



REPÚBLICA DE COLOMBIA
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN SEGUNDA - SUBSECCIÓN "E"
SISTEMA ORAL

Bogotá D.C., doce (12) de febrero de dos mil veintiuno (2021)

SENTENCIA No. 064

Magistrada Ponente: PATRICIA VICTORIA MANJARRÉS BRAVO

ASUNTO:	CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD
REFERENCIA:	2500023150002020-01262-00
AUTORIDAD:	ALCALDÍA LOCAL DE ANTONIO NARIÑO
ACTO:	RESOLUCIONES 17 DE 7 DE ABRIL DE 2020, 18 DE 15 DE ABRIL DE 2020 Y 36 DE 24 DE AGOSTO DE 2020
DECISIÓN:	DECLARA AJUSTADAS A DERECHO

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

En el marco de lo previsto en los artículos 20 de la Ley 137 de 1994, así como también del 136, 151 y 185 de la Ley 1437 de 2011, la Subsección "E" de la Sección Segunda del Tribunal Administrativo de Cundinamarca del Tribunal Administrativo de Cundinamarca procede a dictar sentencia que en derecho corresponda, en el proceso de la referencia relacionado con el control inmediato de legalidad.

I. ANTECEDENTES

1. DECLARATORIA DEL ESTADO DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA

El Presidente de la República, en ejercicio de las facultades a él conferidas en el artículo 215 de la Constitución Política y la Ley 137 de 1994 expidió el **Decreto legislativo 417 de 17 de marzo de 2020**, por medio del cual declaró el estado de emergencia, económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, por el término de treinta (30) días calendario, en consideración a las circunstancias que a continuación se sintetizan:

1.1. Expuso como **presupuesto fáctico** que la Organización Mundial de la Salud – OMS categorizó al nuevo coronavirus en el nivel de pandemia y en ese sentido, instó a los estados para establecer medidas urgentes para la contención, monitoreo y tratamiento del COVID-19, que en el territorio nacional se tradujo inicialmente en el aislamiento para las personas provenientes de la República Popular de China, Francia, Italia y España –Resolución No. 380 del 10 de marzo de 2020– y la declaratoria del estado de emergencia sanitaria hasta el 30 de mayo de 2020 – Resolución 385 de 12 de marzo de 2020–. Sin embargo, al no ser suficientes tales medidas, pues hubo un aumento en el número de contagios, consideró que se afectaría la salud pública y en esa medida, según proyecciones de la Dirección de Epidemiología y Demografía del Ministerio de Salud y Protección Social, debían

estimarse costos para la atención de los casos confirmados, el pago de incapacidades y el incremento de las unidades de cuidado intensivo.

De igual forma, en el ámbito económico el presidente de la República advirtió que con ocasión de la emergencia originada por el COVID-19, el sistema de salud requería de un apoyo fiscal urgente. Así mismo, sostuvo que las medidas decretadas para controlar el escalonamiento de la pandemia afectaron de forma abrupta los ingresos de trabajadores independientes y el flujo de caja de empresas entre ellas las vinculadas en el sector turístico y aeronáutico. Adujo que de forma concomitante hubo una caída sorpresiva del precio del petróleo que originó la subida del dólar y a futuro balances fiscales negativos. Señaló además que ante el temor por la expansión del nuevo coronavirus se ocasionó un deterioro en el mercado financiero internacional y concluyó que los mecanismos ordinarios empleados por las instituciones económicas eran insuficientes para contener los efectos perjudiciales en la economía.

1.2. Aseguró que como consecuencia de la propagación del COVID-19, era evidente la afectación en la salud, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de los habitantes del territorio nacional, la cual era necesaria mitigar mediante herramientas legales necesarias para evitar la extensión de sus efectos negativos, empleando todas las herramientas jurídicas previstas en el ordenamiento jurídico –**presupuesto valorativo**–.

1.3. En virtud la situación descrita y ante la insuficiencia de atribuciones ordinarias otorgadas a las autoridades estatales para conjurar la crisis económica y social generada por la pandemia del nuevo coronavirus, el Presidente de la República consideró necesario recurrir a las facultades del estado de emergencia contenidas en el artículo 215 de la Carta Política, con el propósito de expedir decretos con fuerza de ley que permitieran, en el marco de esa contingencia, entre otros, acudir al procedimiento de contratación directa para garantizar el suministro de bienes, la prestación de servicios o ejecución de obras con el objetivo de prevenir, contener y mitigar los efectos de la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, así como para garantizar el abastecimiento y la seguridad alimentaria en todo el territorio nacional.

1.4. A su vez, teniendo en cuenta la situación de contagios en el país y la afectación que las medidas de aislamiento preventivo obligatorio han tenido sobre el aparato productivo nacional y el bienestar de la población, el Gobierno Nacional declaró, por medio del **Decreto 637 de 6 de mayo de 2020**, un nuevo estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el país por el término de 30 días calendario, con el propósito de adoptar entre otras medidas, aquellas que permitan dotar a las entidades territoriales de mecanismos efectivos para atender la emergencia y los efectos en el empleo.

2. DECRETO 440 DE 20 DE MARZO DE 2020

Por lo anterior, se expidió el **Decreto Legislativo 440 de 20 de marzo de 2020** “Por el cual se adoptan medidas de urgencia en materia de contratación estatal, con ocasión del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”, en el que el Presidente de la República consideró que era

necesario, en aras de contener la expansión del virus y mitigar sus efectos, permitir a las autoridades administrativas, tomar las siguientes medidas en materia de contratación, durante el estado de emergencia económica, social y ecológica:

- (i)** Realizar las audiencias públicas dentro de los procesos de selección a través de medios electrónicos;
- (ii)** Realizar las audiencias programadas dentro de los procedimientos sancionatorios a través de medios electrónicos;
- (iii)** Suspender los términos dentro de los procedimientos sancionatorios;
- (iv)** Suspender los procedimientos de selección de contratistas;
- (v)** Revocar los actos administrativos de apertura de los procedimientos de selección de contratistas, siempre y cuando no se hubiera superado la fecha para la presentación de ofertas;
- (vi)** Adquirir bienes y servicios de características técnicas uniformes a través de la compra por catálogo derivada de los Acuerdos Marco de Precios vigentes y dispuestos en la tienda virtual del Estado Colombiano de la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente;
- (vii)** Adquirir bienes relacionados con la emergencia mediante el instrumento de agregación de demanda de grandes superficies;
- (viii)** Declarar la urgencia manifiesta, para lo cual entendió como comprobado el hecho que da lugar a declararla en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, permitiendo en consecuencia la contratación directa del suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras;
- (ix)** Adicionar sin limitación todos los contratos celebrados por las entidades estatales que se relacionan con bienes, obras o servicios que permitan una mejor gestión y mitigación de la situación de emergencia;
- (x)** Implementar para la recepción, trámite y pago de facturas y cuentas de cobro de los contratistas, mecanismos electrónicos;

La constitucionalidad de dicha norma fue analizada por la Corte Constitucional mediante sentencia C-162 de 4 de junio de 2020¹, en la que se declaró exequible, por las siguientes razones:

133. La Corte Constitucional, en ejercicio del control automático, integral y definitivo de la constitucionalidad sobre el Decreto Legislativo 440 de 2020 “[p]or 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”, verificó que este cumplió con los requisitos formales de validez: (i) fue suscrito por el Presidente de la República y por todos los ministros; (ii) fue expedido en desarrollo y durante el término de vigencia del estado de excepción declarado mediante el Decreto

¹ C. C. Sent. C-162, jun. 4/2020, M. P. Alejandro Linares Cantillo.

417 de 2020; (iii) se encuentra motivado; y (iv) su ámbito de aplicación comprende todo el territorial nacional.

134. En cuanto a los requisitos materiales, la Sala encontró que el DL 440 (i) cumple el requisito de finalidad, puesto que las medidas están dirigidas a conjurar las causas que dieron origen a la declaratoria del estado de excepción y a impedir la extensión de sus efectos; (ii) existe conexidad material tanto interna como externa; (iii) se encuentra suficientemente motivado; (iv) no desconoce la prohibición de arbitrariedad durante los estados de excepción; (v) no afecta ninguno de los derechos fundamentales intangibles; (vi) su contenido no contradice ninguna norma constitucional; (vii) se fundamenta en debida forma la incompatibilidad con las normas legales que suspende o modifica transitoriamente, en particular la medida relacionada en el art. 8 del DL 440; (viii) cumple con el requisito de necesidad, tanto fáctica como jurídica. Lo primero porque el Decreto Legislativo bajo estudio busca hacer efectivos los requerimientos de distanciamiento social según recomendación de la OMS, como mecanismo idóneo para controlar la expansión de la pandemia, por la gravedad, magnitud, dimensiones y naturaleza imprevisible de la crisis, y por la urgencia e inminente reacción que exige de las autoridades estatales, procurar medios conducentes y pertinentes para afrontar la situación de emergencia. Y lo segundo porque, esta Corte identificó que el ordenamiento ordinario no cubría las exigencias de atención inmediata y urgente que precisa la pandemia, por lo que se requería de la expedición de normas con fuerza de ley de carácter temporal que permitieran conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos; (ix) las medidas son proporcionales frente a la crisis que se pretende conjurar, están limitadas por esta finalidad, sometidas a los respectivos controles, y son además de muy corta duración, ya que están vigentes por el tiempo que dure el estado de emergencia económica, social y ecológica; y (x) no establece ninguna medida discriminatoria.”

En especial, respecto a la declaratoria de urgencia manifiesta prevista en el decreto legislativo, indicó el alto tribunal:

“107. De las disposiciones transcritas se desprende que, si bien el ordenamiento jurídico ordinario prevé la contratación por “urgencia manifiesta”, y que la misma existe “*cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción*”, estas disposiciones no son suficientes y adecuadas para lograr los objetivos de la medida excepcional, por las razones que se pasan a señalar:

(i) 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.

(ii) La disposición ordinaria (art. 42, Ley 80/93) 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*.

108. Por su parte, la norma prevista en el DL 440 señala que esos hechos, situaciones o circunstancias “*se entiende[n] comprobado[s]*”. Es decir, por disposición del legislador de excepción, el Decreto 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. 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, por ministerio del DL 440 opera de pleno derecho, es decir, sin necesidad de argumentación adicional por parte del operador jurídico, reduciendo la carga de motivación que las entidades estatales deben realizar ante el contexto de la pandemia.**

109. En esta dirección y tal como lo reconoce el DL 440 la contratación de urgencia prevista en el art. 7 se adelanta con fundamento en la normatividad vigente. Por ello, si bien la medida no crea un mecanismo o causal adicional o diferente, sí establece en la figura de urgencia manifiesta una previsión temporal que, en materia probatoria, facilita la

toma de decisiones de manera ágil y celeridad; medida de este tipo que no se encuentra en el ordenamiento jurídico ordinario.

110. 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...”

3. DECRETO 537 DE 12 DE ABRIL DE 2020

Con posterioridad el Presidente de la República profirió el **Decreto 537 de 12 de abril de 2020** “Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”, en el cual dispuso mantener las medidas adoptadas por el Decreto 440 de 20 de marzo de 2020 mientras dure el estado de emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Este decreto también fue analizado por la Corte Constitucional en sentencia C-181 de 17 de junio de 2020² y declarado exequible, con fundamento en similares consideraciones a las expuestas frente a la constitucionalidad del Decreto Legislativo 440 de 2020:

“...149. La Corte Constitucional, al ejercer el control automático, integral y definitivo de la constitucionalidad sobre el Decreto Legislativo 537 de 2020 “[p]or el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19”, verificó que este cumplió con todos los requisitos formales: (i) fue suscrito por el Presidente de la República y por todos los Ministros; (ii) fue expedido en desarrollo y durante el término de vigencia del estado de excepción declarado mediante el Decreto 417 de 2020; (iii) se encuentra motivado; y (iv) su ámbito de aplicación comprende todo el territorial nacional.

150. En cuanto a los requisitos materiales, **la Sala Plena estimó que la sentencia C-162 de 2020, mediante la cual se declaró exequible el Decreto Legislativo 440 de 2020, y que tiene un contenido normativo muy similar al Decreto Legislativo 537 de 2020, es un precedente relevante para resolver el presente asunto.** La Corte encontró que el DL 537 (i) cumple el requisito de *finalidad*, puesto que las medidas están dirigidas a conjurar las causas que dieron origen a la declaratoria del estado de excepción y a impedir la extensión de sus efectos; (ii) existe *conexidad* material tanto interna como externa; (iii) se encuentra suficientemente *motivado*; (iv) no desconoce la prohibición de *arbitrariedad* durante los estados de excepción; (v) no afecta ninguno de los derechos fundamentales *intangibles*; (vi) su contenido *no contradice* ninguna norma constitucional; (vii) se fundamenta en debida forma la *incompatibilidad* con las normas legales que suspende o modifica transitoriamente, en particular, las medidas relacionada en los arts. 8 y 10 del DL 537; (viii) cumple con el requisito de *necesidad*, tanto fáctica como jurídica. Lo primero porque el Decreto busca hacer efectivos los requerimientos de distanciamiento físico según recomendación de la OMS, como mecanismo idóneo para controlar la expansión de la pandemia, por la gravedad, magnitud, dimensiones y naturaleza imprevisible de la crisis, y por la urgencia e inminente reacción que exige de las autoridades estatales, procurar medios conducentes y pertinentes para afrontar de manera inmediata y durante el tiempo que dure la emergencia sanitaria. Y lo segundo porque, esta Corte identificó que el ordenamiento ordinario no cubría de manera suficiente y adecuada las exigencias de atención inmediata y urgente que precisa la pandemia, por lo que se requería de la expedición de normas con fuerza de ley de naturaleza temporal que permitieran conjurar la crisis e impedir la extensión de sus

² C. C. Sent. C-181, jun. 17/2020, M. P. Alejandro Linares Cantillo.

efectos; (ix) las medidas son *proporcionales* frente a la crisis que se busca conjurar, están limitadas por esta finalidad, sometidas a los respectivos controles, y son de limitada duración, ya que están vigentes durante el tiempo que dure el Estado de Emergencia Sanitaria declarada con ocasión de la pandemia derivada del Covid-19; y (x) *no establece ninguna medida discriminatoria.*”

4. ACTO REMITIDO PARA CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

El Secretario Distrital de Gobierno remitió para control inmediato de legalidad, la Resolución No. 017 de 7 de abril de 2020, “Por la cual se declara la Urgencia Manifiesta para celebrar la contratación de bienes y servicios necesarios para atender la asistencia humanitaria que se ocasiona en la Localidad de Antonio Nariño 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.”, el cual se transcribe a continuación:

“EL ALCALDE LOCAL DE ANTONIO NARIÑO

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, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015; así como las otorgadas por el Decreto 768 de 2019 y el numeral 1º del artículo 86 del Decreto Ley 1421 de 1993, y

CONSIDERANDO:

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. ... 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.

