que trata el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, la autoridad judicial a quien corresponde, según el ámbito de su competencia, deberá examinar si las medidas de carácter general desarrolladas a partir de los decretos legislativos en vigencia del estado de excepción, no desbordan los límites de conexidad o temporalidad, tanto como los derivados de las debidas garantías de los derechos humanos, libertades constitucionales y demás prerrogativas en los términos de la Ley Estatutaria.

Puestas en este contexto las cosas, el análisis que debe realizar este cuerpo colegiado, se encamina a determinar que los actos administrativos expedidos por los mandatarios locales, en virtud de las facultades conferidas por el Gobierno, no solo guarden los contornos de las competencias asignadas en los actos legislativos, sino que además, tal regulación no comporte una suspensión de los derechos humanos y libertades fundamentales de los ciudadanos.

2.4.2.1 Examen de las decisiones adoptadas por la alcaldía local (conexidad, proporcionalidad, necesidad y respeto de los derechos humanos y garantías constitucionales).

Atendiendo el contenido y alcance de la Resolución 025 de 27 de marzo de 2020, la Corporación advierte que las medidas administrativas allí adoptadas se contraen en: (i) la declaratoria de la urgencia manifiesta y la celebración de contratos; (ii); supervisión de los contratos y (iii) la autorización para realizar traslados presupuestales.

(i) La declaratoria de urgencia manifiesta en la Alcaldía Local de la Candelaria, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

Sea lo primero señalar que, los artículos 41 a 43 de la Ley 80 de 1993, regulan la declaratoria de la urgencia manifiesta, figura jurídica que permite a los ordenadores del gasto, ante situaciones excepcionales que imposibiliten acudir a los procedimientos de selección, valerse de ella, a efectos de garantizar la continuidad del servicio, el suministro de bienes, la prestación de servicios, o la ejecución de obras en el inmediato futuro, necesarias para conjurar la situación que dio lugar a la declaratoria.

Sobre el particular el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, prevé que:

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

La urgencia manifiesta se declarará mediante acto administrativo motivado.

(...)

El transcrito artículo 42, fue declarado exequible por la Corte Constitucional en la sentencia C-949-01, tras considerar que las hipótesis en él establecidas justifican la excepción a los procedimientos de selección objetiva; y que un eventual mal uso de la figura se precave con la obligación impuesta en el artículo 43 de la misma Ley 80 a la autoridad contratante, de enviar la documentación correspondiente, relacionada con los contratos que se celebren

con base en dicha declaratoria, al órgano de control fiscal, así como con los demás controles a los que remite la misma norma.

La providencia señaló que *“...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.”*

Recuérdese que, el numeral 4º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007, previó como modalidad de selección, la contratación directa, fundada entre otras, en la urgencia manifiesta; y así fue recogido por el artículo 2.2.1.2.1.4.2 del Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional.

Ahora bien, mediante el Decreto Ley 417 de 2020, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional, por el término de 30 días, con el objeto de conjurar y hacer frente a la emergencia causada por el nuevo coronavirus – COVID 19.

Bajo su égida y con el propósito de dotar a los entes territoriales de mecanismos ágiles que permitan atender eficientemente las necesidades de la población afectada por la emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19, el Gobierno Nacional, con la firma de todos sus ministros, profirió el Decreto **440 de 2020** *"por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COV/D-19"*.

El último de los decretos mencionados, adoptó una serie de medidas en materia de contratación estatal, así dispuso: (i) la realización de audiencias públicas *a través medios electrónicos, garantizando el acceso a los proponentes, control, y a cualquier ciudadano interesado en participar;* (ii) *el trámite de la imposición de multas, sanciones y declaraciones de incumplimientos seguidas con ocasión de un proceso contractual, podrán tener lugar a través de medio electrónicos con observancia del debido proceso;* (iii) *autorización a las entidades estatales de suspender los procedimientos de selección de contratistas y*

revocatoria de los actos de apertura; (iv) se insta a las entidades territoriales a preferir para la adquisición de bienes a compra por catálogo derivado de los Acuerdos Marco de Precios; (v) utilizar el procedimiento de agregación de demanda⁹, para incluir a las grandes superficies como proveedor; (vi) entendiendo por probada los hechos constitutivos de urgencia y manifiesta y (vii) la autorización para adicionar sin límite de cuantía los contratos celebrados por las entidades estatales que se relacionen con bienes, obras o servicios que permitan una mejor gestión y mitigación de la situación de emergencia.

