

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SALA PLENA

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de abril del año dos mil veinte (2020)

MAGISTRADA:	Bertha Lucy Ceballos Posada
RADICACIÓN:	250002315000 202000979 00
ASUNTO:	Memorando Cód. 210 Dirección para el Desarrollo Local de la Secretaría de Gobierno de Bogotá D.C.

CONTROL DE LEGALIDAD

(No asume conocimiento)

El despacho sustanciador no asumirá el control inmediato de legalidad previsto en el artículo 136 de la Ley 1437 de 2011 (CPACA), respecto de un memorando expedido por el Director de Contratación de la Secretaría de Gobierno de Bogotá D.C., pues no desarrolla un decreto legislativo expedido por el actual Estado de Emergencia.

I. ANTECEDENTES

Mediante Decreto legislativo No. 417 del 17 de marzo de 2020, el Gobierno Nacional declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio nacional, ante el surgimiento de la pandemia COVID-19.

En el caso, se remitió a este tribunal para el control inmediato de legalidad, la Circular No. 20 expedida por el Director Administrativo del Concejo de Bogotá, mediante la cual se adoptan medidas para el ingreso a la sede de esa corporación y al Centro Administrativo Distrital "CAD".

II. CONSIDERACIONES

1. La competencia

Este despacho es competente para resolver sobre la materia del caso, en los términos del artículo 125 del CPACA¹.

¹ ARTÍCULO 125. DE LA EXPEDICIÓN DE PROVIDENCIAS. "**Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite**; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, **excepto en los procesos de única instancia**. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas,

Control de Legalidad**Radicación:** 250002315000202000979 00**Asunto:** Memorando Cód. 210**Entidad:** Secretaría de Gobierno Bogotá D.C.

2. El control inmediato de legalidad sobre los actos en Estado de Excepción

El artículo 20 de la Ley 137 de 1994² establece que las medidas de carácter general dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción³, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. En igual sentido lo prevé el artículo 136 del CPACA.⁴

Por su parte, el artículo 151 del CPACA, numeral 14, determinó que los tribunales administrativos conocerán en única instancia del control inmediato de legalidad de los actos de carácter general proferidos, en ejercicio de la función administrativa, durante los Estados de Excepción y como desarrollo de los decretos legislativos, por autoridades territoriales departamentales y municipales.

Dicho control automático de legalidad, según la Corte Constitucional⁵, es una *limitación al poder de las autoridades administrativas, y es medida eficaz con la cual se busca impedir la aplicación de normas ilegales.*

Las condiciones para que ese control inmediato de legalidad aplique para este tipo de actos, son: (i) ser de *carácter general*; (ii) que sean proferidos en ejercicio de la *función administrativa*; (iii) durante los *Estados de Excepción* y (iv) como *desarrollo de los decretos legislativos* que fueren dictados por autoridades territoriales departamentales y municipales.

secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica."

² Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia.

³ Artículo 25 de la Constitución Política.

⁴ ARTÍCULO 136. CONTROL INMEDIATO DE LEGALIDAD. "Las medidas de carácter general que sean **dictadas en ejercicio de la función administrativa y como desarrollo de los decretos legislativos durante los Estados de Excepción**, tendrán un control inmediato de legalidad, ejercido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo en el lugar donde se expidan, si se tratare de entidades territoriales, o del Consejo de Estado si emanaren de autoridades nacionales, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en este Código.

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

⁵ Sentencia C-179 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

Control de Legalidad**Radicación:** 250002315000202000979 00**Asunto:** Memorando Cód. 210**Entidad:** Secretaría de Gobierno Bogotá D.C.

Para la condición de que esos actos se hayan expedido **como desarrollo de los decretos legislativos de excepción**, es claro que no son susceptibles de que este control especial los que se refieren a **la función administrativa ordinaria**, que se realiza por los medios ordinarios.⁶

Además, sobre la forma de la administración para adoptar dichas medidas, tales como memorandos, circulares, directivas etc., la jurisprudencia⁷ ha considerado que tales actos son objeto de conocimiento de esta jurisdicción, según los artículos 103 y 104 del CPACA.

3. Asunto a resolver

Se definirá si el Memorando Cód.210 del 02 de abril de 2020, expedido por la Dirección para el Desarrollo Local de la Secretaría de Gobierno de Bogotá D.C., dirigido a los alcaldes y alcaldesas locales del distrito, es susceptible del control inmediato de legalidad. O si por el contrario, se refiere a materias propias de los medios ordinarios de control judicial.

4. La solución al caso

Se considera que el Memorando Cód. 210 del 2 de abril de 2020, no es materia de control inmediato de legalidad (art. 136 CPACA), pues los lineamientos de ese acto no se refieren al desarrollo de los decretos legislativos durante el Estado de Excepción.

En efecto. El fundamento de dicha circular fue la Directiva distrital 001 de 2020 del 25 de marzo de 2020⁸, que se refiere a las buenas prácticas para la contratación por urgencia manifiesta. Y su contenido se refiere a informar a los ordenadores del gasto en el distrito, que deben tener en cuenta lo siguiente:

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

⁶ Es decir, a través del medio de control de nulidad (artículo 137 CPACA), o las observaciones que los gobernadores formulen a los actos de los alcaldes, por razones de inconstitucionalidad o ilegalidad.