Asimismo, el artículo 95 de la Carta Magna señala que, las personas deben: “... 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 la Ley 1751 de 2015, regula el derecho fundamental a la salud y dispone en su 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 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, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”*

- De la emergencia Mundial en salud pública

Que el 7 de enero de 2020 la Organización Mundial de la Salud, identificó **el nuevo coronavirus -COVID-19** y declaró este brote como 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 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud - OMS declaró el actuar brote de enfermedad por coronavirus - COVID-19 como una pandemia', esencialmente por la velocidad de su propagación y la escala de transmisión, toda vez que al 11 de marzo de 2020 a la OMS se habían notificado cerca de 125.000 casos de contagio en 118 países y que a lo largo de esas últimas dos semanas el número de casos notificados fuera de la República Popular China se había multiplicado en 13 veces, mientras que el número de países afectados se había triplicado, por lo que instó a los países a tomar acciones urgentes y decididas para la identificación, confinación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y tratamiento de los casos confirmados.

Que con ocasión de lo anterior, mediante la Resolución No. 0000380 del 10 de marzo de 2020, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó, entre otras, medidas preventivas sanitarias de aislamiento y cuarentena de las personas que, a partir de la entrada en vigencia de la precitada resolución, arribaran a Colombia desde la República Popular China, Francia, Italia y España.

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 mediante Resolución 385 del 12 de marzo de 2020, el ministro de Salud y Protección Social, de acuerdo con lo establecido en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015, declaró el estado de emergencia sanitaria por causa del nuevo coronavirus COVID-19 en todo el territorio nacional hasta el 30 de mayo de 2020 y, en virtud de la misma, adoptó una serie de medidas con el objeto de prevenir y controlar la propagación del COVID-19 y mitigar sus efectos.

Que en atención de los hechos precedentes y en virtud de lo establecido en el artículo 215 de la Constitución Nacional, el Presidente de la República expidió el Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, *“Por el cual se declara un Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional”*, 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 en desarrollo de lo expuesto, 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 en este sentido, 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. hasta per (sic) el término de seis (6) meses.

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 adicionalmente a la situación de salud expuesta que origino la declaratoria de calamidad pública, en la ciudad de Bogotá D. C., existe una situación de salud pública por calidad del aire, temporada invernal y por coronavirus.

Que en coadyuvancia con las medidas de orden público, 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 **aislamiento preventivo obligatorio**, desde el 25 de marzo hasta el 13 de abril de 2020.

Que en virtud del citado aislamiento, 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.

Que conforme a la declaratoria de la Calamidad Pública en Bogotá D. C. mediante el citado Decreto 087 2020, la Alcaldía Mayor de Bogotá D. C., decretó en el artículo 2 de la dicha norma que: *“(...) En aplicación de lo señalado en el artículo 19 del Acuerdo Distrital 546 de 2013 y el artículo 61 de la Ley 1523 de 2012, el Instituto Distrital de Gestión del Riesgo y Cambio Climático -IDIGER elaborará el PLAN DE ACCIÓN ESPECÍFICO que incluya las actividades para el manejo de las afectaciones presentadas, el cual deberá ser sometido a aprobación del Consejo Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático”.*

Que, en el párrafo 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 3º 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 los posibles desastres o fenómenos peligrosos que amanecen 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”.* -se destaca-

Que el artículo 14 ibídem, dispone *“Los Alcaldes en el Sistema Nacional. Los alcaldes como jefes de la administración local representan el 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 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 estas 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.

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 a la luz de las competencias y facultades con las que cuenta la administración Distrital y Local.

- **De las facultades de la Administración Local**

Que revisadas las **facultades legales con las que cuenta la administración Local** se menciona que de acuerdo con los artículos 285 y 322 de la Constitución Política, modificado por el Acto Legislativo No. 01 de 2000 de la carta magna, establece a Bogotá como entidad territorial con régimen especial como Distrito Capital, *"Por tanto, 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, en desarrollo de lo mencionado, el Acuerdo 02 de 1992 establece en su Artículo 1º que: *"De conformidad con el Artículo 46 de la Ley 1º 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 cuyos límites se encuentran determinados mediante el Acuerdo Distrital 117 de 2003.

Que en el mismo sentido, 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.*

Asimismo, el artículo 61 ibídem, 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, de igual manera, el Acuerdo Distrital 740 de 2019, establece en los artículos 1º y 2º 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 5º del Acuerdo supra, establece como competencia de los alcaldes locales: *“Administrar las alcaldías locales y los Fondos de Desarrollo Local”.*

Que, con el fin de reglamentar el citado Acuerdo Distrital, el Alcalde Mayor de Bogotá expidió el Decreto 768 de 2019, que en su artículo 2º 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 15º 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”.*

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, dentro de las funciones básicas de la Secretaría Distrital de Gobierno, de conformidad con lo preceptuado en el Decreto 411 de 2016, 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 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 1993] que enlista a los Alcaldes Locales como “autoridades” no puede menos que colegirse que estos están revestidos de 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 poder de orden, dirección e 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. AC-12300, 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 de conformidad a lo señalado en el numeral 1º del artículo 86 del Decreto Ley 1421 de 1993, les corresponde a los alcaldes locales “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**”.

- **De la declaratoria de Urgencia Manifiesta y sus efectos**

Que teniendo en cuenta que la Alcaldesa Mayor Bogotá D. C., mediante el Decreto Distrital 87 del 16 de marzo de 2020, decretó la situación de calamidad pública en el Distrito Capital, instando al Instituto Distrital de Gestión del Riesgo y Cambio Climático -IDIGER a elaborar el <Plan de Acción Específico> **será 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.**

Que en virtud de lo anterior, la Secretaría Jurídica Distrital en el marco de las competencias atribuidas en el artículo 5 del Acuerdo Distrital 638 de 2016 y la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá D. C., con fundamento en el literal i del artículo 48 del Acuerdo Distrital 257 de 2006, de forma coordinada a través de la Directiva 001 de 2020, emitieron los lineamientos generales relacionados con las buenas prácticas que deben tenerse en cuenta **en la urgencia manifiesta** y el régimen establecido en el art. 66 de la ley 1523 de 2012, con el fin de que estos sean observados por cada una de las entidades distritales obligadas al cumplimiento del <Plan de Acción Específico> de que trata el Decreto Distrital 87 de 2020.

Que dicho acto administrativo se señaló (sic) expresamente que “... las entidades destinatarias de la presente directiva, en ejercicio de la normativa y la jurisprudencia anteriormente citada, **deberán expedir los actos administrativos de urgencia manifiesta** contemplando las recomendaciones y justificaciones atinentes a precaver circunstancias generadas 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 de espera en su solución; que las contrataciones derivadas del (los) acto (s) administrativo (s) de urgencia manifiesta deben atender a circunstancias directamente relacionadas con la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) y fundamentados en el Decreto Distrital 087 de 2020, lo cual deberá encontrarse suficientemente motivado en el mencionado acto administrativo. (Negrita y subrayado fuera de texto).

Que mediante memorando No. 20202100116213 del pasado 02 de abril del año en curso el Director para la Gestión del Desarrollo Local de la Secretaría Distrital de Gobierno remitió los lineamientos frente a las buenas prácticas en contratación pública de conformidad al procedimiento de la emergencia económica, social y ecológica y de calamidad pública.

Que la figura de 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 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 cada 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 de acuerdo con la mencionada Circular Conjunta No 14 de 1 de junio de 2016 (sic), se debe analizar el estado de calamidad, causal definida por la Corte Constitucional como:

La calamidad pública se define como aquella situación catastrófica que se deriva de causas naturales o técnicas, y que produce una alteración grave o intempestiva de las condiciones sociales, económicas y ecológicas de una región o de todo el país, como aquella desgracia o infortunio que afecte intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella y que perturbe o amenace perturbar de manera grave, inminente o intempestiva el orden económico, social o ecológico. Esta situación catastrófica puede tener una causal natural, por ejemplo, incendios, entre otros, o puede tener una causa técnica como por ejemplo “accidentes mayores tecnológicos”. El carácter catastrófico no solo debe ser grave, sino que debe tener una ocurrencia imprevista o sobreviniente a las situaciones que normalmente se presentan en el transcurso de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones, y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales, presupuesto que se relaciona con el juicio valorativo.

Así como respecto a la urgencia manifiesta, indicó:

La “urgencia manifiesta” es una situación que puede decretar directamente cualquier autoridad administrativa, sin que medie autorización previa, a través de acto debidamente motivado. 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 pública 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 concursos públicos.

El procurador General de la Nación en concepto rendido dentro del trámite de acción de inconstitucionalidad impetrada contra algunos artículos de la Ley 80 de 1993, expresó:

“la urgencia manifiesta es un mecanismo que garantiza el principio constitucional de transparencia por ser estrictamente reglado. Así mismo, la facultad que adquiere la administración de contratar directamente previa su declaración no vulnera el principio de transparencia ni de selección objetiva...”

Que de la misma forma el Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Sentencia del 16 de septiembre de 2013, expediente 30.683, indicó que: *“En segundo lugar, se encuentran los eventos de suma o extrema urgencia que comportan situaciones de tal gravedad y premura, que su solución no da espera si quiera para lograr un acuerdo entre las partes respecto de la contraprestación esperada por la actividad a ejecutar y menos de verter a escrito su acuerdo; tal es el caso de los sucesos de calamidad o desastres, generalmente constitutivos de fuerza mayor, que impiden a todas luces la apertura de un espacio entre las partes para discutir los términos de lo que eventualmente sería la minuta de un contrato. Consciente de este estado de apresuramiento que justificaría la imposibilidad de solemnizar el negocio estatal, el legislador dotó a la Administración de la facultad de abstenerse incluso de la suscripción del escrito contentivo del contrato necesario para resolver la situación, con la única salvedad de que de tales circunstancias se deberá dejar constancia escrita de la entidad estatal dirigida a consentir la ejecución de las obras o labores requeridas para conjurar la emergencia.*

Que el Consejo de Estado ha establecido que, *“...La Ley 80 de 1993, obrando con criterio descentralizador e interpretando de manera más realista las necesidades de la Administración, autoriza al jefe o representante legal de la entidad estatal para hacer la declaración de urgencia, con el carácter de “manifiesta”, cuando se presenten situaciones excepcionales relacionadas con **calamidades, desastres, hechos de fuerza mayor, guerra exterior o conmoción interior, emergencia económica, social o ecológica,** o vinculadas a la imperiosa necesidad de impedir la paralización de un servicio público”.* (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Así mismo, expresó:

*“Tal y como lo registra la doctrina, el concepto de urgencia surgió en 1902 en Francia, cuando el Comisario de Gobierno Romieu lo mencionó en sus conclusiones dentro del asunto Societé Immobilière de Saint Just, destacando la urgencia como “...peligro inminente para la seguridad (sic), salubridad y tranquilidad, que habilitaba a la Administración a **adoptar medidas contrarias a las reglas formales, procedimentales o competenciales existentes**”, y ha sido analizado tanto desde el punto de vista de la gravedad de los acontecimientos que dan lugar a obviar procedimientos y formalidades legales de la actuación administrativa, como desde el punto de vista de la inminencia del peligro que amenaza el interés general, aludiendo así a estados de necesidad o emergencia de un lado, y a la urgencia de otro, pero siempre partiendo del hecho cierto de la afectación o amenaza del interés público o general; [...]*

*Se observa entonces cómo la normatividad que regula el tema de la urgencia en la contratación estatal, se refiere a aquellos eventos en los cuales pueden suscitarse 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. En estas estipulaciones, se hace evidente el principio **de la prevalencia del interés general, en este caso, por encima de las formalidades de las actuaciones administrativas, puesto que si aquel se halla afectado o en peligro de serlo, el régimen Jurídico debe ceder y permitir que las soluciones se den en la mayor***

brevedad posible, así ello implique la celebración de contratos sin el cumplimiento de los requisitos legales de selección del contratista, y aún, la ejecución de los mismos, sin que medie la formalidad del contrato escrito, si la gravedad de las circunstancias así lo exige. (...) (Subrayado y negrilla fuera de texto).

- De la declaratoria de Urgencia Manifiesta, con ocasión del estado de emergencia económica, social y ecológica, con el fin de mitigar los efectos de la Pandemia del coronavirus COVID-19.

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 para ello se requiere contar con la coordinación operativa y a nivel interinstitucional las diferentes fases de la atención de la contingencia y emergencia, así como el apoyo al despliegue logístico de alojamiento transitorio, baños, transporte y alimentación, o los elementos médicos o que se requieran en caso de llegarse a presentar la necesidad, para garantizar el derecho a la vida, la subsistencia y la integridad personal de la población residente en la ciudad de Bogotá D. C.

Lo anterior teniendo en cuenta que es una situación “(...) que de no tomarse rápida, se presentará una calamidad o un desastre. Sería absurdo y contrario a toda lógica que el ordenamiento no permitiera hacer nada para evitar la anomalía y esperar a que suceda para ahí sí legitimar el uso de la figura. Por supuesto que, en este caso, como todo lo que concierne a la urgencia manifiesta, el requerimiento de las obras, bienes o servicios debe ser evidente, particularmente en el inmediato futuro para evitar la situación calamitosa que se pretende conjurar”.

Por consiguiente, la “figura de la urgencia manifiesta también se justifica cuando se trate de tomar medidas preventivas que sirvan para evitar daños a la comunidad, que fue lo ocurrido en el presente caso, en el cual si bien había una seria amenaza, que obligaba a actuar cuanto antes, las condiciones de la misma exigían, así mismo, que la solución fuera la adecuada a la real situación” y así proteger la vida de las personas, así como su movilidad y la continuidad en la prestación del servicio de transporte.