En lo que hace específicamente a la declaratoria de urgencia manifiesta, el artículo 7 del Decreto 440 de 2020, señaló:

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.*

Atendiendo el contenido de la disposición citada, la situación excepcional de que trata el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, que por su propia naturaleza hace imposible acudir al trámite de escogencia reglada del contratista y que torna apremiante la prestación del servicio, se entiende comprobada *per se*, con la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica que tuvo lugar el 17 de marzo de 2020.

Así pues, por disposición del Gobierno Nacional, y visto el estado de excepción, las entidades territoriales, en tratándose de suministro de bienes, prestación de servicios o ejecución de obras en el futuro inmediato, tendientes a evitar el contagio y propagación del virus podrán acudir a la figura de la contratación directa.

El precepto citado, constituye, en el asunto de autos, el parámetro objetivo a partir del cual, la Corporación puede establecer si el alcalde local de la Candelaria ajustó su actuación a lo allí contenido, y, si en su desarrollo pudo haber incurrido en vulneración de las garantías constitucionales de los ciudadanos, o si ello devino en el ejercicio abusivo de la función administrativa dentro del marco del estado de excepción.

Puestas en este contexto las cosas, un análisis en paralelo del contenido del artículo 1º de la Resolución 025 de 27 de marzo de 2020, y el artículo 7 del Decreto Legislativo 440, permite concluir que este se ajusta a las facultades otorgadas por el legislador en el estado de emergencia, en tanto determina que la urgencia manifiesta se declara con el único objeto de atender el inminente riesgo ocasionado por la situación epidemiológica a causa de la

⁹ Entendiendo este, como un mecanismo previsto por la ley para que las Entidades Estatales sumen sus necesidades y actúen en forma coordinada en el mercado para obtener eficiencia en el gasto y un mejor provecho de los recursos públicos.

propagación del Coronavirus - COVID 19 objeto de declaración de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en el país y de Calamidad Pública en Bogotá; así pues, cumple con el requisito de **conexidad**.

La decisión adoptada por el mandatario local, también es **proporcional**, en tanto resulta ser apta para contribuir con la mitigación de la emergencia declarada en la Nación; y ello es así, pues el numeral 2º del mencionado acto administrativo dispone que la declaratoria de urgencia manifiesta permitirá, entre otros, la contratación directa de bienes, servicios y obras que sean necesarias para la preservación de la vida y mitigación del riesgo derivado de la situación epidemiológica; circunstancia que redundará en la prevención del contagio, frena la propagación y hace frente a las consecuencias adversas que el COVID – 19 genera en la población.

En lo que hace la **necesidad**, no se puede olvidar que es el mismo artículo 7º del Decreto 440 de 2020, el que prescribió que, como consecuencia de la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, se entendería comprobado el hecho que da lugar a declarar la urgencia manifiesta por parte de las entidades estatales, lo que a la luz del artículo 42 citado, habilita a los administradores y/o representantes legales a realizar 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. Siendo ello así, la declaratoria de urgencia manifiesta se encuentra por sí misma justificada ante la difícil situación de salud pública que vive el país, y que hace imperioso el suministro de bienes y servicios que redunden en la prevención y la limitación de la propagación del virus Covid- 19.

La Sala aclara que el mandato excepcional de los decretos legislativos en el estado de excepción puede invocar la aplicación de normas ordinarias cuando consagren instrumentos eficaces que contribuyan de manera eficaz y pronta. En este caso se tienen que el Decreto Legislativo 440 de 2020 faculta a las autoridades territoriales hacer uso de la declaratoria de la urgencia en materia de contratación estatal, consagrada en la Ley 80 de 1993, pero sin necesidad de motivar el acto que la declare, para dar paso a la contratación directa también prevista en una ley ordinaria como la 1150 de 2007, siempre prevaleciendo los principios de orden público de esta clase de contratación.