⁷ Ver sentencia del 27 de noviembre de 2014 de la Sección Primera del Consejo de Estado, referida en Auto del 15 de abril de 2020, radicado No. 11001-03-15-000-2020-01006-00, CP: William Hernández Gómez.

⁸ Emitida por la Secretaría Jurídica Distrital y la Secretaría General de la Alcaldía Mayor de Bogotá y por la cual se imparten "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" (Rad.2-2020-8324).

Control de Legalidad**Radicación:** 250002315000202000979 00**Asunto:** Memorando Cód. 210**Entidad:** Secretaría de Gobierno Bogotá D.C.

- b. **Confrontar** las necesidades con el procedimiento de contratación que se emplearía normalmente 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.
- c. **Declarar** la urgencia manifiesta mediante Acto Administrativo motivado, conforme lo señala la Agencia Nacional de Contratación Pública de Colombia Compra Eficiente a través del concepto de fecha 17 de marzo de 2020⁹, ordenando celebrar los contratos de manera directa a que hubiere lugar para la adquisición de bienes, obras y servicios necesarios para conjurar las situaciones de calamidad pública, identificados en el "*Plan de Acción Específico*" de que trata el Decreto Distrital 87 de 2020.
- d. **Determinar** la idoneidad de quien celebra el contrato, entendida esta como la capacidad jurídica, técnica, administrativa, financiera y de experticia, más aun 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.
- e. **Atender la normatividad** sobre situaciones administrativas del personal, constatando las medidas de seguridad industrial, manejo ambiental y demás aspectos.
- f. **Verificar que el valor del contrato se encuentre dentro de los precios del mercado.**
- g. **Designar un supervisor o interventor idóneo**, de forma diligente y oportuna.
- h. **Dejar constancia de los elementos esenciales del contrato** (artículo 1501 del Código Civil), en aquellas circunstancias en las que no se posible elevar a escrito dicho documento, así como tener claridad y **dejar constancia de las condiciones del contrato**, especialmente de aquellas que resulten sustanciales: **objeto, plazo, valor, obligaciones, habilidad del contratista, forma de pago, indemnidad y amparo presupuestal**, entre otras.
- i. **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 urgencia.

⁹ "Contratación de urgencia manifiesta y con organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales por causa del COVID-19".

Control de Legalidad**Radicación:** 250002315000202000979 00**Asunto:** Memorando Cód. 210**Entidad:** Secretaría de Gobierno Bogotá D.C.

- j. Efectuar los **tramites presupuestales** de ley para garantizar el pago posterior de lo pactado.
- k. Elaborar un informe sobre la actuación surtida, que evidencia todas las circunstancias, conceptos o análisis que fundamentaron la declaratoria de la urgencia.
- l. **Declarada la urgencia y celebrado el contrato**, remitir a la Contraloría de Bogotá, D.C., la documentación relacionada (artículo 43 de la Ley 80 de 1993 y según la Agencia Nacional de Contratación Publica Colombia Compra Eficiente (concepto del 17 de marzo de 2020, que se refiere a la *contratación de urgencia manifiesta y con organismos de cooperación, asistencia o ayudas internacionales por causa del covid-19*”).

Como puede verse, el contenido de este memorando es meramente informativo, porque refiere las normas y protocolos aplicables al punto de la urgencia manifiesta. Pero no decide ni ordena alguna resolución en esa materia, por lo que su naturaleza meramente enunciativa significa que no se desarrolla norma alguna propia del actual Estado de Emergencia.

En consecuencia, el despacho no asumirá en control inmediato de legalidad, el conocimiento de la circular.

Finalmente, se precisa que esta decisión no sustrae el **control judicial ordinario** de ese acto, según procedan los demás mecanismos procesales.

En mérito de lo expuesto, el despacho sustanciador,

RESUELVE

PRIMERO: NO ASUMIR el conocimiento del medio de control inmediato de legalidad del Memorando Cód. 210, expedido por la Dirección para el Desarrollo Local de la Secretaría de Gobierno de Bogotá D.C.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE personalmente esta decisión, mediante mensaje de datos dirigido al buzón electrónico oficial para notificaciones de Bogotá D.C., y al Agente del Ministerio Público asignado a este despacho.

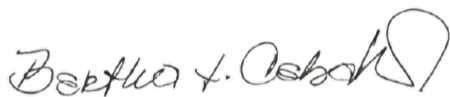
Control de Legalidad**Radicación:** 250002315000202000979 00**Asunto:** Memorando Cód. 210**Entidad:** Secretaría de Gobierno Bogotá D.C.

TERCERO: Por la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal, **PUBLÍQUESE AVISO**, durante diez (10) días, en la página web de la Rama Judicial (<https://www.ramajudicial.gov.co/novedades>)¹⁰ y en el enlace del Tribunal Administrativo de Cundinamarca¹¹.

CUARTO: ORDENAR a Bogotá D.C., que publique esta providencia, en la página web de esa entidad, por el plazo de diez (10) días hábiles contados a partir de la notificación de este auto.

QUINTO: REMÍTASE copia de esta decisión a la Secretaría General del Tribunal.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.



BERTHA LUCY CEBALLOS POSADA

Magistrada

¹⁰ Según la Circular No. C0008 de marzo 31 de 2020, expedida por la Presidencia de esta corporación.

¹¹ <https://www.ramajudicial.gov.co/web/secretaria-general-del-tribunal-administrativo-decundinamarca>