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).

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 las 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 o, a falta de éste, por un perito designado por las partes. (Negrilla fuera de texto)

Que de conformidad con el artículo 43 ibídem, *“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 consecuencia de los hechos descritos, es claro que nos encontramos ante una de las situaciones expuestas en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, esto es *“cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales **relacionadas con hechos de calamidad o constitutivos de fuerza mayor o desastre** que demanden **actuaciones inmediatas**”* lo cual, en atención de lo señalado en el literal a) del numeral 4 del artículo 2 de la Ley 1150 de 2007, permite el uso de dicha causal para la contratación bajo la modalidad directa, 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.

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 actual (sic) 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, de la llegada del COVID 19 al país y en especial a Bogotá, su rápida expansión se hace necesario declarar la urgencia manifiesta, con el fin de

proteger la vida y la salud de las personas y evitar la propagación del virus, contando con los bienes y servicios necesarios para atender las situaciones de emergencia humanitaria.

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 FDL 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 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, para lo cual debe contarse con un asociado que tenga la idoneidad y experiencia suficiente, máxime cuando “la urgencia manifiesta no está instituida exclusivamente para solucionar eventos calamitosos o de desastre anteriores o concomitantes al acto que la declara, esto es, con una finalidad curativa. **También contiene una finalidad preventiva.**

Que, en mérito de lo anteriormente expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR la **URGENCIA MANIFIESTA** en la Localidad de Antonio Nariño 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 quince (15) de abril de 2020**, de acuerdo con la declaratoria de Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica realizada por el Gobierno Nacional a través del Decreto 417 del 2020 y la vigencia establecida en el artículo primero de la mencionada norma, 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 demanden las actuaciones inmediatas por parte FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE ANTONIO NARIÑO, se dispone **CELEBRAR EL O LOS CONTRATOS NECESARIOS**, que permitan atender el riesgo inmediato, como es, prestar los servicios de dirección, administración y control de recursos y el suministro de bienes y servicios para atender el gasto destinado a la atención humanitaria de emergencia para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19).”

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

ARTÍCULO CUARTO: 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 y/o los traslados presupuestales internos que se requieran dentro del presupuesto.

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

ARTÍCULO SÉPTIMO: Contra la presente no procede recurso alguno.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá, D. C., a los siete (7) días del mes de abril de 2020.

EDUARDO AUGUSTO SILGADO BURBANO
Alcalde Local de ANTONIO NARIÑO”

5. TRÁMITE DE INSTANCIA

Al presente proceso se le dio el trámite previsto en el artículo 185 de la Ley 1437 de 2011, habida cuenta que mediante de auto del 4 de mayo de 2020 el despacho de la ponente avocó su conocimiento y atendiendo, tanto la medida de aislamiento preventivo ordenado por el presidente de la República³ como las excepciones a la suspensión de términos dispuestas por el Consejo Superior de la Judicatura⁴, se dispuso **(i)** la notificación electrónica a la alcaldesa del Distrito Capital, al alcalde de la localidad de Antonio Nariño y al Ministerio Público; **(ii)** la fijación del aviso por el término de diez (10) días en las páginas web de la Rama Judicial (www.ramajudicial.gov.co) y del Consejo de Estado (www.consejodeestado.gov.co), para la intervención de las universidades y la ciudadanía, del ente territorial vinculado y del Ministerio Público; **(iii)** la publicación en la página web del Distrito Capital y de la alcaldía local de Antonio Nariño y finalmente, **(iv)** se solicitó al alcalde de la localidad de Antonio Nariño los antecedentes administrativos del acto objeto de control.

Realizadas las notificaciones y publicaciones ordenadas, así como también cumplidos los términos legales, se observa que solamente intervino el Secretario de Gobierno del Distrito Capital, a través de escrito enviado por correo electrónico el 15 de mayo de 2020. El Ministerio Público no allegó concepto.

5.1. Intervención del Secretario de Gobierno Distrital (Resolución 017 de 7 de abril de 2020)

El Secretario de Gobierno del Distrito Capital intervino dentro del trámite procesal solicitando la declaratoria de legalidad de la Resolución No. 017 de 7 de abril de 2020 con fundamento en los siguientes argumentos:

Adujo que la resolución fue proferida por la urgente necesidad que tenía el Fondo de Desarrollo Local de contratar bienes, servicios y obras con el fin de enfrentar los efectos devastadores de la pandemia, especialmente para la población más indefensa.

Señaló a su vez que en forma previa a la expedición del acto administrativo, el Alcalde Local de Antonio Nariño tuvo en cuenta no solo la normatividad aplicable al caso particular -la cual se cita en la parte motiva de la resolución- sino también los

³ Decreto 457 de 22 de marzo 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”.

⁴ Acuerdo PCSJA20-11529 de 25 de marzo de 2020 “Por el cual se establece una excepción a la suspensión de términos en el Consejo de Estado y en los tribunales administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad”.

lineamientos emitidos por la Subsecretaría de Gestión Local de la Secretaría Distrital de Gobierno, entre los que se contempló la necesidad de modificar los proyectos de inversión local con el fin de beneficiar personas en condición de vulnerabilidad y situación de pobreza a través de ayudas humanitarias transitorias que conjuren la emergencia sanitaria y sus consecuencias.

De otra parte y tras referirse a la naturaleza y características del medio de control inmediato de legalidad de los actos administrativos de carácter general expedidos al amparo de los estados de excepción, señaló que en el presente caso se cumplieron todos los requisitos legales para que se declare ajustada a derecho la Resolución No. 017 de 7 de abril de 2020 como quiera que:

(i) Fue expedido en ejercicio de facultades ordinarias -esto es, al amparo del Decreto 768 de 2019, el Decreto Distrital 374 de 2019 y las leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007- y extraordinarias -entre otras, las contempladas en los Decretos Distritales 081, 087 y 113 de 2020, la Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social y los Decretos legislativos 417 de 17 de marzo de 2020 y 440 de 20 de marzo de 2020- conferidas al alcalde local de Antonio Nariño para declarar la urgencia manifiesta en la localidad con el fin de poder celebrar directamente todos los contratos para la adquisición de bienes, servicios y obras necesarios para atender y superar situaciones relacionadas con la respuesta, manejo y control de la pandemia COVID-19;

(ii) Guarda conexidad con las causas que dieron origen a la declaratoria de estado de excepción, pues conforme lo dispuso el Decreto legislativo 440 de 20 de marzo de 2020, era necesario que las autoridades administrativas pudieran adelantar procedimientos de contratación ágiles y expeditos para adquirir bienes, obras y servicios para contener la propagación del virus y mitigar sus efectos, razón por la que se estipuló que se entendía comprobado el hecho que daba lugar a la declaratoria de urgencia manifiesta.

En esa medida, estimó que el acto que se analiza en el sub lite materializa esta medida -así como la adoptada por el gobierno distrital mediante Decreto 113 de 15 de abril de 2020- declarando la urgencia manifiesta para celebrar la contratación de bienes, servicios y obras necesarias para proteger el derecho a la vida de los habitantes de esa localidad, dada la situación de calamidad generada por el coronavirus (COVID-19).

(iii) Se encuentra conforme al ordenamiento jurídico -y no solo con el decreto legislativo que declaró el estado de emergencia económica, social y ecológica- habida cuenta que entre la normatividad que sustentó la expedición de la resolución se invocaron además de las normas ya reseñadas, los artículos 2, 49, 95, 209 y 366 de la Constitución Política, el Decreto legislativo 440 de 20 de marzo de 2020, la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020 expedida por el Ministerio de Salud y Protección Social, las leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007 y los Decretos Distritales 374 de 2019 y 81, 87 y 113 de 2020.

(iv) Finalmente estimó que de la lectura de la Resolución 017 de 7 de abril de 2020 se lograba establecer su carácter transitorio y la proporcionalidad de las medidas que en él se adoptaron, como quiera que la declaratoria de urgencia manifiesta encuentra su justificación en la imposibilidad de que el Fondo de Desarrollo Local de Antonio Nariño (en cabeza del alcalde local) realice un procedimiento ordinario de escogencia de contratistas -en los términos del Estatuto General de Contratación y de sus decretos reglamentarios- para contratar los bienes, servicios y obras necesarios para mitigar los efectos de la pandemia en la localidad, especialmente para la población más vulnerable.

6. RESOLUCIÓN NO. 018 DE 15 DE ABRIL DE 2020

Ahora bien, junto con los antecedentes administrativos de la Resolución No. 017 de 7 de abril de 2020 expedida por el alcalde local de Antonio Nariño, la Secretaría de Gobierno Distrital remitió la Resolución No. 018 de 15 de abril de 2020, la cual es del siguiente tenor:

“EL ALCALDE LOCAL DE ANTONIO NARIÑO

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, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto 1082 de 2015; así como las otorgadas por el Decreto 768 de 2019 y el numeral 1º del artículo 86 del Decreto Ley 1421 de 1993, y

CONSIDERANDO:

Que la Secretaría Jurídica Distrital mediante la Directiva 001 de 2020 determinó las buenas prácticas en la contratación directa bajo la causal de urgencia manifiesta y el régimen establecido en el artículo 66 de la Ley 1523 de 2012.

Que dicho acto administrativo señaló: “...las entidades destinatarias de la presente directiva, en ejercicio de la normativa y la jurisprudencia anteriormente citada, **deberán expedir los actos administrativos de urgencia manifiesta** contemplando las recomendaciones y justificaciones atinentes a precaver circunstancias generadas 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; que las contrataciones derivadas del (los) acto(s) administrativo(s) de urgencia manifiesta deben atender a circunstancias directamente relacionadas con la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) y fundamentados en el Decreto Distrital 087 de 2020, lo cual deberá encontrarse suficientemente motivado en el mencionado acto administrativo”. (Negrita y subrayado fuera de texto).

Que mediante memorando No. 20202100116213 del pasado 02 de abril del año en curso, el Director para la Gestión del Desarrollo Local de la Secretaría Distrital de Gobierno remitió los lineamientos frente a las buenas prácticas en contratación pública de conformidad al procedimiento de la emergencia económica, social y ecológica, y de calamidad pública

Que la administración Local mediante la Resolución 17 de 2020 del pasado 07 de abril del año en curso declaró la Urgencia Manifiesta con el fin de celebrar la contratación de bienes y servicios necesarios para atender la asistencia humanitaria que se ocasiona en

la Localidad de Antonio Nariño 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.

Que el artículo 1º de la resolución en comento señaló que, "...Declara la **URGENCIA MANIFIESTA** en la Localidad de Antonio Nariño 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 quince (15) de abril de 2020.**

Que dicha fecha o condición fue señalada en su momento a raíz de la declaratoria de Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica realizada por el Gobierno Nacional a través del Decreto 417 del 2020 y la vigencia establecida en el artículo primero de la mencionada norma.

Que al amparo del estado excepcional decretado se expidieron, durante los treinta (30) días de vigencia del estado de emergencia, más de 73 decretos legislativos con múltiples medidas tendientes a conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos, en diferentes ámbitos de la vida nacional, situación que indica que el comportamiento del virus y las proyecciones epidemiológicas consecuentes continúan siendo y serán a futuro altamente inciertas, de tal forma que resulta imposible prever con precisión la duración exacta del confinamiento necesario para enfrentar el desafío y proteger la vida de los ciudadanos.

Que se advierte que a la fecha de expedición del citado Decreto 417 de 2020 y el periodo de vigencia de las medidas extraordinarias establecidas en su artículo primero, que como se mencionó sirvieron de sustento para determinar la vigencia de la declaratoria de la urgencia manifiesta establecida por el Alcalde Local de Antonio Nariño a través de la Resolución Local No. 017 de 2020, la situación de la enfermedad, era de 75 casos confirmados en Colombia y a nivel mundial 180.159 casos y 7.103 número de muertes en 143 países con casos de contagio confirmados. A la fecha se establecen más de 3.105 casos solo en Colombia que reafirma la tendencia de aumento en el comportamiento del virus y las proyecciones epidemiológicas, adicionado al elevado grado de incertidumbre en el desarrollo de la apropiada política de salud pública, que finalmente acarreará de manera paralela y simétrica los costos económicos y sociales derivados de dicha trayectoria.

Que adicionalmente en el periodo de duración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, el Gobierno nacional dentro del marco de sus facultades ordinarias expidió el Decreto 457 del 22 de marzo de 2020 mediante el cual ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia con algunas excepciones, a partir de las cero horas (00:00) del día veinticinco (25) de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00) del día trece (13) de abril de 2020. Sin embargo, con el fin de continuar atendiendo la emergencia sanitaria y preparando al país para la atención de los enfermos, mediante el Decreto 531 del 8 de abril de 2020, el Gobierno nacional ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de las personas habitantes del territorio Nacional con algunas excepciones, partir de las cero horas (00:00) del 13 de abril de 2020, hasta las cero horas (00:00) del 27 de abril de 2020.

Que mediante Decreto 087 de 2020, la administración distrital declaró la calamidad pública con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en Bogotá, D.C. la cual va hasta por el término de seis (6) meses, con ocasión de lo expresado en la parte motiva del presente Decreto

Que las anteriores medidas demuestran que las razones, hechos y situaciones que han ocasionado la pandemia a nivel nacional y distrital tienden a incrementarse sustancialmente, con lo cual resulta necesario que las medidas de carácter excepcional tomadas por la Administración Local, se mantengan incluso con posterioridad a la vigencia establecida en el artículo primero de la Resolución Local No. 017 de 2020 a efectos de proteger la vida y la salud de las personas y evitar la propagación del virus, contando con los bienes y servicios necesarios para atender las situaciones de emergencia humanitaria en la localidad y en el Distrito Capital.

Que en este sentido, con el único propósito de contar con 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, se hace necesario que la urgencia manifiesta declarada a nivel local sea extendida hasta que la pandemia y/o las directrices nacionales y distritales lo señalen o esta finalice.