En este orden de ideas, para la Sala la declaratoria de urgencia manifiesta decretada en el numeral primero de la Resolución No. 025 de 27 de marzo de 2020 expedido por la Alcaldía Local de la Candelaria de Bogotá se acompaña con la legislación de excepción, en virtud de que su parte considerativa describió la necesidad de contratar bienes y servicios bajo esta figura contractual; y en el numeral segundo de la parte resolutive estableció que dicha contratación recaería sobre bienes, servicios y ejecución de obras que permitan atender el riesgo inmediato, cómo es, prestar los servicios de dirección, administración y control de recursos y el suministro de bienes y servicios para atender el gasto destinado a la atención

humanitaria de emergencia para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causado por el Coronavirus - Covid 19.

Conforme lo anterior, para la Sala surge palmario que el alcalde local, al declarar la urgencia manifiesta y la consecuente posibilidad de contratación directa de los bienes, servicios y obras para atender únicamente la situación de calamidad pública generada por el COVID - 19, no incurrió en infracción alguna a los límites de conexidad, proporcionalidad y necesidad, y es visible que, **no incurrió en la suspensión de los derechos humanos ni las libertades fundamentales**, las cuales constituyen un límite a las facultades del ejecutivo, y que se itera, fueron previstas con el propósito de prevenir los excesos en el ejercicio de la función administrativa.

(ii) La supervisión de los contratos

Entre las medidas adoptadas por el alcalde local de la Candelaria, aparece la contenida en el artículo tercero, según la cual *“la supervisión de los contratos que surjan será ejercida por el ALCALDE LOCAL DE LA CANDELARIA quién podrá contar con personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos o personal de planta, acto que no implica delegación, al no requerirse para el seguimiento de conocimientos especializados, el supervisor ejercerá sus obligaciones conforme a lo establecido en el Manual de Contratación de la Secretaría, la Ley 1474 de 2011, y las demás normas concordantes vigentes, quién será el encargado de establecer la remuneración y demás elementos necesarios para la legalización del o los contratos de la presente urgencia, así como los informes de ejecución de los mismos”*.

Respecto al particular, se advierte que, la Ley 80 de 1993, en el artículo 4, ordinal 1º, prevé como uno de los deberes y derechos de los entes estatales para la consecución de los fines de la contratación estatal, exigir al contratista la ejecución adecuada y oportuna del contrato. En concordancia con ello, los artículos 14 y 26 de la misma normativa disponen que todas las entidades y servidores públicos tienen la obligación de propender por el cumplimiento del objeto y fines de aquel, así como de vigilar su correcto desarrollo, en aras de salvaguardar los derechos que le asistan a la administración, al contratista y a los terceros que pudieren verse afectados con el contrato.

Según tiene dicho el Consejo de Estado, esta labor se realiza a través de figuras conocidas como la interventoría y/o supervisión, las cuales dan cuenta de una función de control administrativo que se caracteriza por ejercerse respecto de los negocios jurídicos de la administración pública, con el propósito de verificar que los procesos de selección, celebración, ejecución y liquidación de aquellos actos jurídicos que resultan del acuerdo del Estado con otra persona de la misma naturaleza o de índole privada, natural o jurídica, se lleven a cabo con estricto apego a los principios y reglas que regulan la actuación contractual o convencional estatal y a aquellas que surgen del acuerdo de voluntades alcanzado por las partes, todo ello en pro de la transparencia que debe permear tales

procedimientos y a efectos de que se garantice la satisfacción de los intereses generales por los que propende el respectivo contrato o convenio.

Respecto de la supervisión propiamente dicha, se ha dicho que aquella se caracteriza por ser llevada a cabo por un funcionario de la entidad que no sólo cuenta con funciones técnicas, sino también de índole administrativa, contable, financiera y jurídica; nota distintiva con la interventoría en tanto ésta, es ejecutada por una persona externa a la entidad que adelanta funciones técnicas y requiere conocimientos especiales sobre la materia.

Ahora bien, en el asunto, que se somete a estudio, según se vio, el alcalde local dispuso la vigilancia de la ejecución de cada uno de los contratos celebrados en virtud de la declaratoria de urgencia manifiesta para atender la emergencia del COVID – 19, ya sea a través de personal de planta de la entidad o contratado por prestación de servicios; siendo ello así, la supervisión ordenada, y que se encuentra a cargo del alcalde local, aparece ajusta a la legalidad, como quiera que la supervisión redunda en la debida ejecución de los contratos.

(iii) La adición presupuestal

El artículo cuarto de la Resolución 025 de 27 de marzo de 2020, señaló que durante la vigencia de la urgencia manifiesta el municipio podría efectuar los traslados presupuestales que se requieran dentro de la entidad, para garantizar el suministro de bienes y la prestación de servicios necesarios para superar la emergencia que se presenta.

A juicio de la Corporación, tal disposición no contraviene las normas en que se funda el acto administrativo, habida consideración que no hace cosa distinta que acoger el contenido del párrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, el cual dispone:

***“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.*

Surge palmario entonces que lo dispuesto en el artículo 3º del acto administrativo territorial que se estudia, *no desborda los límites que por conexidad con el acto legislativo tenía que respetar, así como tampoco desconoce las normas ordinarias sobre la materia.* Ya que, dicha disposición, constituye un calco de las facultades otorgadas por el legislador ordinario a la administración a efectos de hacer frente a las circunstancias que dan origen a la urgencia manifiesta.

En este punto, conviene mencionar que, el párrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993 fue declarado condicionalmente exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-772-98 de 10 de diciembre de 1998, M.P. Dr. Fabio Morón Díaz, “... *bajo el entendimiento de que los traslados presupuestales internos a que se refiere dicha norma, se efectúen*

afectando exclusivamente el anexo del decreto de liquidación del presupuesto”. En la providencia el Máximo Órgano de la Jurisdicción Constitucional señaló que:

“En efecto, la situación que describe el párrafo único del artículo 42 de la ley 80 de 1993, acusado también por el actor, es bien distinta de la que consagra el párrafo 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 dé aplicación al párrafo 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”.

(...)

“Se trata pues de una norma de carácter presupuestal contenida en una ley ordinaria de temática específica, la ley general de contratación administrativa, que como tal está supeditada a las disposiciones del Estatuto Orgánico de Presupuesto y a sus normas reglamentarias, según lo establece el artículo 352 superior, condición que en el caso sub-examine se cumple de manera plena, pues la facultad que atribuye el legislador a las autoridades administrativas a través del párrafo único del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, es la misma que les reconoce a las autoridades administrativas el artículo 34 del Decreto 568 de 1996, sólo que su contenido se refiere a su aplicación en los casos de declaratoria de “urgencia manifiesta” que efectúe la respectiva entidad. No hay pues reparo de constitucionalidad que justifique que la Corte acceda a las pretensiones del actor respecto de esta norma”.

La anterior precisión, surge además necesaria, para establecer que el contenido del acto administrativo territorial no es un desarrollo del también Decreto Ley 461 de 22 de marzo 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”, el que por demás, fue dictado, con posterioridad al acto proferido por el mandatario local.

Nótese que el artículo 1º del Decreto 461 de 2020, con el fin de llevar a cabo las acciones necesarias para hacer frente a las causas que motivaron la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica permite expresamente a los gobernadores y alcaldes **reorientar las rentas de destinación específica de sus entidades territoriales**, potestad no contenida en el párrafo del artículo 42 de ley de contratación.

2.4.2.2 La temporalidad de las medidas.

Basta decir, que las medidas adoptadas, se circunscriben al límite temporal de la vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, a fin de conjurar los efectos del

nuevo coronavirus – COVID 19, por lo tanto, hará de señalarse que se ciñe al contenido del artículo 215 Superior.

2.4.2.3 Remisión del contrato y sus antecedentes al órgano fiscal

Al realizar el análisis del artículo quinto de la parte resolutive del Decreto Local, se ordenó la remisión de los contratos celebrados con ocasión de la declaratoria de urgencia manifiesta y sus anexos a la Contraloría Distrital conforme lo dispone el artículo 49 de la Ley 80 de 1993, lo cual toda actuación en el marco de la urgencia manifiesta se debe adelantar el control fiscal sobre esos recursos públicos, sin que conlleve la supresión de otros mecanismos de control.