Que, en mérito de lo anteriormente expuesto,

RESUELVE

ARTÍCULO PRIMERO: Modificar el artículo 1º de la Resolución 017 de 2020 el cual quedará así:

ARTÍCULO PRIMERO: DECLARAR la URGENCIA MANIFIESTA en la Localidad de Antonio Nariño 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

ARTÍCULO SEGUNDO: Las demás disposiciones contempladas en la Resolución Local 017 de 2020 continúan vigentes.

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

ARTICULO CUARTO: Contra la presente no procede recurso alguno.

PUBLÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE

Dado en Bogotá, D. C., a los quince (15) días del mes de abril de 2020.”

6.1. Trámite respecto de la Resolución No. 018 de 15 de abril de 2020

Teniendo en cuenta que la Resolución No. 018 de 15 de abril de 2020 no fue remitida para control inmediato de legalidad, se resolvió mediante auto de 20 de agosto de 2020 avocar conocimiento oficioso de la misma, razón por la que, atendiendo, tanto la medida de aislamiento preventivo ordenado por el presidente de la República⁵ como las excepciones a la suspensión de términos dispuestas por el Consejo Superior de la Judicatura⁶, se dispuso **(i)** la notificación electrónica a la alcaldesa del Distrito Capital, al alcalde de la localidad de Antonio Nariño y al Ministerio Público; **(ii)** la fijación del aviso por el término de diez (10) días en las páginas web de la Rama Judicial (www.ramajudicial.gov.co) y del Consejo de Estado (www.consejodeestado.gov.co), para la intervención de las universidades y la ciudadanía, del ente territorial vinculado y del Ministerio Público; **(iii)** la publicación en la página web del Distrito Capital y de la alcaldía local de Antonio Nariño, **(iv)** la suspensión de los términos de la Resolución No. 017 de 7 de abril de 2020 y finalmente, **(v)** se solicitó al alcalde de la localidad de Antonio Nariño los antecedentes administrativos del acto objeto de control.

⁵ Decreto 457 de 22 de marzo 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”.

⁶ Acuerdo PCSJA20-11529 de 25 de marzo de 2020 “Por el cual se establece una excepción a la suspensión de términos en el Consejo de Estado y en los tribunales administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad”.

Realizadas las notificaciones y publicaciones ordenadas, así como también cumplidos los términos legales, se observa que solamente intervino el Secretario de Gobierno del Distrito Capital, a través de escrito enviado por correo electrónico el 1 de septiembre de 2020. El Ministerio Público no allegó concepto.

6.2. Intervención del Secretario de Gobierno Distrital (Resolución 017 de 7 de abril de 2020)

El Secretario de Gobierno del Distrito Capital intervino dentro del trámite procesal solicitando la declaratoria de legalidad de la Resolución No. 018 de 15 de abril de 2020 con fundamento en los siguientes argumentos:

Adujo que este acto se sustenta en los mismos soportes que dieron lugar a la expedición de la Resolución No. 017 de 7 de abril de 2020 y que el único propósito de su expedición fue ampliar la vigencia de la Resolución No. 017 con el fin de proteger la vida y la salud de las personas y evitar la propagación del virus.

Agregó que en todo caso, la Alcaldía Local expidió la Resolución No. 036 de 24 de agosto de 2020 por medio de la cual amplió el alcance de la declaratoria de urgencia manifiesta prevista en las Resoluciones No. 017 de 7 de abril de 2020 y 018 de 15 de abril de 2020.

7. RESOLUCIÓN NO. 036 DE 24 DE AGOSTO DE 2020

Con el pronunciamiento respecto a la legalidad de la Resolución No. 018 de 15 de abril de 2020 expedida por el alcalde local de Antonio Nariño, la Secretaría de Gobierno Distrital remitió la Resolución No. 036 de 24 de agosto de 2020, la cual es del siguiente tenor:

“EL ALCALDE LOCAL DE ANTONIO NARIÑO

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, la Ley 1150 de 2007 y el Decreto Compilatorio 1082 de 2015; así como las otorgadas por el Decreto 768 de 2019, y

CONSIDERANDO:

Que, la Declaración Universal de los Derechos Humanos reconoce en su artículo 23 que toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de este, a condiciones equitativas y satisfactorias para el trabajo y a la protección contra el desempleo.

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**”.* (Negrita y subrayado fuera de texto).

Que, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales indica en el artículo 6 que todos los Estados parte reconocen el derecho a trabajar como el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, tomando medidas adecuadas para su garantía.

Que, el referido instrumento reconoce, además, que todas las personas tienen derecho al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que garanticen, entre otros aspectos, condiciones de existencia dignas extensivas a sus familias.

Que, el Preámbulo de la Constitución Política de Colombia establece como fin, fortalecer y asegurar al pueblo colombiano, entre otros aspectos, la vida, la convivencia y el trabajo.

Que, el artículo primero de la Carta Magna, reza: “*Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, **fundada** en el respeto de la dignidad humana, **en el trabajo**, y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.*” (Negrita y subrayado fuera de texto)

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 25 ibídem preceptúa que: “*El trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado. Toda persona tiene derecho a un trabajo en condiciones dignas y justas.*”

Que, el artículo 49 ibídem determina que: *La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado...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. (...)*”

Que, el artículo 95 señala que las personas deben: “*..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. (...) 9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.*”

Que, 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 inciso segundo del artículo 334 de la Constitución Política, consagra: “*(...) El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones (...)*”.

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

Que, el 9 de enero de 2020, la OMS recomendó, en relación con el 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, por medio del Decreto 637 de fecha 6 de mayo de 2020, el Gobierno Nacional para la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, tuvo como fundamentos **la protección del derecho al trabajo y el sistema económico colombiano**. Esta normatividad señaló, que a través de la declaratoria referida se busca *“mitigar la crisis ante la inminente destrucción sistemática de los puestos de trabajo con el impacto negativo que esto conllevaría en la economía, no sólo de las familias colombianas sino de todo el sistema económico colombiano”, así como la posibilidad de adoptar “todas aquellas medidas adicionales necesarias para conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos”*.

Que, a partir de las circunstancias generadas por la referida Pandemia, el Ministerio de Salud y Protección Social consideró preciso adoptar medidas extraordinarias, estrictas y urgentes relacionadas con la contención del virus y su mitigación, disponiendo de recursos financieros, humanos y logísticos para enfrentar la pandemia; así, buscando garantizar la debida protección de la salud de los habitantes del territorio nacional, a través de la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, declaró la *emergencia sanitaria* en todo el territorio nacional, estableció disposiciones para su implementación. Mediante Resolución No. 844 de fecha 26 de mayo de 2020, se prorrogó tal determinación hasta el 31 de agosto de 2020.

Que, a través del Decreto 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró 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. Mediante Decreto 637 del 6 de mayo de 2020, tal declaración fue emitida nuevamente.

Que, por medio del Decreto 461 de 2020 el Gobierno Nacional autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes para la reorientación de rentas y la reducción de tarifas de impuestos territoriales. De la misma manera, a través del Decreto 512 de 2020 el Gobierno Nacional autorizó temporalmente a los gobernadores y alcaldes para realizar movimientos presupuestales. Estas determinaciones en el marco de la Emergencia Económica, Social y Ecológica declarada mediante Decreto 417 de 2020

Que, mediante los Decretos 457, 531, 593, 636, 749, 990 y 1076 de 2020, el Gobierno Nacional impartió instrucciones en virtud de la emergencia sanitaria, estableciendo en todo el territorio nacional el aislamiento preventivo obligatorio, desde el 25 de marzo hasta el 31 de agosto de 2020.

Que, mediante Decreto 087 del 16 de marzo de 2020, la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., declaró la *Calamidad Pública en Bogotá D.C.*, hasta el 15 de septiembre de 2020. La Alcaldía Mayor de Bogotá estableció diferentes medidas transitorias para garantizar el orden público en el distrito capital mediante Decretos 90, 91, 106, 121, 126, 131, 142, 162 y 169, dentro de las que se encuentra la limitación a la libre circulación de personas y vehículos hasta el 31 de agosto de 2020.

Que, la Organización Internacional del Trabajo – OIT, indicó en *“COVID-19: Repercusiones ¿En qué medida va a afectar el COVID-19 al mundo del trabajo?”*: *“...El Covid-19 tendrá una amplia repercusión en el mercado laboral. Más allá de la inquietud que provoca a corto plazo para la salud de los trabajadores y de sus familias, el virus y la consiguiente crisis económica repercutirán adversamente en el mundo del trabajo en tres aspectos fundamentales, a saber: 1) la cantidad de empleo (tanto en materia de desempleo como de subempleo); 2) la calidad del trabajo (con respecto a los salarios y al acceso a protección social); y 3) los efectos en los grupos específicos más vulnerables frente a las consecuencias adversas en el mercado laboral...”*

Que, la referida Organización puso de manifiesto un aumento sustancial del desempleo y del subempleo como consecuencia del brote del virus. Señaló, de acuerdo con sus

estimaciones, un aumento del desempleo mundial que oscila entre 5,3 millones (caso más favorable) y 24,7 millones de personas (caso más desfavorable), con respecto a un valor de referencia de 188 millones de desempleados en 2019.

Que, la OIT señaló, adicionalmente, la probabilidad de que los efectos adversos en la demanda de mano de obra conlleven amplios ajustes en materia de reducción salarial y de horarios de trabajo. De acuerdo con sus análisis, *“...la reducción de la actividad económica y las restricciones en materia de circulación de personas afectan tanto al sector industrial como al de servicios. Según se desprende de datos recientes, el valor económico agregado total del sector industrial en China disminuyó en un 13,5% en los dos primeros meses de 2020. Las cadenas de suministro a escalas mundial y regional se han visto afectadas adversamente”*.

Que, la Organización refirió: *“El sector terciario, en particular las actividades turísticas, los viajes y el comercio minorista, son especialmente vulnerables. Según un análisis preliminar del Consejo Mundial para el Comercio y Turismo, se prevé una disminución de desplazamientos internacionales de hasta el 25% en 2020, lo que podría poner en riesgo millones de puestos de trabajo”*.

Que, la OIT indicó: *“Las repercusiones en el plano laboral conllevan grandes pérdidas de ingresos para los trabajadores. Se prevé que las pérdidas globales de ingresos por el trabajo oscilen entre 860 y 3.440 millones de dólares (USD) ... La pérdida de ingresos por el trabajo dará lugar a una disminución del consumo de bienes y servicios, lo que repercutirá adversamente en la continuidad de la actividad empresarial en la capacidad de recuperación económica”*.

Que, de acuerdo con información expuesta por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, a junio de 2020 la tasa de desempleo ascendió a 19,8%, significando un aumento de 10,4 puntos frente al mismo mes del año 2019 (9,4%). Refirió que la tasa de ocupación para junio de 2020 fue de 46,1%, número inferior en 11,4 puntos porcentuales respecto al mismo mes del 2019 (57,5%).

Que, de acuerdo con el DANE, en mayo de 2020 el 37,7% de las relaciones laborales dependientes presentaron novedad de suspensión del contrato durante todo el mes, y el 8,3% registraron novedad de vacaciones.

Que, el Director de la Entidad en cita, Juan Daniel Oviedo, indicó que el personal ocupado en mayo de 2020 pasó desde 22,1 millones hasta 17,2 millones, lo que representó una disminución de 4,9 millones. *“Tenemos un cambio drástico en la composición del mercado laboral. Perdimos casi tres millones en población ocupada. Eso significa que mayo, al igual que abril, sigue buscando un cambio importante en la composición del mercado laboral, con una menor reducción de la población ocupada”*, dijo Oviedo.

Que, de acuerdo con las cifras expuestas, en cuanto a la población desocupada, esta aumentó dos millones: desde 2,6 millones en mayo de 2019 a 4,6 millones en el mismo mes del presente año. La población inactiva también aumentó 3,3 millones, al pasar de 14,5 millones a 17,8 millones.

Que el director de Fedesarrollo, Luis Fernando Mejía, sostuvo que *“la tasa de desempleo en este caso oculta el tamaño del problema, porque una gran proporción de los 1,7 millones de inactivos son involuntarios, es decir, no salen a buscar trabajo porque no lo pueden hacer en el confinamiento. Corrigiendo por ese efecto, la tasa de desempleo efectiva puede ser entre 4 y 5 puntos porcentuales más alta que la registrada por el Dane.”*.

Que, de acuerdo con informe emitido por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe CEPAL el día 02 de julio de 2020, denominado *“Informe Especial COVID-19 Sectores y empresas frente al COVID-19: emergencias y reactivación”*, se estima que 2,7 millones de empresas podrían cerrar, la mayoría de ellas microempresas, lo que implicaría la pérdida de 8,5 millones de empleos.

Que, según la CEPAL *“La crisis económica derivada de la pandemia ha llevado a la suspensión total o parcial de las actividades productivas (...) se identifican tres grupos de*

sectores según la magnitud de los efectos de la crisis (fuertes, significativos y moderados). Los sectores más afectados son el comercio mayorista y minorista; las actividades comunitarias sociales y personales; hoteles y restaurantes; actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler, y las manufacturas”.

Que, de acuerdo con la Comisión en cita, “Si no se implementan políticas adecuadas para fortalecer esas ramas productivas, existe una elevada probabilidad de que se genere un cambio estructural regresivo que conduciría a la reprimarización de las economías de la región”. A esto se suma que, según el estudio, “La gran mayoría de las empresas de la región han registrado importantes caídas de sus ingresos y presentan dificultades para mantener sus actividades, ya que tienen serios problemas para cumplir con sus obligaciones salariales y financieras, y dificultades para acceder a financiamiento para capital de trabajo (...) el impacto será mucho mayor en el caso de las microempresas y las pymes (...) se estima que cerrarían más de 2,7 millones de empresas formales en la región -de las cuales 2,6 millones serían microempresas- con una pérdida de 8,5 millones de puestos de trabajo, sin incluir las reducciones de empleos que realicen las empresas que seguirán operando”.

Que, de acuerdo con la encuesta en cita, la disminución de las ventas, las dificultades con proveedores, bancos o deudores y del desempleo, son las principales preocupaciones de los empresarios. Según se evidencia en las cifras expuestas, desde la entrada en vigencia de las medidas adoptadas por el gobierno nacional y/o distrital para la contención del COVID-19, el balance del comportamiento de las ventas es negativo (-96%).

Que, así mismo, 5 de cada 10 empresas tienen la capacidad financiera para cumplir sus compromisos (arrendamientos, deudas financieras, servicios públicos, etc.) y funcionar durante menos de un mes. Esto sumado a que, con el supuesto que las condiciones actuales en el país se mantengan y las medidas se prolonguen indefinidamente, 8 de cada 10 empresarios tiene hasta dos meses para sobrevivir con recursos propios. Frente al manejo de la planta de personal en los próximos meses, el 60% de las empresas encuestadas consideran que disminuirá, el 38% considera que se mantendrá igual y el 2% cree que aumentará.

Que, el efecto sobre el tejido productivo es mayor por tamaño de empresa. Tomando el modelo de la Superintendencia de Sociedades, la probabilidad de insolvencia de las microempresas, con COVID-19 aumenta en un 20%, y en las empresas pequeñas, un 16% con respecto a un escenario no COVID-19.

Que, la CEPAL ha identificado 351 acciones en seis categorías: liquidez, crédito, ayuda directa, protección del empleo, apoyo a la producción y exportaciones. Enfatizó la necesidad de dar una respuesta a gran escala que permita evitar la destrucción de capacidades productivas, para lo que propuso:

- a. Ampliar los plazos y los alcances de las líneas de intervención en materia de liquidez y financiamiento para las empresas.
- b. Cofinanciar la nómina salarial de las empresas durante seis meses para evitar la destrucción de capacidades.
- c. Realizar transferencias directas a los trabajadores autónomos.
- d. Apoyar a las grandes empresas de sectores estratégicos que resulten gravemente afectadas por la crisis.

Que, el énfasis que ha tenido el riesgo de contagio en las grandes ciudades, donde se concentra la mayor parte de la población del país y, por consiguiente, de la actividad económica, también se refleja en el mercado laboral. En las 13 principales ciudades y sus áreas metropolitanas, la tasa de desempleo estuvo en 24,5%, es decir, más de 3 puntos por encima de la tasa nacional.

Que, de acuerdo con análisis realizados por la revista Forbes en relación con el último informe emitido por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), “En mayo, la tasa de desempleo de la OCDE se ubicó en 8,4%, siendo Colombia el país que lidera el listado con el número más alto (21,4%), seguido por España con 14,5% y Grecia con 14,4%, mientras que los de menores tasas registradas

aún en medio de la crisis son República Checa con 2,4%, Japón con 2,9% y Polonia con 3%”.

Que, el presidente de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia ANDI, Bruce Mac Master, opinó que la reactivación económica es clave para seguir defendiendo el empleo. *“Está demostrado que la estrategia balanceada de cuidado de salud y empleo más efectiva es la de retomar actividades con seguridad. Una de las más duras consecuencias es el desempleo”.*

Que, el gerente general del Banco de la Republica, Juan José Echavarría, expresó que *el Segundo trimestre podría ser el peor de la historia*. El Banco mira con especial cuidado el nivel actual y futuro de la inflación y del crecimiento y por ende del desempleo, cuando determina las tasas de interés. La cifra de desempleo en abril de 19,8 por ciento no se encuentra muy alejada del 18,6 por ciento que esperaba el equipo técnico del Banco para el segundo trimestre. El desempeño de la economía en este trimestre posiblemente será el peor y por ello estimamos un menor desempleo promedio para 2020, que oscila entre 15 y 17 por ciento.

Que, según el capítulo Bogotá de la encuesta realizada por la Cámara de Comercio de Bogotá CCB1, entre el 1 y el 21 de abril de 2020 a 631 empresas, el 95% de los empresarios considera que la crisis del COVID-19 los está afectando de manera negativa. Las micro y pequeñas empresas de los sectores de servicios, comercio e industria son los más afectados. Según la información obtenida, a partir de la contingencia generada por la pandemia, el 37% de empresas ha cesado temporalmente sus actividades, el 15% ha solicitado créditos bancarios para capitalización y el 12% ha cambiado el modelo de negocio.

Que, de acuerdo con la encuesta en cita, la disminución de las ventas, las dificultades con proveedores, bancos o deudores y del desempleo, son las principales preocupaciones de los empresarios. Según se evidencia en las cifras expuestas, desde la entrada en vigencia de las medidas adoptadas por el gobierno nacional y/o distrital para la contención del COVID-19, el balance del comportamiento de las ventas es negativo (-96%).

Que, según la información obtenida, 5 de cada 10 empresas tienen la capacidad financiera para cumplir sus compromisos (arrendamientos, deudas financieras, servicios públicos, etc.) y funcionar durante menos de un mes. Esto sumado a que, con el supuesto que las condiciones actuales en el país se mantengan y las medidas se prolonguen indefinidamente, 8 de cada 10 empresarios tiene hasta dos meses para sobrevivir con recursos propios. Frente al manejo de la planta de personal en los próximos meses, el 60% de las empresas encuestadas consideran que disminuirá, el 38% considera que se mantendrá igual y el 2% cree que aumentará.

Que, según encuesta aplicada entre el 16 y el 20 de junio de 2020 a 2.397 empresarios (mipymes), la situación actual de las empresas en Bogotá se presenta así: El 52,0% ha cerrado temporalmente toda la operación, el 22,7% continuó operando parcialmente con teletrabajo durante todo el confinamiento, el 14,6% continuó operando normalmente durante todo el confinamiento y el 10,8% cerró definitivamente su operación.

Que, según lo expuesto por la CCB, entre las medidas tomadas por las empresas para mantener los empleos durante la cuarentena, están: Reducción en horas de trabajo (51,8%), reducción en número de trabajadores (15,9%), recortes salariales (12,1%), vacaciones anticipadas (11,0%), aumento en horas de trabajo en cargos esenciales (9,3%).

Que, la ciudad de Bogotá D.C., de acuerdo con datos recopilados por el Departamento Nacional de Estadística DANE, presentó preocupantes cifras relacionadas con la tasa global de participación, ocupación y desempleo en el trimestre abril-junio de 2020. En comparación con las cifras reportadas para el mismo trimestre vigencia 2019, se tiene: La Tasa Global de Participación en el trimestre señalado, para vigencia 2019 fue de 68,9 mientras que, para vigencia 2020 fue de 58,7; la Tasa de Ocupación registró para el mismo período en 2019 un 61,8 frente a 44,9 de la vigencia 2020; por último, la Tasa de Desocupación en el lapso referido vigencia 2019 fue de 10,3 frente a 23,6 registrado en 2020.

Que, en el mismo sentido, la ciudad presenta disminución en el número de personas ocupadas, y aumento en el número de personas desocupadas e inactivas. Según las cifras reportadas para el trimestre abril-junio de los años 2019 y 2020, se tiene: 4.199 personas ocupadas en 2019 frente a 3.092 en 2020; 484 personas desocupadas en 2019 en comparación con 957 en 2020; 2.116 personas inactivas en 2019 frente a 2.845 en 2020.

Que, de acuerdo con las consideraciones del Decreto 637 de 2020, *“De acuerdo con la encuesta de medición del impacto del COVID-19 de CONFECÁMARAS, con corte a 17 de abril, el 85% de las empresas reportar no tener recursos para cubrir sus obligaciones más allá de 2 meses, y cerca del 54% de los empresarios espera disminuir su planta de personal en los próximos 3 meses”*.

Que, el Decreto 637 de 2020 estableció:

“Que los efectos económicos negativos a los habitantes del territorio nacional requieren de la atención a través de medidas extraordinarias referidas a condonar o aliviar las obligaciones de diferentes naturalezas como tributarias, financieras, entre otras, que puedan verse afectadas en su cumplimiento de manera directa por efectos de la crisis...”

Que en consideración a los efectos económicos y sociales de la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, en especial aquellos relacionados con la reducción de la capacidad de pago de la población más vulnerable, se hace necesario establecer medidas relativas a la focalización de recursos y subsidios destinados a satisfacer las necesidades básicas de la población, así como a la revisión de los criterios e indicadores a través de los cuales se asignan dichos recursos, la manera cómo se determinan sus ejecutores y la estructuración o reestructuración de los fondos o mecanismos de los cuales se ejecutan...

Que se debe permitir al Gobierno nacional la adopción de medidas en aras de mantener y proteger el empleo, entre otras, el establecimiento de nuevos turnos de trabajo, la adopción de medidas que permitan contribuir al Estado en el financiamiento y pago de parte de las obligaciones laborales a cargo de los empleadores”.

Que, el Gobierno Nacional consideró necesario, a través de Decreto referido, *otorgar un apoyo a la nómina para garantizar a los trabajadores una capacidad para cubrir los gastos necesarios para su sostenimiento y de su familia, incluyendo gastos de salud, educación, servicios públicos, entre otros. Refirió, además que, “la asignación de subsidios tendientes a preservar el empleo contribuye a cumplir y preservar principios constitucionales y postulados esenciales del Estado Social de Derecho (...) que con el objetivo de mitigar el deterioro de las condiciones económicas y las consecuencias adversas generadas por la pandemia del nuevo coronavirus COVID-19, se justificó crear un programa social de apoyo al empleo que permita realizar un aporte estatal a las empresas del país, para que con él paguen los salarios de sus trabajadores”*.

Que, mediante Decreto 639 de 2020 el Gobierno Nacional creó el Programa de Apoyo al Empleo Formal PAEF, estableciendo como beneficiarios a las personas jurídicas que demuestren la necesidad del aporte estatal, que para el efecto certifiquen una disminución del 20% o más en sus ingresos. Lo anterior, teniendo en cuenta que se identificó *“la necesidad de cobijar a las personas naturales inscritas en el registro mercantil, a los consorcios y a las uniones temporales como beneficiarios del mencionado programa, quienes, al igual que las personas jurídicas, constituyen una fuente importante de empleo formal en nuestro país (...) según la información del Registro Único Empresarial y Social RUES, existen aproximadamente 56.000 empresas registradas como personas naturales que emplean 3 o más trabajadores formales, lo que equivale a alrededor de 48.000 empleos”*.

Que, en Sentencia C-159 de 1998, la Corte Constitucional estableció: *“La prohibición de otorgar auxilios admite, no sólo la excepción a que se refiere el segundo aparte del artículo 355 superior, sino las que surgen de todos aquellos supuestos que la misma Constitución autoriza, como desarrollo de los deberes y finalidades sociales del Estado con el fin de conseguir el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país. Estos criterios responden a la concepción del Estado Social de*

Derecho, el cual tiene como objetivo esencial 'promover la prosperidad general, facilitar la participación, garantizar los principios y deberes consagrados a nivel constitucional, asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden social justo y proteger a todas las personas en su vida, honra, bienes, creencias, derechos y libertades' (...) 'El Estado Social de Derecho exige esforzarse en la construcción de las condiciones indispensables para asegurar a todos los habitantes del país una vida digna dentro de las posibilidades económicas que estén a su alcance. El fin de potenciar las capacidades de la persona requiere de las autoridades, actuar efectivamente para mantener o mejorar el nivel de vida, el cual incluye la alimentación, la vivienda, la seguridad social y los escasos medios dinerarios para desenvolverse en la sociedad'

Que, de acuerdo con lo establecido en el Acuerdo Distrital 740 de 2019, la Alcaldesa Mayor de Bogotá es la representante legal y ordenadora del gasto de los Fondos de Desarrollo Local. Tal función fue delegada en los Alcaldes Locales a través de Decreto 374 de 2019. Los lineamientos de política para las líneas de inversión local y el seguimiento a la gestión y planeación de las Alcaldías Locales fueron emitidos a través del Decreto 768 de 2019.

Que, el Consejo de Estado ha establecido que *"la Ley 80 de 1993, obrando con criterio descentralizador e interpretando de manera más realista las necesidades de la Administración, autoriza al jefe o representante legal de la entidad estatal para hacer la declaración de urgencia, con el carácter de "manifiesta", cuando se presenten situaciones excepcionales relacionadas con **calamidades**, desastres, hechos de fuerza mayor, guerra exterior o conmoción interior, **emergencia económica, social o ecológica**, o vinculadas a la imperiosa necesidad de impedir la paralización de un servicio público"* (subrayado y negrilla fuera de texto)

Que, asimismo, expresó:

a. *"Tal y como lo registra la doctrina, el concepto de urgencia surgió en 1902 en Francia, cuando el Comisario de Gobierno Romieu lo mencionó en sus conclusiones dentro del asunto Societé Immobilière de Saint Just, destacando la urgencia como "...peligro inminente para la seguridad, salubridad y tranquilidad, que habilita a la Administración a **adoptar medidas contrarias a las reglas formales, procedimentales o competenciales existentes** , y ha sido analizado tanto desde el punto de vista de la gravedad de los acontecimientos que dan lugar a obviar procedimientos y formalidades legales de la actuación administrativa, como desde el punto de vista de la inminencia del peligro que amenaza el interés general, aludiendo así a estados de necesidad o emergencia de un lado, y a la urgencia de otro, pero siempre partiendo del hecho cierto de la afectación o amenaza del interés público o general;*

b. [...]

c. *Se observa entonces cómo la normatividad que regula el tema de la urgencia en la contratación estatal, se refiere a aquellos eventos en los cuales pueden suscitarse 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.*

d. *En estas estipulaciones, se hace evidente el principio **de la prevalencia del interés general, en este caso, por encima de las formalidades de las actuaciones administrativas, puesto que si aquel se halla afectado o en peligro de serlo, el régimen Jurídico debe ceder y permitir que las soluciones se den en la mayor brevedad posible, así ello implique la celebración de contratos sin el cumplimiento de los requisitos legales de selección del contratista y aún, la ejecución de los mismos, sin que medie la formalidad del contrato escrito, si la gravedad de las circunstancias así lo exige. (...)**»4 (Subrayado y negrilla fuera de texto)*

e. *Consecuencia de los hechos descritos, es claro que nos encontramos ante la causal de “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*

Que, de acuerdo con la Circular Conjunta No 14 de 1 de junio de 2016, se debe analizar el estado de calamidad, causal definida por la Corte Constitucional como:

a. (...)

b. *La calamidad pública se define como aquella situación catastrófica que se deriva de causas naturales o técnicas, y que produce una alteración grave e intempestiva de las condiciones sociales, económicas y ecológicas de una región o de todo el país, o, como aquella desgracia o infortunio que afecte intempestivamente a la sociedad o a un sector importante de ella y que perturbe o amenace perturbar de manera grave, inminente o intempestiva el orden económico, social o ecológico. Esta situación catastrófica puede tener una causa natural, por ejemplo, terremotos, sismos, avalanchas, desbordamientos de ríos, inundaciones, tsunamis (maremotos), incendios, entre otros, o puede tener una causa técnica como por ejemplo “accidentes mayores tecnológicos”. El carácter catastrófico no solo debe ser grave, sino que debe tener una ocurrencia imprevista o sobreviniente a las situaciones que normalmente se presentan en el discurrir de la actividad de la sociedad, en sus diferentes manifestaciones, y a las cuales debe dar respuesta el Estado mediante la utilización de sus competencias normales, presupuesto que se relaciona con el juicio valorativo.*

Que, ante la necesidad de desarrollar las acciones que permitieran dar cumplimiento y controlar las medidas de ejecución para mitigar el riesgo y preservar la vida de la población capitalina y en el marco de la normatividad descrita, la Alcaldía Local de Antonio Nariño profirió Resolución No. 17 del 7 de abril de 2020, a través de la cual declaró la urgencia manifiesta en la localidad. Tal disposición fue modificada a través de Resolución No. 18 del 15 de abril del mismo año.