2.5 Conclusiones.

Atendiendo el análisis que antecede, la Sala Plena encuentra que: las medidas adoptadas en la **Resolución 025 de 27 de marzo de 2020** expedida por el **alcalde local de la Candelaria – Bogotá D.C.**, no desconocen los fines por los cuales fue decretado el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional mediante el Decreto Legislativo 417 del 17 de marzo de 2020, y se acompasan con el contenido del Decreto Legislativo **440 del 22 de marzo de 2020** *"por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19"*, por lo que lo procedente será declarar que tal acto se encuentra ajustado al ordenamiento jurídico.

Finalmente, se deja constancia que en sesión del treinta y uno (31) de marzo de dos mil veinte (2020) la Sala Plena, dadas las circunstancias de excepcionalidad, aprobó que una vez realizada la discusión y decisión judicial, mediante sala virtual, la respectiva providencia judicial sea firmada únicamente por el Magistrado Ponente y la Presidenta de esta Corporación; bajo el entendimiento que el acta de sala plena correspondiente, certifica los aspectos relacionados con la votación y demás situaciones que dan origen a la providencia.

2.6 Decisión.

En virtud de lo expuesto, la Sala Plena del Tribunal Administrativo de Cundinamarca,

RESUELVE

PRIMERO: DECLÁRESE la legalidad de la Resolución 025 de 27 de marzo de 2020 expedido por el **alcalde local de la Candelaria – Bogotá D.C.**, *"por la cual se declara Urgencia Manifiesta para celebrar la contratación de bienes, servicios y ejecución de obra necesarias para atender la asistencia humanitaria que se ocasiona en la Localidad de la Candelaria 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 la Calamidad Pública en Bogotá D.C”, conforme a las razones expuestas en las consideraciones de esta providencia.

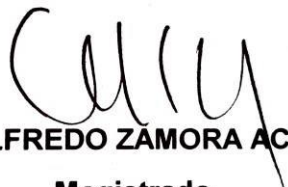
SEGUNDO: por la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal, **NOTIFÍQUESE** personalmente el presente fallo al Agente del Ministerio Público delegado en el presente asunto, al correo electrónico personal institucional de la Procuraduría General de la Nación; y al alcalde local de la Candelaria y a la Secretaría de Gobierno de Bogotá al correo electrónico para notificaciones judiciales del municipio; adjuntando copia de la presente providencia.

TERCERO: por la Secretaría de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, **PUBLÍQUESE** la presente providencia en formato PDF, en página web de la Rama Judicial, en la página electrónica de la Alcaldía mayor de Bogotá – Secretaría de Gobierno de Bogotá, y a la Alcaldía Local de la Candelaria de Bogotá.

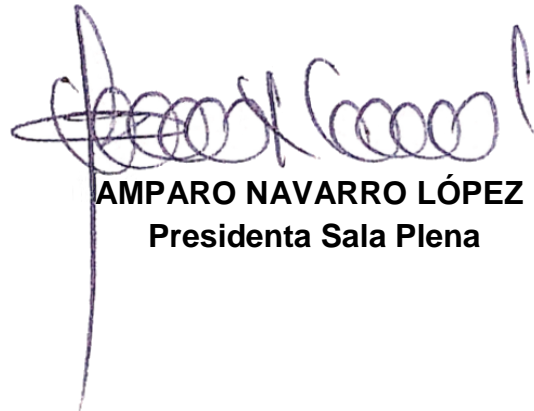
CUARTO: insertar el texto de esta providencia en la página www.ramajudicial.gov.co en la sección denominada “Medidas COVID19”, o en la plataforma autorizada para tales efectos.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

(Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala Plena en sesión de la fecha.)



LUIS ALFREDO ZAMORA ACOSTA
Magistrado
Salvamento Parcial de Voto



AMPARO NAVARRO LÓPEZ
Presidenta Sala Plena