Que, las Resoluciones citadas fueron objeto de pronunciamiento por parte de la Contraloría de Bogotá D.C. en la que se indicó: (...) *las Resoluciones Nos. 017 de 7 de abril de 2020 y 018 de 15 de abril de 2020 por la cual se declara la urgencia manifiesta y se mantiene la misma en la Localidad de Antonio Nariño, cumple con todos los requisitos formales y materiales establecidos en el estatuto contractual Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios.*

Que, a través del Decreto 093 de 2020, la Alcaldía Mayor de Bogotá adoptó medidas adicionales y complementarias al Decreto 087, entre ellas la posibilidad de transformar los servicios sociales presenciales en transferencias monetarias, bonos o especie, para toda la población objeto de los servicios de la Secretaría Distrital de Integración Social y del Instituto Distrital de Protección de la Niñez y la Juventud IDIPRON, y demás población pobre y vulnerable. Esto a través del Sistema Bogotá Solidaria en Casa.

Que, mediante Decreto 095 de 2020 la Administración Distrital realizó modificaciones al Presupuesto Anual de Gastos e Inversiones de Bogotá D.C. para la vigencia fiscal comprendida entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2020, con el fin de disponer recursos para el cumplimiento de los propósitos del Sistema Bogotá Solidaria en Casa.

Que, la Alcaldía Mayor de Bogotá, a través del Decreto 108 de 2020, determinó la creación del *Sistema Distrital para la Mitigación del Impacto Económico, el Fomento y la Reactivación Económica de Bogotá D.C: frente a la pandemia COVID-19, para la preservación de los empleos y el tejido empresarial del distrito capital y en particular de la micro, pequeña y mediana empresa.*

Que, el Sistema mencionado está compuesto de tres ejes estratégicos, según lo establecido en el artículo 6 del Decreto 108 de 2020: 1). Potenciar los sectores de oportunidad; 2). Mitigación de impactos y reactivación; 3). Protocolo sectorial para el funcionamiento de la economía ante los diferentes grados de confinamiento. De la misma

manera, incluye *las acciones que permiten garantizar el acceso al crédito y liquidez del aparato productivo de la ciudad, el diálogo con los gremios y el sector privado, y las acciones de política y margen fiscal para garantizar su financiación.*

Que, la declaratoria de la urgencia manifiesta en la Localidad de Antonio Nariño, actualmente vigente, ha permitido contar con la atención de emergencias humanitarias que protegen el derecho a la vida de los habitantes de la Localidad, así como dar aplicabilidad a los lineamientos impartidos, relacionados con los Sistemas en cita.

Que, si bien en vigencia de la urgencia manifiesta se dispone que el Fondo de Desarrollo Local de Antonio Nariño celebre el o los contratos necesarios, que permitan atender el riesgo inmediato con el fin de prevenir, contener y mitigar los efectos de la Pandemia del Coronavirus COVID – 19; se hace necesario contar con la prestación de servicios y adquisición de bienes para implementar acciones que redunden en la reconstrucción del tejido empresarial y productivo de las localidades.

Que, en aras de reactivar la economía y el empleo, de acuerdo con los lineamientos emitidos por los Sistemas en mención, el Fondo de Desarrollo Local requiere contratar bienes, obras y ejecutar servicios que, en el marco de sus competencias y con la inmediatez que las circunstancias lo ameritan y exigen, sean necesarios en la Localidad con el fin de enfrentar los efectos derivados de la pandemia. Estos bienes, obras y servicios, especialmente dirigidos a implementar acciones que propendan por la reconstrucción del tejido empresarial y productivo de la localidad.

Que, debido a la imprevisibilidad de los efectos devastadores de la pandemia COVID-19, 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 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Ley 1474 de 2011 y decretos reglamentarios sobre la materia, en especial el Decreto 1082 de 2015. El desarrollo de las referidas modalidades, haría necesario contar con términos más extensos y ampliarían los lapsos para la suscripción de los contratos necesarios, dando lugar a 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, en especial aquellas relacionadas con la reactivación económica, y el aumento y sostenibilidad del empleo en la localidad.

Que, a partir de lo descrito, se concluye que es necesario adoptar las determinaciones que permitan dar cumplimiento a la normatividad expuesta y a los lineamientos para mitigar las causas conexas y derivadas de la pandemia, a través de los Sistemas referidos.

Que, en mérito de lo expuesto,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: AMPLIAR el alcance de las Resoluciones No. 017 de 2020 y 018 de 2020, en relación con las consideraciones expuestas en la parte motiva del presente acto, los cuales giran alrededor de los hechos en materia económica y de empleo ocasionados por la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (CIVID (sic) 19), que dio origen a la declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional y a la declaratoria de Calamidad Pública en la ciudad de Bogotá, D.C., para que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley 80 de 1993, se implementen acciones que busquen la reactivación económica y la contención del desempleo, con el fin de garantizar los derechos constitucionales al trabajo, al ingreso mínimo vital, a la alimentación, a la integridad personal y finalmente a la vida de los habitantes de la Localidad de Antonio Nariño.

PARÁGRAFO: Lo anterior, sin perjuicio de lo establecido en las resoluciones No. 017 de 2020 y 018 de 2020

ARTÍCULO SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior y dadas las circunstancias expuestas que demandan las acciones inmediatas por parte del FONDO DE DESARROLLO LOCAL DE ANTONIO NARIÑO, se dispone CELEBRAR EL O LOS CONTRATOS NECESARIOS que permitan atender el riesgo inmediato, como el

suministro de bienes, la prestación de servicios o la ejecución de obras en el inmediato futuro con el objeto de contener y/o mitigar los efectos negativos en términos de impacto económico y de desempleo de la localidad de Antonio Nariño.

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

ARTICULO CUARTO: Contra el presente acto administrativo no procede recurso alguno.

PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE,

Dada en Bogotá D.C., a los veinticuatro (24) días del mes de agosto del año dos mil veinte (2020).”

7.1. Trámite respecto de la Resolución No. 36 de 24 de agosto de 2020

Teniendo en cuenta que la Resolución No. 036 de 24 de agosto de 2020 no fue remitida para control inmediato de legalidad, se resolvió mediante auto de 5 de octubre de 2020, avocar conocimiento oficioso de la misma, razón por la que, atendiendo, tanto la medida de aislamiento preventivo ordenado por el presidente de la República⁷ como las excepciones a la suspensión de términos dispuestas por el Consejo Superior de la Judicatura⁸, se dispuso **(i)** la notificación electrónica a la alcaldesa del Distrito Capital, al alcalde de la localidad de Antonio Nariño y al Ministerio Público; **(ii)** la fijación del aviso por el término de diez (10) días en las páginas web de la Rama Judicial (www.ramajudicial.gov.co) y del Consejo de Estado (www.consejodeestado.gov.co), para la intervención de las universidades y la ciudadanía, del ente territorial vinculado y del Ministerio Público; **(iii)** la publicación en la página web del Distrito Capital y de la alcaldía local de Antonio Nariño, **(iv)** la suspensión de los términos de las Resoluciones Nos. 017 de 7 de abril de 2020 y 018 de 15 de abril de 2020 y finalmente, **(v)** se solicitó al alcalde de la localidad de Antonio Nariño los antecedentes administrativos del acto objeto de control.

Realizadas las notificaciones y publicaciones ordenadas, así como también cumplidos los términos legales, se observa que solamente intervino el Secretario de Gobierno del Distrito Capital, a través de escrito enviado por correo electrónico el 14 de octubre de 2020. El Ministerio Público no allegó concepto.

7.2. Intervención del Secretario de Gobierno Distrital (Resolución 017 de 7 de abril de 2020)

El Secretario de Gobierno del Distrito Capital intervino dentro del trámite procesal solicitando la declaratoria de legalidad de la Resolución No. 036 de 24 de agosto de 2020 señalando que este acto se sustenta en los mismos soportes que dieron lugar a la expedición de las Resoluciones No. 017 de 7 de abril de 2020 y 018 de 15 de abril de 2020, esto es, con el único propósito de proteger la vida y la salud de las personas y evitar la propagación del virus.

8. ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS

⁷ Decreto 457 de 22 de marzo 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”.

⁸ Acuerdo PCSJA20-11529 de 25 de marzo de 2020 “Por el cual se establece una excepción a la suspensión de términos en el Consejo de Estado y en los tribunales administrativos con ocasión del control inmediato de legalidad”.

- Decreto No. 1421 de 21 de julio de 1993 por medio del cual el Presidente de la República en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 41 de la Constitución Política dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá.
- Acuerdo 637 de 31 de mayo de 2016 expedido por el Concejo de Bogotá “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”.
- Acuerdo No. 740 de 14 de junio de 2019 proferido por el Concejo de Bogotá “Por el cual se dictan normas en relación con la organización y el funcionamiento de las localidades de Bogotá, D. C.”
- Circular conjunta No. 014 de 1 de junio de 2011 proferida por la Auditoría General, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, por medio de la cual se imparten lineamientos generales sobre la contratación directa y la urgencia manifiesta.
- Decreto Distrital No. 172 de 30 de abril de 2014 expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá “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”.
- Decreto Distrital No. 374 de 21 de junio de 2019 proferido por el Alcalde Mayor de Bogotá, por medio del cual se delega en los alcaldes locales la facultad para contratar, ordenar los gastos y pagos con cargo al presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local, de conformidad con las disposiciones que regulan las inversiones y gastos con cargo a tales fondos.
- Decreto Distrital No. 411 de 30 de septiembre de 2016 expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá “Por medio del cual se modifica la Estructura Organizacional de la Secretaría Distrital de Gobierno”.
- Decreto Distrital No. 768 de 17 de diciembre de 2019 expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá “Por medio del cual se reglamenta el Acuerdo 740 de 2019 y se dictan otras disposiciones”.
- Decreto Distrital No. 081 de 11 de marzo de 2020 proferido por la Alcaldesa Mayor de Bogotá “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”.
- Decreto Distrital No. 087 de 16 de marzo de 2020 proferido por la Alcaldesa Mayor de Bogotá “Por el cual se declara la calamidad pública con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19) en Bogotá D. C.”

- Decreto Distrital No. 092 de 24 de marzo de 2020 proferido por la Alcaldesa Mayor de Bogotá “Por el cual se imparten las órdenes e instrucciones necesarias para la debida ejecución de la medida de aislamiento obligatorio ordenada mediante Decreto 457 de 22 de marzo de 2020”.
- Decreto Distrital No. 093 de 25 de marzo de 2020 proferido por la Alcaldesa Mayor de Bogotá “Por el cual se adoptan medidas adicionales y complementarias con ocasión de la declaratoria de calamidad pública efectuada mediante Decreto Distrital 087 del 2020”.

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

En virtud de lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 1994, en concordancia con los artículos 136 y 151 de la ley 1437 de 2011, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca es competente para conocer del presente asunto.

En concordancia y conforme lo previsto en el parágrafo del artículo 185 de la Ley 1437 de 2011 (adicionado por la Ley 2080 de 2021), corresponde a la Subsección proferir la sentencia.

2. PROBLEMA JURÍDICO

En primer lugar corresponde a la Sala determinar si se cumplen con los requisitos para que esta corporación revise, a través de este control inmediato, la legalidad de las Resoluciones 17 de 7 de abril de 2020, 18 de 15 de abril de 2020 y 036 de 24 de agosto de 2020, por medio de las cuales el Alcalde de la localidad de Antonio Nariño declara la urgencia manifiesta.

Una vez resuelto el primer punto, se analizará si los actos objeto de estudio **(i)** tienen conexidad con los motivos que dieron lugar la declaratoria del estado de excepción y con el decreto legislativo que lo desarrolla, **(ii)** si consultan los principios de proporcionalidad, necesidad y temporalidad que se predicen de las medidas que se adopten en estado de excepción y **(iii)** si se encuentran acordes con el ordenamiento jurídico.

3. TESIS DE LA SALA

La sala considera que el control inmediato de legalidad es procedente respecto de las Resoluciones locales 17 de 7 de abril de 2020, 18 de 15 de abril de 2020 y 036 de 24 de agosto de 2020, habida cuenta que se trata de medidas de carácter general, expedidas en ejercicio de la función administrativa por el alcalde de la localidad de Antonio Nariño y en desarrollo de los Decretos Legislativos 440 de 22 de marzo de 2020 y 537 de 12 de abril de 2020.

En concordancia y respecto al análisis material de los actos administrativos sometidos a control, se estima que las resoluciones están ajustadas a la legalidad como quiera que guardan conexidad con los motivos que dieron lugar a la

declaratoria del estado de excepción, desarrollan las previsiones de los Decretos legislativos 440 de 20 de marzo de 2020 y 537 de 12 de abril de 2020, adoptan medidas necesarias, proporcionales y temporales y no se oponen a la normatividad ordinaria que regula la materia.

4. CARACTERÍSTICAS DEL CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 137 de 2 de junio de 1994⁹ y en concordancia con el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011, 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, están sujetas al control inmediato de legalidad por parte del Consejo de Estado si se trata de entidades del orden nacional o del Tribunal Administrativo del lugar donde se expida el acto.

De ahí, que los requisitos de procedencia de este control inmediato se circunscriben a: **(i)** medidas de carácter general, **(ii)** que las expidan autoridades del orden nacional y territorial en ejercicio de la función administrativa y **(iii)** desarrolle un decreto legislativo dictado con ocasión de un estado de excepción.

Adicionalmente el Consejo de Estado, atendiendo lo señalado en pronunciamientos anteriores, en sentencia de 11 de mayo de 2020, compiló las características de este medio de control, en los siguientes términos:

“1. **Es un verdadero proceso judicial**, porque el artículo 20 de la Ley 137 de 1994 otorgó competencia a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para tramitar dicho mecanismo de escrutinio o revisión de las medidas de carácter general, expedidas por las autoridades públicas nacionales y territoriales, en ejercicio de la función administrativa, para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción. De ahí que la providencia que decida el control inmediato de legalidad es una sentencia judicial.

2. **Es automático e inmediato**, porque tan pronto se expide el correspondiente acto administrativo general para desarrollar los decretos legislativos expedidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, la autoridad pública de la cual emanó dicho acto, debe enviarlo a la jurisdicción contenciosa dentro de las 48 horas siguientes, para que se ejerza el control correspondiente, so pena de que la autoridad judicial competente asuma, de oficio, el conocimiento del asunto. Por lo tanto, ni siquiera es necesario que el acto se haya divulgado.

3. **Es autónomo**, porque es posible que se controlen los actos administrativos generales expedidos para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, antes de que la Corte Constitucional se pronuncie sobre la constitucionalidad del decreto que declara el Estado de Excepción y de los decretos legislativos que expida el Presidente de la República para conjurarlo.

4. **Es integral**, por cuanto es un juicio en el que se examina la competencia de la autoridad que expidió el acto, la conexidad del acto con los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción y con el propio decreto legislativo, la sujeción a las formas y la proporcionalidad de las medidas adoptadas para conjurar la crisis e impedir

⁹ **Ley 137 de 1994, 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.

la extensión de los efectos del Estado de Excepción. Es de aclarar, que aunque en principio, podría pensarse que el control integral supone que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, se confronta frente a todo el ordenamiento jurídico, hay que tener en cuenta, que debido a la complejidad y extensión del ordenamiento jurídico, el control inmediato de legalidad queda circunscrito a las normas invocadas en la sentencia con la que culmina el proceso.

5. La Sala Plena del Consejo de Estado ha dicho además, que **el control es compatible con las acciones públicas de Nulidad Simple y Nulidad por Inconstitucionalidad, según sea el caso**. De modo que el acto administrativo general expedido para desarrollar los decretos legislativos proferidos por el Gobierno Nacional durante los estados de Excepción, puede demandarse posteriormente en Nulidad Simple o en Nulidad por Inconstitucionalidad, **siempre que se alegue la violación de normas diferentes a las examinadas en el trámite del control inmediato de legalidad**.

6. **Es un control participativo**, pues, los ciudadanos podrán intervenir defendiendo o atacando la legalidad de los actos administrativos objeto de control.

7. **La sentencia que decide el control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa** (artículo 189 del CPACA). En cuanto a esta característica, esta Corporación ha dicho que los fallos que desestiman la nulidad de los actos objeto de control o que la decretan sólo parcialmente respecto de algunos de sus preceptos, aunque tienen efecto erga omnes, esto es oponible a todos y contra todos, por otro lado, tienen la autoridad de cosa juzgada relativa, es decir, sólo frente a los ítems de ilegalidad analizados y decididos en la sentencia. Entonces, la decisión adoptada en un fallo desestimatorio, en estos casos, en tanto se contrae a un estudio de legalidad limitado dado su carácter oficioso, ajeno a la naturaleza dispositiva del control judicial asignado a la justicia administrativa, no implica el análisis de todos los posibles motivos de contradicción con normas superiores y -por lo mismo- no es óbice para que a futuro se produzca otro pronunciamiento, que verse sobre reproches distintos que puedan edificarse sobre la misma norma.¹⁰ (Resaltado y subrayado fuera de texto)

Bajo esos parámetros, la Sala analizará las Resoluciones 17 de 7 de abril de 2020, 18 de 15 de abril de 2020 y 036 de 24 de agosto de 2020 expedidas por el Alcalde local de Antonio Nariño, examinando si se cumplen los requisitos de procedencia del control inmediato de legalidad. Acreditado su cumplimiento, se procederá al análisis material de los actos, verificando su conexidad con los decretos legislativos que desarrollan, la necesidad y proporcionalidad de las medidas que en ellos se adoptaron y su conformidad con el ordenamiento jurídico ordinario, no sin antes advertir que tal y como lo ha sostuvo el H. Consejo de Estado en la sentencia referida, la decisión que se profiere dentro del control inmediato de legalidad hace tránsito a cosa juzgada relativa, lo que implica que es posible impugnar la legalidad del decreto con posterioridad, siempre que se invoquen fundamentos normativos diferentes a los estudiados en la sentencia.

6. PROCEDENCIA DEL CONTROL INMEDIATO

Así las cosas y previo al análisis de fondo de las Resoluciones 17 de 7 de abril de 2020, 18 de 15 de abril de 2020 y 036 de 24 de agosto de 2020, la Sala considera necesario establecer si estos actos cumplen con las condiciones que los artículos 20 de la Ley 137 de 1994 y 136 de la Ley 1437 de 2011, disponen para este tipo de control, esto es, **(i)** si se trata de medidas de carácter general, **(ii)** expedidas en ejercicio de la función administrativa y además **(iii)** que desarrollen un decreto

¹⁰ C.E. Sala Plena. Sent. 1100103150002020-00944-00, may. 11/2020. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

legislativo dictado por el presidente de la República con ocasión de un estado de excepción. Adicionalmente, **(iv)** se determinará si fueron expedidos por una entidad territorial, veamos:

(i) En cuanto al primer requisito es evidente que se trata de **medidas de carácter general**, como quiera que los actos remitidos para control contienen una orden abstracta e impersonal dada por el alcalde de la localidad de Antonio Nariño esto es, la declaración de urgencia manifiesta para la contratación de bienes y servicios necesarios para atender la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19). De allí que resulte claro que no crean, modifican o extinguen una situación jurídica particular y concreta.

(ii) Frente a la segunda condición, y teniendo en cuenta que la **función administrativa** puede definirse como "...aquella que se ejerce por parte de los agentes del Estado y los particulares expresamente autorizados por la ley...con la finalidad de materializar los derechos y principios consignados en la parte dogmática de la Constitución"¹¹, se constata que las Resoluciones 17 de 7 de abril de 2020, 18 de 15 de abril de 2020 y 036 de 24 de agosto de 2020 cumplen con esa condición, habida cuenta que a los alcaldes locales corresponde, en virtud de lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 86 del Decreto Ley 1421 de 1993¹² -"Por el cual se dicta el régimen especial del Distrito Capital"-, la coordinación de la acción administrativa del Distrito en la localidad.

(iii) En tercer lugar se verifica que la declaratoria de urgencia manifiesta realizada en las Resoluciones 17 de 7 de abril de 2020, 18 de 15 de abril de 2020 y 036 de 24 de agosto de 2020 fue adoptada en desarrollo de los Decretos legislativos 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" y 537 de 12 de abril de 2020 -"Por el cual se adoptan medidas en materia de contratación estatal, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica derivada de la Pandemia COVID-19" y expresamente cita en la parte motiva las disposiciones de los dos primeros.

Ahora bien, aunque no se desconoce que la Resolución No. 036 de 24 de agosto de 2020 fue expedida después de que vencieran los términos de los estados de excepción declarados mediante Decretos 417 de 17 de marzo de 2020 y 637 de 6 de mayo de 2020, esto no significa que este acto no sea pasible de control y/o que no desarrolle un decreto legislativo, tal y como lo ha clarificado el H. Consejo de Estado¹³:

"...el despacho no pasa por alto que el acto objeto de control de 30 de abril de 2020 se expidió por fuera de un estado de excepción, pues, de un lado, el Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 lo declaró por el término de 30 días, esto es, hasta el 16 de abril de 2020, y, de otro lado, el Decreto 637, lo declaró, por segunda vez, del 6 de mayo al 5 de junio de 2020; sin embargo, no se puede desconocer que la facultad para dictarlo está en el decreto legislativo aludido, luego, se cumple con el requisito previsto en el artículo 136 del CPACA según el cual se requiere que desarrolle este tipo de decretos".

¹¹ C. E. S. de Consulta, Concepto 11001-03-06-000-2019-00051-00(2416), jul. 30/2019. M. P. Germán Bula Escobar.

¹² **Decreto Ley 1421 de 1993, Artículo 86. Atribuciones.** Corresponde a los alcaldes locales: (...) 4. Coordinar la acción administrativa del Distrito en la localidad.

¹³C.E. Sala Plena. Auto 11001-03-15-000-2020-02420-00(CA)B, jul. 16/2020. M.P. Alberto Montaña Plata.

(iv) Finalmente y frente a la autoridad que expide los actos objeto de control se advierte que las Resoluciones 17 de 7 de abril de 2020, 18 de 15 de abril de 2020 y 036 de 24 de agosto de 2020 emitidas por el Alcalde de la localidad de Antonio Nariño también cumplen con este requisito como quiera que las localidades de Bogotá D. C. son divisiones de carácter territorial¹⁴ pertenecientes a su estructura descentralizada¹⁵ -razón por la que es claro que no se trata de personas jurídicas distintas al Distrito Capital-el cual es una entidad territorial conforme lo previsto en el artículo 286 de la Constitución Política¹⁶-.

Bajo estos presupuestos y como quiera que a través de las Resoluciones 17 de 7 de abril de 2020, 18 de 15 de abril de 2020 y 036 de 24 de agosto de 2020 el Alcalde de la localidad de Antonio Nariño declaró la urgencia manifiesta en la localidad, se considera que se cumple con los requisitos de procedencia para que este tribunal estudie su legalidad a través del presente control inmediato.

7. ESTUDIO MATERIAL DE LOS ACTOS REMITIDOS PARA CONTROL

7.1. Para desarrollar este punto, atendiendo lo expuesto por el Consejo de Estado en la sentencia de 11 de mayo de 2020¹⁷, la Sala analizará la relación de **conexidad** entre las Resoluciones 17 de 7 de abril de 2020, 18 de 15 de abril de 2020 y 036 de 24 de agosto de 2020 y los motivos que dieron lugar a la declaratoria del estado de excepción, así como la proporcionalidad y necesidad de las medidas adoptadas. Finalmente, determinará si prima facie, se encuentra acorde con el ordenamiento jurídico ordinario que regula la declaratoria de urgencia manifiesta.

Así las cosas, se recuerda que mediante el Decreto legislativo 417 de 17 de marzo de 2020, el Presidente de la República declaró el estado de emergencia económica social y ecológica en atención al (i) escalonamiento de la pandemia COVID-19 que constituye una grave amenaza a la salud pública, el empleo, el abastecimiento de bienes básicos, la economía y el bienestar de los habitantes del territorio nacional y a (ii) la insuficiencia de las atribuciones ordinarias conferidas a las autoridades estatales para conjurar esta amenaza.

En desarrollo de esta disposición, el Presidente de la República, con la firma de todos los ministros, expidió el Decreto Legislativo 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”.

¹⁴ Acuerdo 740 de 14 de junio de 2019 del Concejo Distrital de Bogotá, Artículo 1. “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.”

¹⁵ Decreto Ley 1421 de 1993, Artículo 54. Estructura Administrativa. “La estructura administrativa del Distrito Capital comprende el sector central, el sector descentralizado, y el de las localidades. (...)”

El sector descentralizado por establecimientos públicos, las empresas industriales o comerciales, las sociedades de economía mixta, y los entes universitarios autónomos y el sector de las localidades, por las junta administradoras y los alcaldes locales. (...)”

¹⁶ Constitución Política de Colombia, artículo 286. “Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.”

¹⁷ C.E. Sala Plena. Sent. 1100103150002020-00944-00, may. 11/2020. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

Como fundamento, indicó que era necesario, para prevenir la propagación de la pandemia, permitir a las autoridades administrativas entre otros, adelantar procedimientos de contratación ágiles y expeditos ante la urgencia de adquirir bienes, obras o servicios necesarios para contener la expansión del virus y mitigar sus efectos

En consecuencia, el decreto estableció que con ocasión de la declaratoria de estado de emergencia, social y ecológica -y en los términos del artículo 42 de la Ley 80 de 1993- se entendía comprobado el hecho que daba 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.

Posteriormente, el Presidente de la República expidió el Decreto Legislativo 537 de 12 de abril 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” mediante el cual consideró que era necesario mantener las medidas adoptadas por el Decreto 440 de 20 de marzo de 2020 mientras dure el estado de emergencia sanitaria por el ministro de salud y protección social declarado mediante Resolución No. 385 de 12 de marzo de 2020.

Con base en esta disposición, el Alcalde de la localidad de Antonio Nariño expidió la Resolución No. 017 de 7 de abril de 2020, mediante la cual **(i)** declaró la urgencia manifiesta en la localidad para atender la situación de inminente riesgo ocasionada por el coronavirus (COVID-19) hasta el 15 de abril de 2020 teniendo en cuenta la declaratoria de estado de emergencia social y ecológica realizada por el Gobierno Nacional; **(ii)** dispuso la celebración de los contratos que resulten necesarios para atender el riesgo como son la prestación de 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; **(iii)** estableció que la supervisión de los contratos que se celebren sería ejercida por el Alcalde Local, quien podrá contar con personal de apoyo para la realización de la función; **(iv)** dispuso que de ser necesario, se realizarían los trámites correspondientes a los ajustes de los proyectos de inversión y/o los traslados presupuestales internos que se requieran y **(v)** ordenó que después de celebrados los contratos originados en la declaratoria de urgencia manifiesta, estos debían remitirse junto con la resolución y sus soportes a la Contraloría Distrital.

El artículo primero de este acto fue modificado a través de la Resolución No. 018 de 15 de abril de 2020 en el sentido de señalar que el límite temporal impuesto a la declaratoria de urgencia manifiesta para atender la situación de inminente riesgo ocasionada por el coronavirus (COVID-19) se mantendría vigente hasta que la pandemia y/o las directrices nacionales y distritales lo señalen o esta finalice.

Posteriormente, se amplió el alcance de las Resoluciones Nos. 017 de 7 de abril de 2020 y 018 de 15 de abril de 2020 permitiendo la implementación de acciones que busquen la reactivación económica y la contención del desempleo.

En ese orden, la Sala encuentra en primer lugar, que las resoluciones expedidas por el Alcalde local de Antonio Nariño, guardan conexidad con los Decretos legislativos 417 de 17 de marzo de 2020, 440 de 20 de marzo de 2020, 537 de 12 de abril de 2020 y 637 de 6 de mayo de 2020 expedidos por el Presidente de la República, habida cuenta que, tal y como se indicó, en el primero de ellos se sostuvo que entre las medidas a adoptar en el marco del estado de excepción que se declaraba se encontraba la autorización para "...acudir al procedimiento de contratación directa siguiendo los principios de transparencia y legalidad, de tal forma que las entidades competentes de los sectores de salud, prosperidad social, educación, defensa y todos aquellos sectores que requieran para prestar atención a la población afectada, adquieran el 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 nuevo coronavirus COVID-19".

Así mismo, en el Decreto 440 de 20 de marzo de 2020 se estableció que "...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..." medida que produciría efectos "...durante el estado de emergencia económica, social y ecológica derivada de la Pandemia COVID-19."

A su vez, en el Decreto 537 de 12 de abril de 2020 el Presidente de la República estimó necesario mantener las medidas adoptadas por el Decreto 440 de 20 de marzo de 2020 razón por la que dispuso que estaría 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."

Finalmente, en el Decreto 637 de 6 de mayo de 2020 el Presidente de la República dispuso decretar un nuevo estado de excepción, señalando entre otras razones, que "...nos encontramos ante una crisis económica y social derivada de la pandemia del nuevo coronavirus Covid-19, que supera los acontecimientos y efectos previstos mediante el Decreto 417 de 2020, y que además constituyen hechos novedosos, impensables e inusitados, debido a la fuerte caída de la economía colombiana y mundial, que han conducido al aumento del desempleo en el país y generan riesgo de que este fenómeno se agudice con efectos importantes sobre el bienestar de la población y la capacidad productiva de la economía."

Por lo anterior y en la medida en que la resolución bajo examen declara la urgencia manifiesta en la localidad de Antonio Nariño, en desarrollo de los decretos legislativos antes mencionados, con la finalidad de atender el riesgo inmediato ocasionado por el coronavirus (COVID-19) se colige que este requisito se encuentra satisfecho.

7.2. Por otra parte, en punto de la **necesidad** de adopción de la medida, la Resolución No. 017 de 7 de abril de 2020 señala que la declaratoria de urgencia manifiesta encuentra su justificación en la imposibilidad 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”.

A su vez, la Resolución No. 036 de 24 de agosto de 2020 indica, al ampliar el alcance de la declaratoria de urgencia manifiesta que “...debido a la imprevisibilidad de los efectos devastadores de la pandemia COVID-19, 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 80 de 1993, Ley 1150 de 2007, Ley 1474 de 2011 y decretos reglamentarios sobre la materia, en especial el Decreto 1082 de 2015. El desarrollo de las referidas modalidades, haría necesario contar con términos más extensos y ampliarían los lapsos para la suscripción de los contratos necesarios, dando lugar a 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, en especial aquellas relacionadas con la reactivación económica, y el aumento y sostenibilidad del empleo en la localidad”.

En esa medida, se considera que en efecto, la declaratoria de urgencia era indispensable en atención a la emergencia sanitaria causada por el COVID-19 en el país, pues tal y como lo aduce la autoridad local, esta permite al alcalde local adelantar procedimientos de contratación directa, los cuales resultan más expeditos para la adquisición de bienes y servicios indispensables para atender la contingencia y para superar los efectos adversos que en materia de empleo ha generado.

7.3. En tercer lugar, frente a la **proporcionalidad**, conviene señalar que la Corte Constitucional en sentencia de C-723 de 2015 indicó que en tratándose de decretos legislativos el estudio de proporcionalidad comprende dos análisis, el primero consistente “en estudiar la relación entre los costos de la medida adoptada en términos de limitaciones de intereses constitucionales y la gravedad de los hechos que busca conjurar” y el segundo concerniente a verificar “que no existe una restricción innecesaria de los derechos¹⁸.”

En ese orden y como quiera que la medida relacionada con la declaratoria de urgencia manifiesta en la localidad de Antonio Nariño -y la consecuente facultad para celebrar los contratos de los bienes y servicios necesarios para atender el riesgo y los efectos generados por la pandemia del COVID-19 de manera directa y no a través de los procedimientos de selección ordinarios-, no limita de manera gravosa los derechos de los posibles proponentes o de los particulares – pues los procedimientos de contratación directa que se adelanten deben ajustarse a los principios de contratación administrativa y a los lineamientos generales adoptados para la contratación por urgencia manifiesta por parte de la Secretaría de Gobierno Distrital a través de Memorando 20202100116213 de 2 de abril de 2020¹⁹- y el objeto de los posibles

¹⁸ En dicha sentencia, sostuvo el alto tribunal: “El análisis de proporcionalidad, según el precedente aquí sintetizado, se desarrolla mediante dos análisis diferenciados. Así, ‘...[e]l primero de ellos, consiste en estudiar la relación entre los costos de la medida adoptada en términos de limitaciones de intereses constitucionales y la gravedad de los hechos que busca conjurar. Por ejemplo, no sería aceptable la creación de un instrumento excepcional que restringe drásticamente los derechos constitucionales con el fin de contrarrestar marginalmente la crisis. El segundo juicio verifica que no existe una restricción innecesaria de los derechos, dado que esta limitación “sólo será admisible en el grado estrictamente necesario para buscar el retorno a la normalidad.” Por ejemplo, si existen un medio exceptivo menos lesivo en cuanto a las limitaciones a los derechos, y a la vez, igual o más efectivo que la medida escogida, ésta última sería desproporcionada y por ende inexecutable. La Corte ha establecido que el principio de proporcionalidad “es un concepto relacional cuya aplicación busca colocar dos magnitudes en relación de equilibrio. El concepto de la proporcionalidad remite a la relación de equilibrio entre distintos pares de conceptos, como supuesto de hecho y consecuencia jurídica, afectación y defensa, ataque y reacción. (...)” C. Const., Sent. C-723, nov. 25/2015. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁹ **Memorando 20202100116213 de 2 de abril de 2020 de la Secretaría de Gobierno.** Entre los lineamientos fijados para la contratación de urgencia se encuentran los siguientes: “...2. Las contrataciones derivadas de la declaratoria anterior, si bien no cuentan con estudios previos ni la protocolización de un contrato escrito, en atención a las recomendaciones de los

contratos a celebrar son solo aquellos que "...permitan atender el riesgo inmediato, como es, prestar los servicios de dirección, administración y control de recursos y el suministro de bienes y servicios para atender el gasto destinado a la atención humanitaria de emergencia para la preservación de la vida y mitigación del riesgo con ocasión de la situación epidemiológica causada por el Coronavirus (COVID-19)" y que "busquen la reactivación económica y la contención del desempleo, con el fin de garantizar los derechos constitucionales al trabajo, al ingreso mínimo vital, a la alimentación, a la integridad personal y finalmente a la vida de los habitantes de la Localidad de Antonio Nariño", se colige que la medida adoptada resulta proporcional, máxime porque la finalidad pretendida con la declaratoria de urgencia es la garantía de los derechos fundamentales de los habitantes de la localidad a través de la adquisición de los bienes y servicios necesarios para conjurar o mitigar los efectos de la emergencia.

7.4. Ahora bien, respecto a la **temporalidad de las medidas adoptadas**, es de resaltar que si bien la Resolución 017 de 7 de abril de 2020 establecía que su vigencia sería hasta el día 15 de abril de 2020 de acuerdo con la declaratoria de Estado de Emergencia Económica Social y Ecológica realizada a través del Decreto 417 de 17 de marzo de 2020 -esto es, hasta el 16 de abril de 2020-, la Resolución 018 de 15 de abril de 2020 modificó dicho límite temporal, señalando en su parte motiva que "...se hace necesario que la urgencia manifiesta declarada a nivel local sea extendida hasta que la pandemia y/o las directrices nacionales y distritales lo señalen o esta finalice".

Por lo anterior y en la medida en que el Decreto 537 de 12 de abril de 2020²⁰ autorizó que las medidas adoptadas en contratación se mantengan mientras dure la emergencia sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, se considera que la Resolución No. 018 de 15 de abril de 2020 solo resulta ajustada a la legalidad bajo el entendido que su vigencia está condicionada, conforme lo prevé el decreto legislativo, a la duración del estado de emergencia sanitaria declarado por el Ministerio de Salud y Protección Social.

7.5. Finalmente, establece la Sala que las medidas adoptadas en las Resoluciones 017 de 7 de abril de 2020, 018 de 15 de abril de 2020 y 036 de 24 de agosto de 2020 se encuentran **conformes a las disposiciones del ordenamiento jurídico** ordinario que regula la materia como quiera que **(i)** los artículos 86 del Decreto Ley 1421 de

órganos de control deben contar como mínimo con lo siguiente: **A. Determinar la idoneidad de quien celebra el contrato, entendida esta como la capacidad jurídica, técnica, administrativa financiera y de experticia**, más aún cuando los bienes a entregar, los servicios a prestar o las obras a realizar impliquen un grado de complejidad, responsabilidad social, manejo de información reservada o de seguridad que pueda afectar a la comunidad; **B. Atender la normatividad** que en materia de permisos, licencias o autorizaciones similares existe, constatando que para la ejecución del contrato se cuenten con las medidas de seguridad industrial, manejo ambiental y demás aspectos que puedan afectar su exitosa finalización; **C. Verificar que el valor del contrato se encuentre dentro de los precios del mercado** para el bien, obra o servicio; **D. Designar un supervisor o interventor idóneo para ejercer las labores de seguimiento y control de lo pactado**, de forma diligente y oportuna; **E. Dejar constancia de los elementos esenciales del contrato, de conformidad con lo previsto en el artículo 1501 del Código Civil**, en aquellas circunstancias en las que no se (sic) posible elevar a escrito dicho documento, así como tener claridad y **dejar constancia de las condiciones de contrato**, especialmente de aquellas que resulten sustanciales: **objeto, plazo, valor, obligaciones, habilidad del contratista, forma de pago, indemnidad y amparo presupuestal**, entre otras; **F. El plazo de ejecución** de los contratos derivados de la declaratoria de urgencia manifiesta deberá poner en evidencia la urgencia de su ejecución y de modo alguno podrán superar el plazo definido para la declaratoria de calamidad pública. En caso de contratarse prestaciones de servicios o adquisición de bienes que en el ordinario compete a la entidad, deberá justificarse en debida forma por que dichos aspectos son esenciales para conjurar la situación de emergencia; **G. Efectuar los trámites presupuestales** de ley para garantizar el pago posterior de lo pactado; **H. Elaborar un informe sobre la actuación surtida**, que evidencia todas las circunstancias, conceptos o análisis que fundamentaron la declaratoria de la urgencia..."

²⁰ **Decreto 537 de 12 de abril de 2020. 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 COVID19."

1993²¹ y 1º del Decreto Distrital 374 de 2019²² facultan al alcalde local a dirigir la acción administrativa de la localidad y a contratar y ordenar los gastos y pagos con cargo al presupuesto de los Fondos de Desarrollo Local **(ii)** el artículo 42 de la Ley 80 de 1993²³ autoriza la declaratoria de urgencia manifiesta cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción, exigiendo como única formalidad que esta declaratoria se realice a través de acto administrativo motivado; **(iii)** el parágrafo del artículo 42 de la Ley 80 de 1993²⁴ establece que con el fin de atender los gastos propios de la urgencia manifiesta, se podrán hacer los traslados presupuestales necesarios al interior de la entidad 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 de presupuesto, conforme lo precisó la Corte Constitucional en sentencia C-772 de 1998²⁵; **(iv)** el artículo 43 de la Ley 80 de 1993²⁶ dispone que después de celebrados los contratos originados en la urgencia manifiesta deben enviarse el acto administrativo por medio del cual se declaró la urgencia y los contratos celebrados al organismo que ejerza el control fiscal y **(v)** finalmente, el artículo 83 de la Ley 1474 de 2011²⁷ establece que la vigilancia y seguimiento de los contratos puede ser ejercida por la propia entidad y que podrá contratarse personal de apoyo para el ejercicio de esta función

III. CONCLUSIÓN

En virtud de las consideraciones expuestas en precedencia, la sala encuentra que las Resoluciones Locales No. 017 de 7 de abril de 2020 “Por la cual se declara la Urgencia Manifiesta para celebrar la contratación de bienes y servicios necesarios para atender la asistencia humanitaria que se ocasiona en la Localidad de Antonio Nariño 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.”, No. 018 de 15 de abril de 2020 “Por la cual se modifica el artículo 1ª de la Resolución 017 de 2020” y No. 036 de 24 de agosto de 2020 “Por medio de la cual se amplía el alcance de la declaratoria de urgencia manifiesta, prevista en las Resoluciones Locales No. 017 de 7 de abril de 2020 y 018 del 15 de abril de 2020” están ajustadas a derecho bajo el entendido que la vigencia de la

²¹ **Decreto Ley 1421 de 1993, Artículo 86. Atribuciones.** Corresponde a los alcaldes locales: (...) 4. Coordinar la acción administrativa del Distrito en la localidad.

²² **Decreto Distrital 374 de 2019. Artículo 1.** “Delegar 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.”

²³ **Ley 80 de 1993, 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 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.

²⁴ *Ibidem*

²⁵ C.C. Sent. C-772, dic. 10/1998. M.P. Fabio Morón Díaz.

²⁶ **Ley 80 de 1993, 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...”

²⁷ **Ley 1474 de 2011, 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 requerido.**”

